

05:15

Mogens Nygaard Christoffersen
Anne-Dorthe Hestbæk
Andreas Lindemann
Vibeke Lehmann Nielsen

Nye regler for udsatte børn og unge

Ændringerne i Serviceloven 2001

Delrapport



05:15

NYE REGLER FOR UDSATTE BØRN OG UNGE

ÆNDRINGERNE I SERVICELOVEN 2001
DELRAPPORT I

Mogens Nygaard Christoffersen
Anne-Dorthe Hestbæk
Andreas Lindemann
Vibeke Lehmann Nielsen

KØBENHAVN 2005
SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET

NYE REGLER FOR UDSATTE BØRN OG UNGE

Afdelingsleder: Ivan Thaulow
Afdelingen for børn, integration og ligestilling

Undersøgelsens følgegruppe:

Ole Pass
Pernille Kvarning
Per Udesen
Henning Breinholt
Sven-Åge Westphalen
Biørn Bakdal

ISSN: 1396-1810
ISBN: 87-7487-794-1

Layout: Hedda Bank
Oplag: 600
Tryk: BookPartnerMedia A/S

© 2005 Socialforskningsinstituttet

Socialforskningsinstituttet
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sf@sf.dk
www.sf.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

INDHOLD

FORORD	9
RESUMÉ	11
Undersøgelsens gennemførelse	11
Børnets bedste tilgodeses gennem større involvering af børn og unge	12
Tidlig indsats styrket gennem underretningspligt og opsporing af mistriivsel	13
Nye tiltag over for utilpassede unge	13
Kontinuitet i anbringelsen	14
Mange redskaber til at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen	15
Organisatoriske ændringer og initiativer i forbindelse med lovændringerne	15
De følgende faser i evalueringen	16
1 BAGGRUND OG MÅLSÆTNING FOR EVALUERINGENS FASE I	19
Lovændringernes formål og indhold	20
Baggrunden for lovændringerne	22
Evalueringens samfundsøkonomiske kontekst	24

	Evalueringens fase I: mål og indhold	25
	Delproblemstillinger i fase I	27
	Rapportens struktur	31
2	UNDERSØGELSESDSIGN OG METODE	33
	Datakilder og dataindsamling	33
	Stikprøvekonstruktion	34
	Opnåelse	35
	Bortfald	37
	Skævhed i bortfaldet?	38
	Klargøring af data	38
	Analyse	38
	Faktoranalyse og indeks	41
3	DE NYE FORANSTALTNINGER OG FAMILIERNES PROBLEMER	43
	Belastende familieforhold i forebyggelsessager	46
	Inddragelse af børn og unge	49
	Oprettelse af en tværfaglig gruppe efter § 37 a	52
	Familierådslagning	58
	Forældrekontrakter, multisystemisk terapi, netværksorienteret terapi, systemisk terapi	59
	Hvad ønsker man at opnå med foranstaltningen?	66
	Er der udarbejdet en uddannelsesplan?	68
	De utilpassede unge: handleplan ved voldskriminalitet	70
	Tværkommunal underretningspligt	71
	Tilbud til de utilpassede unge: praktikophold	73
	Efterværn for de 18-22-årige	74
	Når sagen starter	76
	Sammenfatning	82
4	TEMA: BARNETS BEDSTE	85
	Barnets bedste – hvad vil det sige?	85
	Inddragelse af det berørte barn/den berørte unge	87
	Implementering af forhold til styrkelse af inddragelsen af de berørte børn og unge	89
	Inddragelse af personer fra barnets nærmiljø	95

	Barrierer for inddragelse	107
	Bevarelse af anbragte børn/unges bånd til biologiske forældre	111
	Diskontinuitet i anbringelsen	112
	Sammenfatning	119
5	TEMA: STYRKELSE AF DEN TIDLIGE INDSATS	123
	Retningslinjer for tidlige tegn på mistrivsel	124
	Underretning af tilflytningskommuner	127
	Enkeltpersoners underretningspligt	131
	Mindsteindgrebsprincippet	133
	Begrundet formodning i anbringelsessager	136
	Etablering af døgnforanstaltninger	137
	Sammenfatning	140
6	TEMA: NY INDSATS OVER FOR UTILPASSEDE UNGE	143
	Indledning	143
	Tilbud til de utilpassede unge – bruges de?	144
	Tilbud til de utilpassede unge – de politiske og administrative ledes fokus	148
	Sammenfatning	151
7	TEMA: NYE EFTERVÆRNSTILTAG FOR DE 18-22-ÅRIGE	153
	Retningslinjer for efterværn	154
	Udarbejdelse af handleplaner	157
	Sammenfatning	158
8	TEMA: KONTINUITET I ANBRINGELSEN	161
	Støtteperson til forældre	162
	Forlænget hjemtagelsesperiode	165
	Ændring af anbringelsessted	167

	Retningslinjer for kontinuitet i anbringelsen	168
	Sammenfatning	173
9	TEMA: FULDBYRDELSE AF TVANGSMÆSSIGE FORANSTALTNINGER	175
	Fuldbyrkelse af tvangsmæssige foranstaltninger – de politiske og administrative lederes fokus	176
	Sammenfatning	183
10	TEMA: ØGET KVALITET I SAGSBEHANDLINGEN	185
	Indledning	185
	Hvad øger kvaliteten i sagsbehandlingen, og hvordan måles det?	186
	Grundighed og systematik i sagsbehandlingen	187
	Faglighed i sagsbehandlingen	191
	Vidensopsamling	193
	Vidensopsamlingsaktiviteter blandt sagsbehandlerne	195
	Vidensopsamling blandt afdelingsledere og socialdirektører	199
	Evaluerings som vidensopsamling	204
	Opsamling: implementering af forhold til styrkelse af fagligheden	208
	Ventetider	209
	Sammenfatning	213
11	ORGANISATORISKE ÆNDRINGER OG NYE STYRINGSMIDLER	217
	Ledelsens handlinger i forbindelse med lov nr. 466	217
	Ændring af retningslinjer som følge af lovændringerne	219
	Nye styringsmidler	223
	Omfang og udbytte af samarbejde	225
	Sammenfatning	228

12	MYNDIGHEDSROLLER OG LEVERANDØRROLLER	231
	Varetagelsen af roller	232
	Præference for at bruge kommunens egne tilbud?	233
	Er der et skisma mellem både at være myndighed og leverandør?	235
	Krav til leverandører	237
	Sammenfatning	239
13	KONKLUSION	241
	Sammenfatning af de væsentligste resultater	242
	Barnets bedste	243
	Styrkelse af den tidlige indsats	246
	Ny indsats over for utilpassede unge	247
	Nye efterværnstiltag for de 18-22-årige	247
	Kontinuitet i anbringelsen	248
	Fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger	249
	Øget kvalitet i sagsbehandlingen	250
	Organisatoriske ændringer og initiativer i forbindelse med lovændringerne	251
	Myndighedsroller og leverandørroller	253
	Serviceovens implementering	254
	De følgende faser i evalueringen	256
	REFERENCER	257
	BILAG A	261

FORORD

Med virkning fra 1. januar 2001 blev Servicelovens regler for børn og unge med særlige behov ændret. Formålet med ændringerne er overordnet at styrke indsatsen for børn og unge med særlige behov med henblik på bedre og mere stabile opvækstvilkår for den lille gruppe af børn og unge, der er mest udsat for omsorgssvigt, samt at øge indsatsen over for de utilpassede unge.

Socialforskningsinstituttet har fået det opdrag at evaluere, i hvilken udstrækning lovændringerne er implementeret i kommunerne, og i hvilken udstrækning praksis dermed lever op til lovens formål. Den foreliggende delrapport I er første afreportering i det toårige evalueringsforløb, som er sat i værk af Styrelsen for Social Service på vegne af Socialministeriet.

Vi vil gerne benytte lejligheden til at takke de mange ansatte og politisk valgte i kommunerne, som har taget sig tid til at udfylde de spørgeskemaer, som undersøgelsen bygger på. Også tak til tidligere teamchef på lokalcenter Vesterbro, Københavns Kommune, Flemming Nielsen, som sammen med to sagsbehandlere på lokalcenteret stillede sig til rådighed for test af vores spørgeskemaer.

Til evalueringen er der nedsat en følgegruppe bestående af socialdirektør i Rødovre Kommune Ole Pass, som også er formand for Socialchefforeningen; chefkonsulent Pernille Kvarning, Kommunernes Landsforening; børne- og kulturchef i Haslev Kommune Per Udesen; formand

Henning Breinholt, Dansk Socialrådgiverforening, der har været repræsenteret ved konsulent Henrik Egelund Nielsen; udviklingschef Sven-Åge Westphalen samt fuldmægtig Biørn Bakdal, begge Styrelsen for Social Service. Følgegruppen takkes for gode råd og diskussioner.

Endelig skal der lyde en tak til programleder Tine Egelund samt forskningsprofessor Søren Winther, SFI, der begge har bistået med gode råd, samt til forskningsleder Olaf Rieper, AKF, der har været ekstern referere på evalueringen.

Evalueringens fase I er gennemført af seniorforsker på SFI, Mogens Nygaard Christoffersen (som er ansvarlig for kapitel 3, forskningsassistent på SFI, Andreas Lindemann (som er ansvarlig for kapitlerne 5, 7, 8, 11 og 12) og adjunkt, ph.d. ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, Vibeke Lehmann Nielsen (som er ansvarlig for kapitlerne 4, 6, 9 og 10), under ledelse af seniorforsker på SFI, Anne-Dorthe Hestbæk (som er ansvarlig for kapitlerne 1, 2 og 13).

København, november 2005

Jørgen Søndergaard

RESUMÉ

Problemstillingen for den foreliggende delrapport I i evalueringen af ændringerne i Serviceloven pr. 1. januar 2001 (lov nr. 466) er, i hvor høj grad lovændringerne er implementeret i kommunerne, og i hvilken udstrækning praksis dermed lever op til lovens formål. Formålet med lovændringerne er at styrke indsatsen over for børn og unge med særlige behov med henblik på bedre og mere stabile opvækstvilkår for den lille gruppe af børn og unge, der er mest udsat for omsorgssvigt, samt at øge indsatsen over for de utilpassede unge.

Der er tale om evaluering af et relativt komplekst felt. Derfor kan man ikke besvare hovedproblemstillingen på en enkel måde med, at loven er blevet implementeret i så og så høj grad. Det er netop en pointe, at kommunerne på nogle områder har implementeret relativt mange af de tiltag og styringsredskaber, vi i denne evaluering vælger at bruge som indikatorer på implementering, mens de på andre områder ikke har implementeret lovændringerne i lige så stor udstrækning.

UNDERSØGELSENS GENNEMFØRELSE

Der er blevet gennemført omfattende dataindsamlinger til delrapport I. Dels fire landsdækkende spørgeskemaundersøgelser blandt sagsbehandlere, afdelingsledere, forvaltningsdirektører og udvalgsformænd i de for-

valtninger og politiske udvalg, der behandler sager med børn og unge med særlige behov. Dels en case-undersøgelse med oplysninger om over 1.000 kommunale børnesager.

Nogle temaer har været ukomplicerede at evaluere med entydige mål. Andre temaer har været vanskeligere at omsætte til entydigt målbare indikatorer. Det gælder de mere bløde intentioner i Serviceloven om fx at styrke hensynet til barnets bedste. For disse temaer har vi valgt bl.a. at belyse omfanget af regelstyring (fx eksistensen af retningslinjer, statistiske opgørelser, kvalitetssikringsprocedurer etc.) på givne områder, også selvom Serviceloven ikke nødvendigvis rummer krav om at etablere de valgte styringsredskaber. Dette valg er truffet ud fra en arbejdshypotese om, at disse styringsredskaber kan være med til at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen og derigennem give en positiv effekt for det enkelte barn og dets familie.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at vi på baggrund af evalueringens data ikke kan udtale os om kvaliteten af sagsbehandlingen, hvorvidt den har udviklet sig til det bedre, eller i hvilken udstrækning en ændret sagsbehandling også får en positiv effekt for de berørte børn og familier. Denne første fase i evalueringen giver en indledende beskrivelse af kommunernes praksis, og alle statistiske sammenhænge må på nuværende tidspunkt betegnes som tentative. Først i evalueringens afsluttende fase kan vi teste hypoteser, fx om, hvilke forhold i kommunerne der synes at bidrage til en høj implementeringsgrad.

I det følgende resumerer vi de væsentligste resultater fra delrapport I.

BARNETS BEDSTE TILGODESES GENNEM STØRRE INVOLVERING AF BØRN OG UNGE

Både de kommunebaserede undersøgelser og case-undersøgelsen viser samstemmende, at der nu gennemføres samtaler med langt de fleste børn og unge. Alt i alt er tre gange så mange unge blevet taget med på råd i deres egen sag i 2004 som i 2001. Tendensen er særlig tydelig i sager med mishandling/vanrøgt, eller hvor forældrene har en psykisk lidelse eller et misbrug. Når vi samlet måler på en række styringsredskaber, som fx retningslinjer, mål- og resultatkrav samt jævnlige statistiske opgørelser over børns og unges inddragelse, ligger 16 pct. af kommunerne i top, mens 24

pct. i middel udstrækning og 60 pct. i ringe udstrækning har implementeret de målte forhold.

42 pct. af kommunerne har en skriftlig politik om at fremme inddragelsen af familie og netværk, og 65 pct. har siden 2001 fået undersøgt, på hvilke områder det forebyggende arbejde i nærmiljøet har ændret sig. Knap en femtedel af kommunerne har i høj grad implementeret styringsredskaber på det politiske og administrative ledelsesniveau for at styrke sagsbehandlerne fokus på at inddrage barnet eller den unges nærmiljø. 81 pct. har gjort det i middel eller lav grad.

Godt hver fjerde kommune har etableret forskellige foranstaltninger i det lokale nærmiljø, fx døgntilbud, specialbørnehave, specialklasse (som det hyppigst forekommende), familieværksted etc. 17 pct. af kommunerne har relativt mange tilbud i nærmiljøet. Analyserne viser helt forventeligt, at jo mindre kommunen og dens beskatningsgrundlag er, jo færre foranstaltninger er der etableret.

TIDLIG INDSATS STYRKET GENNEM UNDERRETNINGSPLIGT OG OPSPORING AF MISTRIVSEL

Seks ud af ti kommuner har retningslinjer for håndtering af tidlige tegn på mistrivsel, og lidt over halvdelen har retningslinjer for tværkommunal underretningspligt. En stor del af sagsbehandlerne mener, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj eller meget høj grad, og at de er et godt instrument. Også case-undersøgelsen finder, at relativt mange kommuner aktivt anvender reglerne om underretningspligt. 54 pct. af kommunerne har retningslinjer for håndtering af mindsteindgrebsprincippet. Intentionen i mindsteindgrebsprincippet synes at være slået igennem hos sagsbehandlerne, idet en relativt stor andel altid forsøger at være så lidt indgribende som muligt.

NYE TILTAG OVER FOR UTILPASSEDE UNGE

86 pct. af sagsbehandlerne har i alle eller langt de fleste sager inddraget den berørte unge. De nye indsatsmuligheder over for utilpassede unge bruges i en forholdsvis lille andel af sagerne. Henholdsvis 18 pct. og 20 pct. af kommunerne har i halvdelen eller flere af de relevante sager anvendt de nye

regler om praktiktilbud til unge eller en fast kontaktperson til hele familien. Der synes at være en sammenhæng mellem stigende andel problembørn i kommunen og stigende anvendelse af de forskellige tilbud til utilpassede unge. Det er forventeligt, eftersom netop disse kommuner sandsynligvis har mest brug for at udvide viften af tilbud. Praktikophold benyttes især til unge med adfærdsproblemer og unge, hvis forældre er belastet af psykisk lidelse eller misbrug. Unge med kriminel adfærd har lavere sandsynlighed end andre unge for at få et praktikophold.

Handleplaner for unge ikke altid rettidige

Halvdelen af kommunerne har retningslinjer for efterværn, her forstået som støtte til unge efter endt anbringelse. Næsten to tredjedele af sagsbehandlere mener, at handleplaner influerer positivt på deres arbejde med efterværnet for unge. Men kun 22 pct. af kommunerne lever op til lovens krav om at udarbejde handleplaner i alle sager om anbragte unge i alderen 18-22 år mindst seks måneder før anbringelsens ophør. Ca. 30 pct. af sagsbehandlere får i over halvdelen af sagerne først udarbejdet en handleplan mindre end seks måneder før anbringelsens ophør.

KONTINUITET I ANBRINGELSEN

Lidt over halvdelen af kommunerne har skriftlige retningslinjer for sikring af kontinuitet i anbringelser. I de fleste kommuners politiske udvalg er der sjældent eller endog meget sjældent uenighed om, hvorledes man sikrer kontinuitet i børns liv, og udvalgene synes at have en vis opmærksomhed på området. Halvdelen af sagsbehandlere vurderer ordningen med en støtteperson under barnets anbringelse til at have en stor eller meget stor positiv effekt for forældrene. Det er dog kun 55 pct. af landets kommuner, der hidtil har benyttet foranstaltningen. Kommunen kan kræve såkaldt forlænget hjemtagelse, jf. § 42 a, i sager, hvor forældrene ønsker et frivilligt anbragt barn hjemgivet, men hvor hensynet til barnet tilsiger, at det ikke bør hjemgives. Evalueringen tyder på, at dette tiltag kun bliver brugt i en meget lille andel sager.

MANGE REDSKABER TIL AT STYRKE KVALITETEN I SAGSBEHANDLINGEN

Kommunerne har i ret høj grad udviklet redskaber til at styrke sagsbehandlingens systematik og grundighed. 61 pct. af kommunerne har skriftlige administrative retningslinjer, og 85 pct. har indført kvalitetssikringsprocedurer. Store bykommuner, kommuner med et højt beskatningsgrundlag samt kommuner med forholdsvis mange problembørn har en relativt høj implementeringsgrad af redskaber til styrkelse af grundighed og systematik i sagsbehandlingen. Det er en plausibel antagelse – som dog ikke kan dokumenteres i denne fase af evalueringen – at kommuner med et højt klientpres relativt tidligt oplever et incitament til at styrke og effektivisere sagsbehandlingen.

70 pct. af kommunerne har etableret tværfaglige grupper, jf. § 37 a, og 64 pct. af kommunerne benytter dem i over halvdelen eller de fleste sager. I case-undersøgelsen er der i ca. hver femte sag udpeget en person fra den tværfaglige gruppe som ansvarlig for sagen, eller gruppen har formidlet kontakt til særligt sagkyndige. Case-undersøgelsen konkluderer, at de tværfaglige grupper findes i de fleste kommuner, men der er tegn på, at de endnu ikke anvendes systematisk i alle kommuner.

Der kan konstateres en meget stor øgning i omfanget af sager, der har en eksplicit målsætning med de iværksatte foranstaltninger. Denne andel udgjorde i 2001 28 pct. af sagerne sammenholdt med 60 pct. af sagerne i 2004, hvilket må betegnes som et metodemæssigt fremskridt, der gerne skulle afføde mere klarhed og målrettethed i indsatsen. Case-undersøgelsen peger på, at der ikke er sket en stigning i andelen af sager med § 38-undersøgelse. Både i 2001 og 2004 er andelen på lidt over 40 pct.

ORGANISATORISKE ÆNDRINGER OG INITIATIVER I FORBINDELSE MED LOVÆNDRINGERNE

I forbindelse med lovændringerne afholdt over halvdelen af kommunerne et møde, hvor man informerede om de vedtagne ændringer. To ud af fem sendte medarbejdere på efteruddannelse af særlig relevans for lovændringerne, mens en fjerdedel af kommunerne sendte en e-mail eller et notat rundt om lovændringerne. Knap hver femte kommune udarbejdede skriftlige retningslinjer for, hvordan de nye regler skulle omsættes i kommunen.

Det er stort set de samme ca. 70-80 pct. af kommunerne, der på næsten alle områder i høj eller meget høj grad har ændret retningslinjerne. Og det er i høj grad de samme ca. 10 pct., som stort set ikke har ændret retningslinjerne.

En relativt lille andel af kommunerne har indført nye styringsmidler siden lovændringerne. Fx har 8 pct. af afdelingslederne siden fået en resultatkontrakt, mens sagsbehandlerne i 16 pct. af kommunerne nu skal føre regnskab over deres tidsforbrug. To tredjedele af kommunerne har haft en værdisafklaringsproces – om end det for 43 pct. af dem skete før 2001. I knap tre ud af fire kommuner har socialudvalget udarbejdet servicemål/målsætninger for kommunens indsats over for udsatte børn og unge (halvdelen gjorde det dog før 2001).

Er rollen som myndighed og som leverandør adskilt?

Der er flere kommuner, som organisatorisk ikke adskiller myndighedsrollen og leverandørrollen, end kommuner, som helt eller i høj grad adskiller rollerne. I to tredjedele af kommunerne stilles der krav om en kontrakt, når der skal leveres en ydelse fra en ekstern leverandør, mens det kun er tilfældet i en fjerdedel af kommunerne, når kommunen selv er leverandør. Der er altså forskel på de krav, kommunerne stiller til egne og eksterne leverandører. Kun meget få sagsbehandlere oplever et politisk pres for at bruge flere private leverandører, og ca. halvdelen føler fuld frihed til at vælge foranstaltning, uanset hvem der leverer. En del kommuner oplever, at private leverandører er for dyre, eller føler sig usikre på ydelsens kvalitet. Kommunerne har imidlertid også nogle generelle forbehold af mere strukturel karakter over for eksterne leverandører, uanset om disse er offentlige eller private. Fx at det kræver et administrativt apparat, som de ikke har, at købe ydelserne eksternt, eller at det kræver ekstra tid, hvorfor de hellere producerer ydelsen selv.

DE FØLGENDE FASER I EVALUERINGEN

Det er vigtigt at holde sig for øje, at der i den foreliggende delrapport I er tale om de første indledende og beskrivende resultater fra en evaluering, der løber over to år. Først senere i forløbet vil vi kunne teste en række af de foreløbige resultater fra delrapport I. Desuden skal man være opmærksom på, at kommunerne langt fra er ens eller fungerer ens. Tværtimod har kommunerne forskellige forudsætninger, behov og ønsker til deres løsnin-

ger og implementering. Derfor vil der være brug for bredspektrede overvejelser over de mulige barrierer for at styrke implementeringen. Det er intentionen i den afsluttende fase af evalueringen at gennemføre analyser bl.a. af, hvilke typer af kommuner der implementerer på hvilke måder, og hvilke faktorer der synes at fremme implementeringen af ændringerne i Serviceloven.

BAGGRUND OG MÅLSÆTNING FOR EVALUERINGENS FASE I

I den foreliggende rapport fremlægges de første delresultater i forbindelse med evalueringen af ændringerne af Servicelovens børneregler (dvs. kapitlerne 8, 9 og 9a i Serviceloven) med virkning fra 1. januar 2001 (lov nr. 466). Formålet med ændringerne i børnereglerne var, som det skal uddybes nedenfor, at forbedre indsatsen over for børn og unge med særlige behov for støtte.

Det blev allerede i forbindelse med lovens tilblivelse besluttet at evaluere de ændrede regler. Af Folketingets bemærkninger til loven (stk. 4.10.2) fremgår det, at evalueringen skal belyse, hvordan loven er implementeret i kommunerne og betydningen af dette for kommunernes samlede indsats. Specifikt nævnes indholdet af kommunernes målsætninger for området, opfølgning på målsætningerne, antallet og karakteren af støtteforanstaltninger samt ændrede sagsbehandlingsrutiner og forvaltningsmæssige strukturer. Socialforskningsinstituttet gennemfører evalueringen for Styrelsen for Social Service på vegne af Socialministeriet, og den løber i årene 2004-2006.¹

Evalueringen er opdelt i fire faser (I-IV). Til fase I, som afrapporteres i den foreliggende rapport, er der gennemført fem spørgeskemaundersøgelser med vægt på kommunernes anvendelse og operationalisering af

1. Evalueringen var udbudt i åben licitation i efterår/vinter 2003 og blev påbegyndt i februar 2004.

reglerne vedrørende udsatte børn og unge. Data er blevet indsamlet blandt de forvaltningsdirektører, afdelingsledere, sagsbehandlere og udvalgsformænd, der i kommunerne har med indsatsen over for udsatte børn og unge at gøre (i nogle kommuner er det socialforvaltning og socialudvalg, i andre kommuner er det børne- og kulturforvaltning og det tilsvarende udvalg etc.). Desuden er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse om 1.645 konkrete børnesager i kommunerne med sagsbehandlere som respondenter (mere om dette i kapitel 2).

Det er vigtigt at understrege, at der med den foreliggende delrapport I er tale om de første, indledende resultater fra en evaluering, der løber over to år. Heri beskrives, i hvilken udstrækning kommunerne har etableret/iværksat en række tiltag og styringsredskaber i forbindelse med ændringen af Serviceloven i 2001. Først i den afsluttende delrapport har vi et datagrundlag, der muliggør mere sofistikerede analyser af de potentielle årsagssammenhænge, som delrapporten måtte pege på.

I dette kapitel vil vi først beskrive lovændringerne, baggrunden herfor samt den samfundsmæssige kontekst, lovændringerne udspringer af. Dernæst beskrives de målsætninger og problemstillinger, der er knyttet til fase I. Endelig beskrives kort, hvordan de følgende faser i evalueringen er planlagt p.t. (fase II-IV), sådan at læseren kan danne sig et billede af, hvordan den samlede evaluering vil forløbe. Afslutningsvis beskrives opbygningen af delrapport I.

LOVÆNDRINGERNES FORMÅL OG INDHOLD

Formålet med lovændringerne i Servicelovens kapitel 8, 9 og 9a er helt overordnet at “styrke indsatsen for børn og unge med særlige behov med henblik på bedre og mere stabile opvækstvilkår for den lille gruppe af børn og unge, der er mest udsat for omsorgssvigt, samt at øge indsatsen over for de utilpassede unge” (Styrelsen for Social Service, 2003:1). Loven skal give et fundament for at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for børn og unge, “så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende” (§ 32 i Serviceloven, indledningen til kapitel 8 om særlig støtte til børn og unge). Med denne formulering refereres der til den indsats, der rækker ud over de almindelige tilbud i Serviceloven, såsom daginstitution, klub etc.

Et andet formål med lovændringerne er at kvalificere indsatsen

over for den gruppe, der betegnes som “de utilpassede unge”. Det er fx unge med antisocial adfærd og begyndende kriminalitetsproblemer, og som derfor kan have behov for en særlig skole- eller arbejdsmarkedsindsats. Endelig blev der med inspiration fra FN’s Børnekonvention (Dansk UNICEF Komite & Socialministeriet, 1991) indføjet en passus om, at en given støtte altid skal være til barnets bedste.

Lovændringernes hovedsigte kan kort opsummeres således:

- *At styrke den tidlige og forebyggende indsats* (bl.a. udmøntet i § 37 a, som forpligter kommunen til at oprette en tværfaglig gruppe, der skal sikre tidlig og sammenhængende støtte samt kontakt til lægelig, social, pædagogisk, psykologisk og anden sagkundskab. Desuden i den tværkommunale underretningspligt (§ 33 a), ifølge hvilken fraflytningskommunen skal underrette tilflytningskommunen, hvis man finder, at et eller flere børn har behov for særlig støtte)
- *At bidrage til, at en anbringelse sker så tidligt som muligt*, når anbringelse er den nødvendige og rigtige foranstaltning
- *At styrke støtten til forældrene under barnets anbringelse* (fx udmøntet i § 40 a om støtteperson til forældremyndighedsindehaveren under barnets anbringelse uden for hjemmet)
- *At sikre et stabilt anbringelsesforløb* præget af kontinuitet (bl.a. udmøntet i § 42 a, ifølge hvilken børn og ungeudvalget kan beslutte, at et ellers frivilligt anbragt barn ikke må hjemgives i en periode på op til tre måneder. Desuden i § 55, ifølge hvilken en ændring af anbringelsesstedet kræver samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og fra unge, der er fyldt 15 år)
- *At øge mulighederne for en mere glidende overgang til voksertilværelsen* for de mest udsatte unge, fx gennem etablering af efterværn for unge i alderen 18-22 år (bl.a. udmøntet i § 62 a, ifølge hvilken unge på 18-22 år, der hidtil har været anbragt, nu kan få forlængelse af deres døgnanbringelse, en udslningsordning fra anbringelsesstedet, personlig rådgiver eller kontaktperson. Desuden udmøntet i § 40, stk. 2, nr. 12 om praktiktilbud for unge).

Mange af ændringerne i Servicelovens paragraffer retter sig mod flere af de ovennævnte formålsformuleringer på samme tid. Det gælder fx nogle af de mere overordnede målsætninger i § 32 om, at støtten skal ydes tidligt og sammenhængende, så vidt muligt i hjemmet eller i det nære miljø, så vidt muligt i samarbejde med familien, og at der skal lægges vægt på at give

barnet eller den unge en stabil og god voksenkontakt samt kontinuitet i opvæksten.

BAGGRUNDEN FOR LOVÆNDRINGERNE

Ændringerne i Servicelovens børneregler i 2001 udsprang af flere samtidige strømninger op gennem 1990'erne. Bl.a. med udgangspunkt i konkrete enkeltsager var der kommet et stigende socialpolitisk fokus på tidlige tegn på mistrivsel samt på vanskelighederne med at finde egnede løsninger for unge, der var inde i en alvorlig antisocial udvikling. Også opmærksomheden på barnets behov for kontinuerlige opvækstvilkår skærpedes på dette tidspunkt i lyset af mediernes søgelys på "svingdørsbørn". Samtidig foregik der i socialfaglige miljøer en løbende diskussion af kvaliteten af det sociale arbejde med børn og unge.

Formentlig har det også haft indflydelse på lovændringen, at manglen på forskningsbaseret viden om tiltag over for udsatte børn og unge samt effekterne heraf havde stor bevågenhed op gennem 1990'erne.² I den forstand kan man tale om en udveksling mellem på den ene side forskningen og på den anden side den politiske regulering af området.

Mange af de problemer, som undersøgelser af børneområdet har afdækket de senere år, har i slående grad knyttet sig til resultatsiden: Foranstaltningerne på området koster for meget, der er for få gode resultater osv. Der er sket en *ekstrem stigning i udgiftsniveauet* gennem de seneste år på både forebyggelses- og anbringelsesområdet (Bakdal, 2003; Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen & Socialministeriet, 2003). Udgifterne på området er steget 3-4 gange så hurtigt som i den kommunale sektor som helhed. I 2002 var udgiften til anbringelser alene knap 7,5 mia. Man anslår, at den i 2010 vil være steget til 20-25 mia., hvis ikke stigningstakten dæmpes. Dette vil overstige udgiften til hele det almindelige dagpasningsområde (Bakdal, op.cit.).

Denne udvikling har affødt en stærk interesse både centralt og decentralt for at erstatte anbringelser med forebyggende tiltag, hvor indsatsen sker i hjemmet og nærmiljøet. Disse bestræbelser er så småt begyndt at afspejle sig i kommunernes praksis. Således ser man i de seneste tal fra Danmarks Statistik, at omfanget af børn og unge anbragt uden for hjem-

2. Fx Christensen, 1998; Egelund, 1997; Hestbæk, 1997.

met for første gang i mange år er faldet en anelse (fra 14.363 ved udgangen af 2002 til 14.131 pr. 31. december 2003). Samtidig er omfanget af børn og unge med forebyggende foranstaltninger tilsvarende steget fra 2002 og til 2003 (Danmarks Statistik, 2004).

Et andet problem på børne- og ungeområdet end det økonomiske er *manglen på adækvate forebyggende tilbud med dokumenteret effekt*. Det gælder ikke mindst på områder, hvor nye problemer opstår, eller hvor tidligere kendte problemer ændrer karakter. Derfor er der såvel på sagsbehandlerniveau som i kommunernes ledelser en søgen efter og en interesse for at eksperimentere med nye handlemåder – hvad “kulegravningsrapporten” også kan ses som et udtryk for (Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen & Socialministeriet, 2003).³

Et tredje problem er, at der på børneområdet *ikke har været tradition for at dokumentere effekterne* af den indsats, der ydes. Der er begrænset viden om, hvilke foranstaltningstyper og metoder der virker, og hvordan de virker, og dermed grundlæggende tvivl om effekterne for børnene af de fleste foranstaltninger, som hyppigst anvendes i dag. Hermed forringes eller umuliggøres kommunernes målrettede styring og anvendelse af disse tiltag. Nye udfordringer stiller krav om kreativitet i forhold til nye løsninger, og samtidig skal der ydes en massiv indsats for at skabe større viden om indsatsernes effekter. Dette erkendes af både socialpolitikere og praktikere og giver sig udtryk i stigende krav om, at socialt arbejde bør evidensbaseres, dvs. bør hvile på sikrere, videnskabelig dokumentation af effekter.

Der er *ikke tradition* for at foretage løbende *evalueringer* af arbejdet, hverken hvad angår forebyggende foranstaltninger eller anbringelser (Axelsen, 2001; Egelund & Hestbæk, 2003). Der er dog en stigende opmærksomhed rettet mod, at de kommunale forvaltninger på børneområdet har behov for at udvikle en evalueringskultur som en forudsætning for, at de kan styre området og udnytte de tilgængelige ressourcer hensigtsmæssigt.

Et andet styringsrelateret problem er *manglen på systematik og en fælles faglig problemforståelse* i forvaltningens behandling af børnesager. Denne mangel medfører, at samme type problem kan afføde vidt forskel-

3. Kulegravningsrapporten skulle bl.a. undersøge regler og praksis ved anvendelsen af og tilsynet med private opholdssteder samt foretage en bredere analyse af børn og ungeområdet, herunder undersøge årsagerne til de stigende forebyggelses- og anbringelsesfrekvenser.

lige handlinger, selv inden for den samme kommune, idet vurderingen af børnenes situation og behovet for indsats i lige så høj grad styres af personlige opfattelser og moralske forestillinger som af faglige overvejelser (Egelund & Thomsen, 2002).

Endelig er det et problem, at både forældre og barnet/den unge ofte er alt *for usynlige* i det sociale arbejde, selv ved så indgribende foranstaltninger som anbringelse uden for hjemmet. Børnene tildeles ofte en tilbagetrukket rolle i sagsforløbet. Som følge af kritikken har der været fokus på udvikling af nye arbejdsmåder og metoder, fx familierådslagning, hvor familiens og det udvidede netværks egne ressourcer inddrages i problemløsningen.⁴

De ovenfor nævnte problemer udgør en del af baggrunden for lovændringerne og således også for denne evaluering.

EVALUERINGENS SAMFUNDSØKONOMISKE KONTEKST

Når Folketinget ændrer gældende love, og disse ændringer får økonomiske implikationer for (amts)kommunerne som i dette tilfælde, bliver der gennemført forhandlinger med de berørte parter. Her vurderes det, hvilke ekstraudgifter en given lovændring måtte påføre kommunerne, og hvorledes de skal kompenseres for dette (det udvidede totalbalanceprincip).

Også ved beslutningen om lov nr. 466 blev der indgået en økonomisk aftale mellem regeringen og kommunerne, som baserer sig på helt konkrete forventninger til, hvor mange ekstra klienter/forløb loven i alt forventes at medføre, og hvad det antages at koste (Kommunernes Landsforening, 2000). Af denne aftale fremgår det bl.a., at regeringens og Folketingets ambitionsniveau for ændringerne i Serviceloven var, at den styrkede indsats i år 2004, hvor ændringerne forventedes at være helt indfaset, ville give ekstra offentlige udgifter på 162,8 mio. kr. Ligeledes var det en del af aftalen, at det ikke var regeringens hensigt at udvide serviceniveauet ud over, hvad statens kompensation til kommunerne gav mulighed for. Det var fx ikke tåltænkt at anbringe flere børn og unge uden for hjemmet.

Aftalen indeholdt bl.a. følgende punkter, som har betydning for denne evaluering:

4. Rasmussen & Hansen, 2002; Sundell, 2002; Sundell & Hæggen, 1999.

- At muligheden for at forlænge hjemgivelsen af ellers frivilligt anbragte børn samt den udvidede adgang til at anbringe uden samtykke forventedes at øge antallet af helårsanbragte med 25 pr. år
- At den udvidede underretningspligt vedrørende gravide misbrugere ville medføre, at ekstra 10-15 gravide misbrugere på årsbasis skulle have et behandlingstilbud, primært i amtsligt regi
- At ca. halvdelen af forældrene til anbragte børn forventedes at ville få tildelt støtteperson i kortere eller længere tid, svarende til en merudgift på 9,1 mio. kr. for kommunerne
- At der ville blive tildelt kontaktpersoner til ca. 100 familier på helårsbasis
- At 500 unge på helårsbasis ville få et praktiktilbud
- At der ville blive udarbejdet ca. 50 planer om året for unge, der har begået voldskriminalitet, med en merudgift på ca. 1.200 kr. pr. plan
- At antallet af anbragte i alderen 18-22 år ville stige med 303 helårspersoner
- At 185 flere unge i alderen 18-22 år ville få personlig rådgiver, mens stigningen i kontaktpersoner ville modsvare 50 helårspersoner
- Og endelig at 5 pct. af de 18-årige, hvis anbringelse ophørte, ville få en udslningsordning, svarende til 321 personer årligt.

Samtidig ville nogle af tiltagene for de 18-22-årige betyde en mindreudgift på anslået 5 mio. kr. til dem, der ellers ville have fået indsatser efter voksenbestemmelserne i Serviceloven.

Det er i dette lys, implementeringen af de konkrete tiltag i Serviceloven skal ses. Der var dels fastsat et bestemt niveau for hver ydelse, og det var ligeledes overordnet aftalt, at der i princippet ikke skulle være tale om en nettoudvidelse, men om en styrket indsats over for de berørte grupper. Samtidig var der med grundtakstreformen sket en finansieringsomlægning af betalingen for anbragte børn og unge.

EVALUERINGENS FASE I: MÅL OG INDHOLD

Formålet med fase I i evalueringen, der betragtes som undersøgelsens før-måling, er at afdække, i hvilken grad kommunerne har implementeret de ændringer i Serviceloven, der trådte i kraft pr. 1. januar 2001, jf. lov nr. 466. Hovedproblemstillingen for delrapport I er således:

I hvilken udstrækning er lovændringerne implementeret (målt over sommeren 2004), og i hvilken udstrækning lever praksis op til lovens formål?

I det omfang det er muligt, vil vi desuden på baggrund af de samlede analyser også i konklusionen berøre spørgsmålet om, hvilken betydning de ændrede regler har haft for kommunens samlede indsats på de relevante foranstaltningsområder. For denne delproblemstilling vil den centrale del af analysen imidlertid ligge i den afsluttende rapport, når der er forløbsdata at bygge på.

Analytisk fokus

I fase I er det kommunernes praksis, som er i centrum – ikke så meget forklaringen på variationen i deres praksis. Det betyder, at de spørgsmål, som analyserne baserer sig på, særligt retter sig mod den faktiske adfærd i kommunerne, og i hvor høj grad denne adfærd lever op til lovens krav og intentioner. Kommunernes direkte indsats i forhold til deres borgere bliver i praksis foretaget af sagsbehandlere. Lovgivningen implementeres, i og med at sagsbehandlerne fører den ud i livet. Derfor vil det i særlig grad være spørgeskemaet til *sagsbehandlerne og til afdelingslederne*, som vil være i fokus i denne delrapport, om end der også inddrages data fra de øvrige tre spørgeskemaer.

Nogle af de temaer, som evalueringsopdraget har udpeget, er relativt konkrete og lader sig derfor også relativt nemt evaluere med håndfaste mål. Det gælder fx temaet “tilbud til utilpassede unge” eller “nye efterværnstiltag for de 18-22-årige”. Andre temaer er langt vanskeligere at omsætte til entydigt målbare indikatorer. Det gælder fx intentionerne om at styrke hensynet til barnets bedste, styrke den “tidlige indsats” og styrke “kvaliteten i sagsbehandlingen”.

Derfor rummer spørgeskemaerne både let målbare indikatorer, som loven måske tilmed stiller krav om (fx hvorvidt der er udarbejdet en handleplan for den unge i forbindelse med udskrivning fra anbringelse, om kommunen har etableret en tværfaglig gruppe jf. § 37 a, eller i hvilken udstrækning der har været gennemført samtaler med de unge, og en lang række spørgsmål, der snarere skal belyse omfanget af regelstyring på givne områder, også selvom der ikke er et lovkrav på området (fx om kommunen har udarbejdet skriftlige retningslinjer og/eller mål og resultatkrav for inddragelse af børn og unge, i hvilket omfang kommunen får udarbejdet statistisk materiale om genanbringelser, eller om der er skriftlige retningslinjer for kvalitetssikringsprocedurer i det sociale arbejde med børnene

med henblik på at styrke grundighed og systematik, faglighed og hurtig sagsbehandling).

Vi belyser forekomsten af disse retningslinjer, procedurer mv., fordi vi har en arbejdshypotese om, at de kan være med til at styrke en mere systematisk sagsbehandling på området, og derigennem også give en positiv effekt for det enkelte barn og dets familie. På nuværende tidspunkt kan vi imidlertid ikke udtale os om dette, da vores data fra første dataindsamling ikke giver grundlag for at sammenkæde kommunernes adfærd med effekten for familierne. Her i den indledende fase er der tale om et øjebliksbillede, en første beskrivelse af kommunernes praksis, hvor der ikke er kontrolleret for betydningen af andre faktorer, men som udgør et fundament for de videre analyser. Først i den afsluttende fase kan vi begynde at teste forskellige hypoteser om årsagsforklaringer, fx om hvilke faktorer der synes at bidrage til en høj implementeringsgrad.

DELPROBLEMSTILLINGER I FASE I

Styrelsen for Social Service har ønsket at få belyst, i hvilket omfang kommunerne har implementeret ændringerne i Serviceloven, med særligt fokus på syv hovedtemaer.⁵ I det nedenstående redegøres der for de syv temaer, og der gives eksempler på, hvilke indikatorer evalueringen vil måle på inden for de enkelte temaer.

Barnets bedste

Det er et overordnet formål med lovændringerne, "... at støtten ydes ud fra barnets eller den unges bedste" (Serviceloven, § 32, stk. 5). Evalueringen vil bl.a. belyse kommunernes retningslinjer for inddragelse af børn i § 38-undersøgelser og handleplaner, for bevarelse af anbragte børns bånd til forældrene, og for hvordan unødige genanbringelser undgås. På baggrund af case-undersøgelsen redegøres der for den faktiske inddragelse af børn og unge. Der ses desuden på kommunens varetagelse af konflikter mellem forældres retssikkerhed og barnets retsbeskyttelse, samt på anvendelsen af metoder til at styrke inddragelsen af det nære, fx familierådslagning og MST.⁶ (Kapitel 4)

5. Se "Projektbeskrivelse" i forbindelse med Servicestyrelsens udbud, www.servicestyrelsen.dk, arkiv.

6. Fx Christensen, 1998; Egelund, 1997; Hestbæk, 1997.

Styrkelse af den tidlige og forebyggende indsats

Med henblik på at belyse, i hvilken udstrækning den tidlige og forebyggende indsats er blevet styrket, skal evalueringen bl.a. undersøge kommunernes retningslinjer for underretning af tilflytningskommune i børnesager og i sager med gravide misbrugere. Desuden belyses kommunens håndtering af mindsteindgrebsprincippet, retningslinjer for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel mv. (Kapitel 5)

Tilbud til de utilpassede unge

Lovændringerne har betydet nye indsatsmuligheder over for utilpassede unge, fx unge med antisocial adfærd og begyndende kriminalitet. I evalueringen belyses kommunernes anvendelse af de nye indsatsformer, fx praktiktilbud, principper for samarbejdet med og inddragelsen af de unge, udarbejdelse af handleplaner for unge under 18 år, der har begået alvorlig kriminalitet mv. (Kapitel 6)

Efterværn for de 18-22-årige

Tidligere anbragte er relativt dårligt rustet til at træde ind i ungdoms- og voksentilværelsen på egen hånd, sammenlignet med andre unge. Ofte er efterværnsindsatsen sparsom eller endog fraværende, og man risikerer at miste de positive resultater, som anbringelsen evt. har bidraget til.⁷ Derfor er der tilføjet nye foranstaltninger for 18-22-årige, der står for at skulle udskrives fra anbringelse. I evalueringen behandles bl.a. indsatserne personlig rådgiver og fast kontaktperson for unge på 18-22 år, opretholdelse af døgnophold i familiepleje, opholdssted eller døgninstitution for unge efter det 18. år samt udslusningsordning på det hidtidige anbringelsessted. (Kapitel 7)

Kontinuitet i anbringelsen

Kontinuitet i anbringelsen er et vigtigt mål ved anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. Men kontinuiteten er ofte ringe i disse børns og unges opvækst – også når de er anbragt (Hestbæk, 1997). Evalueringen skal bl.a. belyse kommunernes anvendelse af forlænget hjemtagelsesperiode ved frivillige anbringelser, § 55 om ændring af anbringelsessted, brug af støtteperson til forældrene under barnets anbringelse samt principper for kontinuitet i anbringelser og for tilsyn med anbringelser (Kapitel 8)

7. Bonke & Kofoed, 2001; Egelund & Hestbæk, 2003; Nielsen, 2001; Espersen, 2004.

Fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger

Evalueringen belyser bl.a., hvem der skal godkende en beslutning om fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger samt socialudvalgets grad af enighed om inddragelsen af politi i konkrete sager. Desuden belyses det, i hvilken udstrækning lovændringerne har affødt, at kommunerne har ændret deres administrative retningslinjer på området, og i hvilken udstrækning kommunerne har fået undersøgt, hvorvidt brugen af adgang uden retskendelse og af politi i forbindelse med tvangsfjernelser har ændret sig over tid. (Kapitel 9)

Øget kvalitet i sagsbehandlingen

Evalueringen skal bl.a. belyse kommunernes anvendelse af tværfaglige grupper i børnesager, omfanget af statistisk dokumentation af og evalueringsaktiviteter på området, herunder hyppighed og indhold. Desuden ses på forekomsten af skriftlige kvalitetssikringsprocedurer og deres indhold mv. Endelig vil det blive belyst, i hvilket omfang kommunerne har søgt om dispensation for antallet af stedfortrædere for hvert medlem af børn og unge-udvalget, således at der udpeges mere end én stedfortræder for hvert medlem af udvalget. (Kapitel 10)

Endelig følger to kapitler, som belyser sagsbehandling og forvaltningsstrukturer jf. evalueringens opdrag. Det første handler om *organisatoriske ændringer og nye styringsmidler* og har til formål at undersøge, i hvilket omfang lovændringerne har affødt ledelsesmæssige initiativer, anvendelse af nye styringsmidler, ændringer af retningslinjer osv. Desuden belyses her omfanget og udbyttet af det interne samarbejde i kommunen. (Kapitel 11). Det andet kapitel handler om, hvordan kommunerne varetager *myndighedsroller og leverandørroller*. Kommunerne fungerer dels som myndighed, der træffer afgørelser, dels nogle gange også som leverandør af ydelser, måske endda inden for den samme afdeling. Derfor er det vigtigt at undersøge, i hvilken udstrækning kommunen adskiller de to roller, og hvorvidt kommunen stiller samme krav eller forskellige krav til forskellige typer af leverandører. (Kapitel 12)

Introduktion til evalueringens kommende faser (fase II-IV)

Nedenfor beskrives ganske kort fase II-IV i evalueringen, således at læseren har en forudsætning for at forstå den helhed, som den foreliggende rapport er en del af (jf. også figur 1.1).

Fase II: Kvalitative undersøgelser i høj-implementerende kommuner

På baggrund af analyserne i den foreliggende delrapport vil vi udvælge 12 af de kommuner, som er kommet længst med implementeringen på en række af evalueringens temaer. Dataindsamlingen i fase II er baseret på kvalitative interview med repræsentanter fra hvert af følgende fem niveauer i de 12 kommuner: det politiske niveau, forvaltnings-, sagsbehandler-, leverandør- og brugerniveauet. Med udgangspunkt i disse 12 "succes-kommuner" vil vi bl.a. undersøge, hvilke faktorer der har spillet positivt ind på den høje implementeringsgrad, men også spørge ind til, om kommunerne faktisk oplever, at implementeringen har haft positive effekter på de mere bløde intentioner, fx i form af en større hensyntagen til barnets bedste. Desuden ser vi på, hvilke afledte konsekvenser lovændringerne har haft på de fem organisatoriske niveauer bl.a. vedrørende styringsstruktur og ledelse, resultatkrav samt grundlæggende værdier.

Figur 1.1

Oversigt over evalueringsforløbet, opdelt på fase I-IV.

	Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV
Periode	Feb. 04 - feb. 05	Feb.-sept. 2005	Marts-okt. 2005	Sept. 05 - jan. 06
Undersøgelsestype	Kortlægningsundersøgelse	Konsekvensanalyse	Kortlægningsundersøgelse over tid	Overordnet analyse af sammenhænge
Undersøgelsestema	Implementering af lovændringerne. Før-måling på syv hovedtemaer	Konsekvenser af lovændringen for fem organisatoriske niveauer i forhold til: struktur og ledelse resultatkrav værdier	Implementering af lovændringerne Efter-måling på syv hovedtemaer	Syntese: Kobling af samlede undersøgelsesresultater Effektanalyser Procesevaluering Perspektivering
Data	5 surveys: Udvalgsformænd Forvaltningsdir. Afdelingsledere Sagsbehandlere Cases	5 kvalitative undersøgelser i 12 kommuner: Politisk udvalg Forvaltningsledelse Sagsbehandlere Leverandører Brugere	4 surveys: Forvaltningsdir. Afdelingsledere Sagsbehandlere Cases	Analyse og syntese af alle delundersøgelser og datamaterialer. Baserer sig på data fra fase I, II og III.

Fase III: Efter-måling

I fase III belyses udviklingen i implementeringen i perioden 2004-2005. Dvs. i hvor høj grad de belyste adfærds- og/eller holdningsmønstre har ændret sig (yderligere) blandt sagsbehandlere, afdelingsledere, forvaltningsdirektører og udvalgsformænd siden undersøgelsen i fase I. Der er i vidt omfang tale om de samme problemstillinger som i fase I. Dog spørges der på en række områder også til baggrunden for eventuelle ændringer i implementeringen (eller manglen på samme), mens andre mindre interessante eller mindre velfungerende spørgsmål udgår. Desuden spørges der til konsekvenserne af de indholdsmæssige ændringer i loven, dels for indsatsen på området som helhed, dels for de berørte børn, unge og familier, hvor det er muligt. Dataindsamlingen i fase III baseres – ligesom i fase I – på kvantitative spørgeskemaundersøgelser i alle kommuner, samt på over 1.000 konkrete børnesager landet over.

Fase IV: Slutrapportering

Resultater fra såvel de kvalitative som de kvantitative analyser fra de forudgående faser indgår i den afsluttende analyse i fase IV. Her er det særligt hensigten at udarbejde tværgående analyser af sammenhængen mellem kommunernes styringsstruktur og værdier på den ene side, og sagsbehandleradfærd, kommunale indsatser, implementeringsgrad og indsatsernes virkninger på den anden side. Kan der fx identificeres en sammenhæng mellem bestemte kommunale styringsstrukturer, ledelsesredskaber og ledelsesstile samt værdier hos politikere og administrativt ansatte på den ene side, og graden af implementering af lovændringerne på den anden side? Og kan det på baggrund heraf konkluderes hvilke faktorer, der fremmer implementeringen af lovændringer? På baggrund af disse overvejelser er det målet, at den afsluttende rapport skal munde ud i et input til, hvordan man fremover kan styrke indsatsen over for børn og unge med det formål at skabe en bedre organisering af og ressourceudnyttelse på området.

RAPPORTENS STRUKTUR

I kapitel 2 om evalueringens design beskriver vi, hvem vi har interviewet om hvad og hvordan, hvor store henholdsvis opnåelses- og bortfaldsprocenterne er, samt hvilke typer statistiske analyser og mål der forekommer i delrapport I.

Kapitel 3 gennemgår resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen

med konkrete børnesager som genstand (case-analysen). I disse analyser indgår der oplysninger om i alt 1.645 sager. I 591 af disse har vi oplysninger tilbage fra 1998, da de har indgået i en tidligere evaluering ved Socialforskningsinstituttet (Christensen & Egelund, 2002; Christoffersen, 2002). For de 1.054 nye sager har vi bedt om oplysninger tilbage fra 2001. Dette kapitel undersøger den konkrete adfærd over tid i konkrete sager, fx hvor ofte børnene og de unge bliver inddraget, hvilke tiltag der sættes i værk ved hvilke problemstillinger, og om sagen har været for den tværfaglige gruppe.

Dette efterfølges af de syv temakapitler beskrevet ovenfor (kapitel 4-11). Her tager analyserne udgangspunkt i de kommunebaserede spørgeskemaundersøgelser til forvaltningsledere, afdelingsledere, sagsbehandlere samt udvalgsformænd. I kapitel 12 beskriver vi en række ændringer af organisatorisk og styringsmæssig karakter, som ikke indgår i de syv temakapitler. Endelig består kapitel 13 af en samlet konklusion på evalueringens fase I, hvori der også sker en perspektivering af resultaterne.

Som et tillæg til denne rapport findes der på Socialforskningsinstituttets hjemmeside et bilag A med en række bilagstabeller og en mere udførlig redegørelse for stikprøvekonstruktionen til case-undersøgelsen samt bortfaldsanalyser (Christoffersen et al., 2005).

UNDERSØGELSESDSIGN OG METODE

Dette kapitel beskriver en række forhold omkring evalueringens undersøgelsesdesign og tekniske gennemførelse. Kapitlet indeholder for det første en beskrivelse af datakilder og dataindsamling, dvs. hvilke data der er indsamlet blandt hvilke grupper og på hvilke måder. For det andet findes her en beskrivelse af stikprøvekonstruktionen, dvs. en beskrivelse af de persongrupper, der indgår i de enkelte stikprøver. Dernæst følger beskrivelser af først opnåelsesprocenter og dernæst bortfald. Endelig redegør vi kort for den måde, vi har valgt at ordne data på, samt måden at organisere de efterfølgende analyser på.

DATAKILDER OG DATAINDSAMLING

Analyserne i denne rapport om fase I i den samlede evaluering af ændringerne i Serviceloven med lov nr. 466 er baseret på originale og nyindsamlede data fra fem datakilder:

Fem kilder til data i evalueringens fase I:

1. Spørgeskema vedrørende 1645 børnesager
 2. Spørgeskema til udvalgsformænd
 3. Spørgeskema til sagsbehandlere
 4. Spørgeskema til afdelingsledere
 5. Spørgeskema til forvaltningsdirektører
-

1. Der er gennemført en postspørgeskemaundersøgelse på *1.645 konkrete børnesager* (kaldet case-undersøgelsen). Til denne case-undersøgelse indgår to typer af cases. Dels 591 børnesager, som tidligere er indgået i Socialforskningsinstituttets evaluering af de forebyggende foranstaltninger i Serviceloven (Christensen & Egelund, 2002; Christoffersen, 2002), og hvor vi derfor har data om den enkelte sag tilbage til 1998. Dels 1.054 sager, hvor et barn eller en ung har modtaget bestemte foranstaltninger med hjemmel i Serviceloven efter ændringen i 2001. I vores henvendelse til kommunerne om disse konkrete børnesager bad vi om, at det var sagsbehandleren på sagen eller en anden medarbejder med kendskab til den konkrete sag, der udfyldte skemaet. Konstruktionen af denne stikprøve er beskrevet nærmere nedenfor.
2. Der er gennemført en postspørgeskemaundersøgelse i samtlige kommuner, hvor *udvalgsformanden* for det politiske udvalg i kommunen, hvorunder sagerne med udsatte børn og unge hører (typisk socialudvalget eller børne- og kulturudvalget e.l.), har besvaret skemaet.
3. Der er desuden sendt postspørgeskema til *forvaltningsdirektøren* i samtlige de forvaltninger, hvorunder sagerne med udsatte børn og unge hører.
4. Det samme gælder for *afdelingslederen* i den afdeling, hvorunder sagerne med udsatte børn og unge hører.
5. Endelig er der gennemført en postspørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere i samtlige kommuner, hvor skemaet er udfyldt af en *sagsbehandler* i den forvaltning, hvorunder sagerne med udsatte børn og unge hører.

Desuden har vi i vores analysearbejde anvendt allerede tilgængelige data fra bl.a. Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk). Det fremgår i rapporten, når der refereres til andre data end dem, der er indsamlet specielt til undersøgelsen.

STIKPRØVEKONSTRUKTION

Konstruktionen af stikprøver har været meget enkel for tre af de fem delundersøgelers vedkommende, idet der er tale om *totalundersøgelser* blandt udvalgsformænd, forvaltningsdirektører og afdelingsledere. Det skyldes, at der kun er én af hver af disse i de 271 kommuner.

For sagsbehandlerskemaets vedkommende var vi nødt til at fore-

tage en udvælgelse, idet vi på linje med de tre førstnævnte undersøgelser ønskede svar fra én sagsbehandler i hver kommune. Med henblik på at opnå det, man betegner som "simpel tilfældig udvælgelse", bad vi kommunen videregive spørgeskemaet til den sagsbehandler i børne- og ungeafdelingen, som var tættest på at have en anciennitet på seks år inden for børne- og ungeområdet. I tilfælde af, at der var flere sagsbehandlere, som opfyldte kriteriet, skulle skemaet videregives til den medarbejder, som havde fødselsdag tættest på den 1. juli.

Den mest komplekse stikprøvekonstruktion finder vi i case-undersøgelsen, som har to *målpopulationer*. Den ene består af de børn, der i 1998 for første gang modtog en forebyggende foranstaltning efter Servicelovens § 40.2, dog undtaget § 40.2.11, som handler om frivillig anbringelse af barnet uden for hjemmet (eller de tilsvarende bestemmelser i Bistandsloven).¹ Den anden målpopulation består af sager påbegyndt i 2001: 18-årige, der havde fået tildelt personlig rådgiver, 15-17-årige med praktikophold, sager med støtteperson til forældrene under et barns anbringelse samt sager med unge på 18-19 år med udslningsordning. Endelig medtog vi alle sager med forlænget hjemtagelse samt en fjerdedel af sagerne med fast kontaktperson for familien (dette er yderligere beskrevet i bilag A, se bl.a. bilagstabel b.2).

OPNÅELSE

Som nævnt ovenfor har de fire af skemaerne parallelle stikprøver, hvor der er sendt ét skema til én given person med én given position i hver kommune i slutningen af maj/starten af juni 2004, jf. også tabel 2.1. I slutningen af juni 2004 blev der udsendt et skriftligt rykkerbrev til kommunerne vedrørende de skemaer, der måtte være ubesvarede, og nye eksemplarer af de relevante skemaer var vedlagt første rykker. Det er ikke sædvanen at vedlægge skema i første rykker, men vi valgte denne løsning for at fremme en hurtig besvarelse og dermed højere svarprocent. I august 2004 blev anden rykkerprocedure gennemført i form af et skriftligt brev om, hvilke skemaer vi manglede at modtage fra de enkelte kommuner. Denne gang uden vedlagte skemaer, men med mulighed for at rekvirere disse.

I ugerne efter anden rykker nåede skemaerne til sagsbehandlere,

1. Vedrørende bortfaldsanalyse for denne population, se Christoffersen (2002).

afdelingsledere og forvaltningsdirektører op på en flot svarprocent, og det blev besluttet at lukke disse tre delundersøgelser for flere skemaer medio oktober 2004. Imidlertid var opnåelsesprocenten for skemaer til udvalgsformænd samt for case-undersøgelsen ikke tilfredsstillende høj. For disse to delundersøgelser vedkommende blev der derfor sendt en tredje rykker ultimo oktober og primo november. Denne tredje rykker resulterede i en del nye svar på case-undersøgelsen – men trods telefoniske henvendelser til udvalgsformænd i 24 kommuner indkom kun ét yderligere skema, der kun var delvist udfyldt. Vi må altså konstatere, at en evaluering som denne ikke appellerer lige så stærkt til det politiske niveau i kommunerne som til de administrative niveauer, der i overordentligt stort omfang har bidraget med information.

Tabel 2.1

Stikprøvestørrelse og opnåelsesprocent for de fem spørgeskemaer (antal og procent).

	Stikprøve- størrelse	Antal op- nåede svar	Opnåelses- procent	Bortfalds- procent
Sagsbehandlere	271	218	81	19
Afdelingsledere	255	198	78	22
Forvaltningsdirektører	263	197	75	25
Udvalgsformænd	271	155	58	42
Case-undersøgelsen, alle sager ¹	1.645	1.049	63	37
Case-undersøgelsen, 2001-sager	591	459	77	23
Case-undersøgelsen, 2004-sager	1.054	590	56	44

Kilde: SFI's evaluering af ændringer i Seviceleven (2005).

1) I bilag A er der nærmere redegjort for opnåelse og bortfald i case-undersøgelsen.

Som det fremgår af tabel 2.1, er der nogle mindre forskelle i stikprøvestørrelsen på de fire parallelle skemaer. For udvalgsformændenes vedkommende indgår samtlige 271 kommuner i stikprøven. For forvaltningsdirektørernes vedkommende blev det i otte kommuner meddelt, at man aktuelt ikke havde en forvaltningsdirektør, der kunne besvare spørgeskemaet, eller at stillingen var ubesat, hvorfor den endelige stikprøve er på 263 personer. I 16 kommuner meldte man, at man ikke havde en afdelingsleder på det pågældende politikområde. Derfor indgår der i alt 255 afdelingsledere i stikprøven. Samtlige 271 sagsbehandlere indgår i stikprøven.

De relative opnåelsesprocenter er forholdsvis høje, ikke mindst hvad angår de tre administrative grupper, sagsbehandlere, afdelingsledere

og forvaltningsdirektører, hvor opnåelsen er på henholdsvis 81 pct., 78 pct. og 75 pct. Derimod er opnåelsen noget mindre (58 pct.), hvad angår udvalgsformænd, hvilket vi skal uddybe nedenfor i afsnittet om bortfald.

BORTFALD

Som det fremgår ovenfor af tabel 2.1, er bortfaldet i denne undersøgelse meget uens fordelt. Tre af delundersøgelserne har et bortfald på henholdsvis 19 pct., 22 pct. og 25 pct., hvad man må betragte som et særdeles lille bortfald. Til gengæld har det været langt sværere for os at opnå svar fra udvalgsformændene, for hvem der er et relativt stort bortfald på 42 pct.

Tabel 2.2

Bortfald i de fire kommunebaserede spørgeskemaundersøgelser (antal ikke-opnåede svar).

	Nægter	Sygdom/ ikke ressourcer	Organisa- toriske årsager	Ingen be- svarelse mv. ¹	Bortfald i alt
Udvalgsformænd	12	4	2 ²	96	114
Forvaltningsdirektører	30	6	8 ³	30	74
Afdelingsledere	7	5	18 ⁴	42	72
Sagsbehandlere	8	5	0	39	52

Kilde: SFI's evaluering af ændringer i Serviceloven (2005).

- 1) Inklusive et mindre antal kommuner, der hævder at have sendt skemaer, som dog ikke er modtaget.
- 2) Inklusive to skemaer, returneret med bemærkning om, at kommunen ikke har en socialudvalgsformand.
- 3) Rummer kommuner uden forvaltningsdirektør og kommuner, hvor direktørstillingen ikke er besat.
- 4) 16 tilfælde dækker over kommuner, der ifølge eget udsagn ikke har en afdelingsleder på dette område, fx meget små kommuner, og kommuner med en organisation, der ikke passer ind i denne undersøgelse. Desuden to kommuner med nyansatte afdelingsledere, som ikke mente sig i stand til at udfylde skemaet.

En række kommuner har ekspliciteret, hvorfor de har afvist at deltage i denne undersøgelse. Nogle har anført, at de generelt ønsker at bakke op om evalueringer som denne, men at de aktuelt er meget overbebyrdede. Andre har omvendt anført, at de finder evalueringen meget vidtgående og ikke har ønsket at bruge ressourcer på at deltage. Atter andre henfører til, at den pågældende medarbejder er helt nyansat og derfor ikke føler sig

kompetent til at svare, at stillingen p.t. er ubesat, at den pågældende er langtidssygemeldt etc.

Det er også værd at bemærke de relativt mange, der har anført organisatoriske årsager til ikke at deltage. Dette dækker over kommuner, hvor man ikke mener at have en traditionel opbygning med fx udvalgsformand, forvaltningsdirektør og afdelingschef. Der er altså tegn på, at der er grøde i den traditionelle kommunale organisationsstruktur.

SKÆVHED I BORTFALDET?

Vi har testet opnåelsen i de fire parallelle undersøgelser på kommuneplan for, om der er en skævhed i bortfaldet, således at der især mangler data om fx de små kommuner, de socialt mest belastede kommuner, kommuner med et bestemt beskatningsgrundlag etc. Disse test viser imidlertid, at der *ikke* er tale om systematiske skævheder i bortfaldet (og dermed heller ikke i de kommuner, vi har opnået svar fra) i nogen af de fire kommunebaserede spørgeskemaer (disse bortfaldsanalyser kan ses i undersøgelsens bilag A, hvor også case-undersøgelsens bortfald er belyst).

KLARGØRING AF DATA

Det viste sig i de første foreløbige indeksbaserede analyser, at disse analyser blev væsentligt berørt af det samlede bortfald af kommuner. Det betød, at en række indekser måtte basere sig på så få kommuner, at det ikke skønnes at være validt. Vi har derfor rekodet hele datamaterialet for de fire parallelle delundersøgelser med henblik på at eliminere dette problem.

ANALYSE

Selve evalueringen indledes i kapitel 3 med analyser baseret på data fra case-undersøgelsen, hvor vi har oplysninger om 1.049 konkrete cases fra i alt 240 kommuner. Vi bruger case-undersøgelsen til at dokumentere, hvordan den faktiske praksis på området er. Det gælder spørgsmål som fx, i hvor mange af sagerne, der har været gennemført samtaler med barnet eller den unge; i hvor mange sager man inddrager personer i barnets eller den unges nærmiljø i løsningen af problemerne; hvor ofte man bruger de

tværfaglige udvalgs ekspertise; i hvor mange sager man anvender nye tiltag som multisystemisk terapi, praktiktilbud, udslusningsforløb efter anbringelse osv. Der ses også på, hvilke forløb og foranstaltninger der iværksættes over for børn og unge med bestemte problemstillinger.

Case-analyserne i kapitel 3 relaterer sig indholdsmæssigt til de efterfølgende kapitler 4-12, som baserer sig på svar fra de tre grupper af administrativt ansatte og ledere samt fra det politiske niveau i kommunerne. Analyserne vil typisk have en form, hvor der redegøres for, hvor stor en del af kommunerne der fx har retningslinjer på et bestemt område, anvender bestemte foranstaltninger eller har en bestemt måde at organisere arbejdet på. Der vil ofte være tale om en registrering af, om kommunerne fx har retningslinjer for bestemte sager, om de har taget bestemte styringsmidler i brug o.l. Det vil sige, hvorvidt kommunerne lever op til formelle indikatorer, fx på øget kvalitet i sagsbehandlingen, på øget kontinuitet i anbringelsen etc. Disse analyser tester således *ikke*, om de pågældende midler faktisk også medfører en øget kvalitet, øget kontinuitet e.l., men udelukkende, om og i hvor varierende grad de er til stede i kommunerne.

Signifikanstest og sandsynlighedsmål

Til brug for analyserne har vi benyttet en signifikanstest, χ^2 , som hjælper os med at vurdere analysernes usikkerhed. Dermed vurderer vi også, om en given sammenhæng blot er udtryk for en tilfældighed, hvor den forklarende variabel ikke bidrager med nogen information, der kan forklare den afhængige variabel, når man har taget informationen fra de øvrige variabler i betragtning (det kaldes nulhypotesen). Dette forhold udtrykkes ofte i størrelsen p . Jo mindre p er, jo mindre er sandsynligheden for, at der blot er tale om en statistisk tilfældighed, og jo større er sandsynligheden for, at der er systematisk sammenhæng. Hvis p er tilstrækkelig lille (fx $p < 0,05$), vil man være tilbøjelig til at forkaste nulhypotesen og altså acceptere, at den pågældende forklarende variabel faktisk bidrager med en signifikant information, når man har taget højde for de øvrige variabler.

For χ^2 har vi valgt at anvende følgende signifikansgrænser: Der er en stærk sandsynlighed for, at sammenhængen virkelig eksisterer, og at variabelen dermed bidrager til en forklaring, når $p < 0,001$, en middelstærk sandsynlighed, når $0,001 < p < 0,01$, og en svag om end signifikant sandsynlighed, når $0,01 < p < 0,05$. Enkelte steder refereres der til endnu skrappe signifikanskrav, fx at $p < 0,0001$. Vi benytter desuden det statistiske mål *gamma* som mål for styrken af sammenhængen mellem variabler. Gamma kan antage værdier mellem 1 og -1. Værdien 1 repræsenterer en perfekt

positiv sammenhæng, mens -1 repræsenterer en perfekt negativ sammenhæng mellem to variabler.

En vurdering af de enkelte forklarende variabelers statistiske indflydelse sker i nogle tilfælde ved hjælp af målet *odds ratio*.² Denne størrelse giver mulighed for at sammenligne de enkelte faktoreres statistiske sammenhæng med et bestemt fænomen – uafhængigt af hvor hyppigt de pågældende faktorer forekommer i de undersøgte familier.³ Hvis fx odds ratio for en tvangsmæssig foranstaltning er 7,1 for de familier, hvor der er indikationer på mishandling eller vanrøgt, har disse familier en risiko for en tvangsforanstaltning, der er 7,1 gange større end for de familier, som ikke har nogen af de pågældende indikationer på omsorgsvigt, efter kontrol for de øvrige forhold. Odds ratio i den samlede model udtrykker således den pågældende variabels effekt, når der er kontrolleret for de øvrige variabler i modellen. Odds ratio gør det muligt at sammenligne andre forholds indflydelse med fx indflydelsen fra forældrenes problematiske adfærd på, om en bestemt foranstaltning bliver sat i værk, når man samtidig tager højde for de øvrige faktoreres indflydelse.

Der vil være en usikkerhed forbundet med estimationen af odds ratio for de forskellige forklarende variabler. Derfor er der i bilag A angivet sikkerhedsgrænser (95 pct.) for de pågældende estimater i tabellerne. Sikkerhedsgrænserne angiver, at den sande værdi for det pågældende estimat for odds ratio med 95 pct.'s sikkerhed vil ligge inden for de angivne grænser.

Der kan opstå problemer ved relativt små datamaterialer, fx ved at nogle variabler enten er meget sjældne eller meget hyppige hændelser. Disse såkaldt tynde datamaterialer vil ligeledes resultere i relativt høj usikkerhed ved estimationen af modellens parametre. Man kan undersøge, om der er relativt store usikkerhedsmomenter, idet de afslører sig ved forholdsvis brede sikkerhedsintervaller omkring de estimerede odds ratio. Læseren kan ved selvsyn undersøge problemernes omfang i de tilhørende tabeller, hvor 95 pct.'s sikkerhedsgrænserne er angivet. Man kan således se, at når

2. Metoden er udviklet og detaljeret beskrevet af Hosmer & Lemeshow (1989).

3. Når der er tale om relativt sjældne hændelser, tilnærmer odds ratio (OR) sig den relative risiko (RR) for den undersøgte begivenhed for en person, der har et bestemt fænomen i forhold til den person, der ikke har det pågældende fænomen, givet at de øvrige variabler i modellen er uforanderlige (denne fortolkning af odds ratio gælder ved relativt sjældne begivenheder, jf. Hosmer & Lemeshow, 1989).

det drejer sig om sjældne begivenheder, resulterer det i relativt brede sikkerhedsintervaller.

FAKTORANALYSE OG INDEKS

I mange af temakapitlerne benytter vi faktoranalyse som hjælp til at organisere de mange data. En faktoranalyse kan lidt forenklet formuleret vise, om svarene på fx ti spørgsmål om anvendelse af bestemte retningslinjer i virkeligheden dækker over to eller flere bagvedliggende dimensioner (fx at kommunerne fordeler sig i én gruppe, der primært har mundtlige retningslinjer, og én gruppe, der primært har skriftlige retningslinjer på et område).

I nogle temakapitler vil der desuden forekomme såkaldte *indekser*. På baggrund af en række spørgsmål om det samme tema udarbejdes der et indeks for, i hvor høj grad en kommune eller grupper af kommuner lever op til det relevante tema. Lidt forenklet sagt tæller disse indekser op, hvor mange elementer kommunerne har implementeret inden for et område, fx om de har retningslinjer for noget, har en bestemt praksis osv. Formålet med at bruge indekser er at aggregere nogle af de mange informationer, man kan uddrage af en evaluering som denne. Hermed kan man skabe et mere overordnet billede af, hvor stor en andel af kommunerne der i høj grad lever op til lovens intentioner på et givent område, og hvor stor en andel der ligger lavt på dette område. Et eksempel er et indeks, hvori der indgår fem elementer (såkaldte items). Den enkelte kommune kan derfor score fra 0 til 5 på indekset, hvor 5 er højeste score og udtryk for maksimal implementering i denne sammenhæng, mens 0 er udtryk for, at ingen af de nævnte elementer forekommer i kommunens praksis.

Vi anvender indekskonstruktioner i form af *sumindekser*, hvor vi har en variabel som fx barnets bedste som den “forklarende” variabel, idet den antages at påvirke de spørgsmål, der er stillet i spørgeskemaerne. Her antages det, at de elementer (items), som er med i indekset, i høj grad er udtryk for den samme dimension og dermed vil samvariere, altså have samme mønster (denne antagelse vil også blive forsøgt bekræftet gennem reliabilitetsanalyser). En sådan indekskonstruktion vil ofte gå hånd i hånd med en faktoranalyse.

DE NYE FORANSTALTNINGER OG FAMILIERNES PROBLEMER

Dette kapitel belyser *udviklingen* i brugen af en række forebyggende foranstaltninger og administrative procedurer siden 2001, hvor en tidligere evalueringsundersøgelse fandt sted. Det drejer sig fx om nedsættelse af en tværfaglig gruppe, styrkelse af den tidligt forebyggende indsats, etablering af efterværn for unge i 18-22-årsalderen eller iværksættelse af støttefunktioner til inddragelse af personer fra barnets nære miljø. Desuden belyses mere generelle tiltag til at øge kvaliteten i sagsbehandlingen gennem en målrettet indsats.

Forudsætningen for at anvende disse foranstaltninger er, at man i forvaltningen har en bekymring for barnets eller den unges udvikling. Anvendelsen af de forskellige tiltag skal derfor også vurderes på baggrund af de problemer, der er i familierne.

Er der nogle af de utilpassede unge, der får et praktiktilbud, mens andre ikke får det? I hvilke tilfælde har der været en samtale med barnet? Benyttes de nye forebyggende foranstaltninger kun til visse familier, og ikke til andre? Under hvilke omstændigheder inddrages slægtninge med henblik på at støtte barnet/den unge? Dette er eksempler på spørgsmål, som vi søger at belyse i dette kapitel ud fra sagsbehandlerens kendskab til den enkelte familie.

Målet er at kunne give nogle forklaringer på disse spørgsmål og bl.a. belyse, hvilke familiemæssige belastninger der spiller en rolle, når forvaltningerne skal vurdere, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes.

Men den forvaltningsmæssige praksis er ikke alene baseret på en konkret vurdering af den enkelte families forhold. Der kan være forskelligheder i kommunernes traditioner og praksis, både når det drejer sig om gennemprøvede rutiner, og når det gælder implementeringen af nye foranstaltninger. Disse spørgsmål inddrages i de følgende kapitler. I nærværende kapitel inddrages alene oplysninger hentet fra en gennemgang af den enkelte families sag.

STIGNING I ANTALLET AF BØRNESAGER

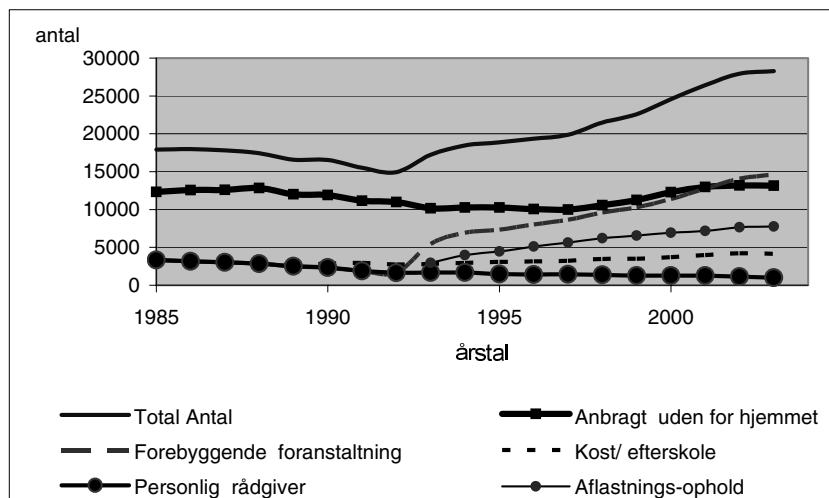
For at understøtte en tidlig indsats er der gennem de sidste 10 år udviklet en række muligheder for forebyggende foranstaltninger til støtte for det enkelte barn eller unge menneske. Dette har givet kommunerne en række nye redskaber. Man har samtidig kunnet konstatere en stigning i det forebyggende arbejde, således at der siden begyndelsen af 1990'erne næsten er sket en fordobling af antallet af børn, der har fået social støtte, fordi man har haft en bekymring for det enkelte barns udvikling (jf. Serviceloven § 32). I 1992 var det 15.000 børn og unge, mens det i 2003 var 28.000 børn og unge, der var omfattet af støtteforanstaltninger enten som forebyggende foranstaltninger eller anbringelse uden for hjemmet (figur 3.1 og bilagstabel 3.1).

Ved evaluering af kommunernes implementering af foranstaltninger for børn og unge må man inddrage overvejelser om, hvorvidt kommunernes børnesager antalmæssigt stiger eller falder i omfang, og om de pågældende sager generelt bliver tungere og mere arbejdskrævende. Man kunne for eksempel forestille sig, at et større antal sager skyldes, at man inddrager flere mindre alvorlige sager. Dette kunne for eksempel blive en konsekvens af, at indsatsen i flere tilfælde blev sat ind på et tidligere tidspunkt, hvor problemerne endnu ikke var groet familierne over hovedet. Men vi ved endnu ikke, om dette er sket.

Stigningen i antallet af børn og unge, der er omfattet af Servicelovens regler, skyldes *ikke*, at der anbringes flere børn og unge, end det var tilfældet tidligere, men at kommunerne i større og større omfang anvender forebyggende foranstaltninger. Som det ses af figur 3.1, ligger stort set hele stigningen i de forebyggende foranstaltninger. Og det er især visse forebyggende foranstaltninger, der er steget. Eksempelvis har brugen af personlig rådgiver holdt sig på et jævnt faldende niveau gennem de sidste 20 år med et fald fra 3.300 til 1.000 personer, mens brugen af aflastnings-

Figur 3.1

Antal anbragte, kost/efterskole samt forebyggende foranstaltninger, heraf aflastningsophold og beskikket personlig rådgiver. Opgjort pr. 31. december i årene 1985-2003.



Note: Antallet af 0-19-årige er i perioden 1993-2003 steget fra 1.233.464 til 1.299.812 personer ifølge Danmarks Statistik: Statistisk tiårsoversigt 2003. Dette svarer til en stigning på 5 pct. af de 0-19-årige i denne tiårsperiode.

Ved lovændringen pr. 1. januar 1993 blev en del af de tidligere former for anbringelser (økonomisk hjælp til ophold på kost/efterskole) modsat tidligere rubriceret som forebyggende foranstaltninger. Hertil kommer, at aflastningsophold efter 1. januar 1993 er opgjort som en forebyggende foranstaltning, hvor de tidligere i en eller anden udstrækning er indgået som en anbringelse uden for hjemmet.

Ved opgørelse af anbringelserne er udelukket dem, der er anbragt på kost/efterskole. Kost/efterskole omfatter i denne opgørelse såvel anbringelse uden for hjemmet som forebyggende støtte, hvor der ikke var direkte grundlag for anbringelse uden for hjemmet.

Opgørelsen af forebyggende foranstaltninger indeholder økonomisk støtte til ophold på kost/efterskole, personlig rådgiver, fast kontaktperson, aflastningsophold uden for eget hjem samt en række nye foranstaltninger såsom formidling af praktikophold eller etablering af udslusningsordning.

Kilde: Danmarks Statistik: Statistiske efterretninger: Sociale forhold, sundhed og retsvæsen (diverse år). Samt NYT fra Danmarks Statistik, Sociale forhold, sundhed og retsvæsen. Bistand til børn og unge (diverse år).

ophold for børn og unge i eget hjem anvendes i stigende omfang. Fra at omfatte 2.900 personer i 1993 var det i 2003 7.700 børn og unge, der i perioder opholdt sig hos en aflastningsfamilie.

De nye foranstaltninger, som er taget i anvendelse de sidste ti år, retter sig mod en bred vifte af problemer. Nogle foranstaltninger søger at støtte familien som helhed, som fx familiebehandling, der ydes ambulantly eller

ved hele familiens døgnophold, samt konsulentbistand, kontaktperson eller praktisk/pædagogisk støtte i hjemmet. I andre tilfælde kan der være tale om anden økonomisk støtte til at undgå anbringelse eller fremme en hjemgivelse.

I 2001 kom der yderligere en række muligheder. Det drejer sig blandt andet om en særlig indsats over for de unge, der skal ud og stå på egne ben: praktikophold til den unge, etablering af udslusningsordning, personlig rådgiver, efterværn, forlængelse af hjemtagelsesperioden for den unge samt mulighed for at støtte familien gennem en kontaktperson eller støtteperson ved barnets anbringelse.

BELASTENDE FAMILIEFORHOLD I FOREBYGGELSESSAGER

Kommunernes indsats på dette område skal ses i forhold til løsningen af de problemer, som børnesagerne indeholder. For at kunne vurdere, om kommunerne har ændret deres praksis som følge af de lovændringer, der trådte i kraft i 2001, er det derfor nødvendigt at undersøge, om de sociale problemer blandt børn og unge reelt er øget eller mindsket i omfang. Er antallet af tunge sager steget eller faldet? Med andre ord: Er kommunerne sat over for at skulle løse et voksende problem – eller er belastninger blandt de børn og unge, der har behov for støtte, uændret sammenlignet med situationen fra før lovændringen.

Der vil selvfølgelig være en del usikkerhed forbundet med at vurdere de belastninger, børn er udsat for, alene på grundlag af sagsbehandlernes oplysninger. Man må således gøre sig klart, at det ikke er alle sager med alvorlige belastninger, der kommer til sagsbehandlerens kendskab. Interview med den unge selv ville kunne give andre resultater, end vi er kommet frem til. Sagsbehandleren befinder sig imidlertid centralt, når graden af belastning skal vurderes og kommunens indsats evalueres. I dette kapitel har vi derfor valgt at tage udgangspunkt i de informationer, som er til sagsbehandlerens rådighed.

Nærværende undersøgelse viser – ligesom en tidligere evaluering af Socialforskningsinstituttet – at de børn og unge, der er omfattet af Servicelovens støtteforanstaltninger, for en stor dels vedkommende er ud-

sat for forskellige grader af omsorgssvigt, her afgrænset som indikationer på psykologisk mishandling, fysisk/sexuel mishandling og/eller vanrøgt.¹

Ved *vanrøgt* forstår vi: manglende opfyldelse af barnets basale behov med hensyn til sundhed, mad, hygiejne, tøj, bolig, sikkerhed og opsyn. Børnene udsættes for utilstrækkelig omsorg som fx kan bestå i, at lægen bliver tilkaldt for sent eller i utilstrækkeligt tandeftersyn. Børnene er ofte sultne i børnehave eller skole. De adskiller sig ved dårlig personlig hygiejne, der kan resultere i, at de bliver drillet af kammeraterne i skolen. Børnene har en utilstrækkelig påklædning i forhold til vejret. Og de mindre børn ser man overladt til personer, som er mangelfuldt udrustede til at kunne tage vare på dem. Når skolebarnet fx har mere end 20 ikke-helbredsbedingede sygedage i løbet af året, kan dette ligeledes indikere, at barnet er udsat for vanrøgt.

Et af de mest skadelige forhold for børns opvækst er *psykologisk mishandling*. Psykologisk mishandling er et gentaget mønster, hvor barnet får at vide, at det er værddiløst, ikke elsket og uønsket. Det kan fx udmønte sig i, at forældrene er fjendtlige over for barnet og nedvurderer det. Det kan bestå i udskamning og latterliggørelse af barnet, eller i at barnet gøres til syndebug. Forældrene kan true barnet med at blive smidt ud hjemmefra, eller de kan overhøre barnets ønsker om hjælp og trøst, når det er bange.

Den tredje form for mishandling er *omsorgssvigt*. Det vil sige en handling, der resulterer i en alvorlig fysisk skade eller risiko for en sådan fysisk skade. Barnet kan være blevet slået med forskellige genstande (fx bøjle, pisk) eller være blevet truet med våben. Forhold, der virker mistænkelige, kan være, hvis der er konstateret gentagne mærker efter slag. Lægelige undersøgelser kan ydermere konstatere, om der er andre skader som følge af vold påført af andre, fx brækkede knogler, stiksår, bidemærker, forbrændinger eller blødninger i hjernebinderne.

Både ved evaluering i 2001 og ved den foreliggende evaluering i 2004 finder vi, at følgende gælder for omkring 60 pct. af børnene i de sager, vi undersøger:

- at forældrene har behandlingskrævende misbrugsproblemer og psykiske lidelser, og/eller

1. De nævnte former for omsorgssvigt operationaliseres i bilagstabellerne 3.2-3.4 samt i rapporten Social støtte til børn (Christoffersen, 2002).

- at der er indikationer på, at børnene bliver udsat for en eller flere af de nævnte former for psykologisk, fysisk/sexuel mishandling og vanrøgt (jf. tabel 3.1).

Der synes således at være uforandret belastningspres, som det her er defineret, blandt de børn og unge, som kommunerne yder støtte til – og samtidig er der sket en 50 pct.'s stigning i antallet af børn og unge, der modtager forebyggende foranstaltninger, fra 1998 til 2003 (jf. figur 3.1 samt bilagstabel 3.1). Det er altså ikke gået sådan, som man kunne forvente. Gennemsnitligt har de nye sager været lige så tunge som de tidligere sager, både hvad angår forekomst af forskellige former for mishandling og vanrøgt, og hvad angår forekomst af behandlingskrævende psykiske lidelser eller misbrugsproblemer hos forældrene. Stigningen i forebyggende foranstaltninger betyder således ikke, at kommunerne har inddraget mange nye lettere sager.

Tabel 3.1

Forekomst af psykologisk mishandling, fysisk/sexuel mishandling og vanrøgt ved undersøgelserne i 2001 og 2004. Procentandele.

	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004
Psykologisk mishandling	36	27	37	33
Seksuel/fysisk mishandling	12	7	7	7
Vanrøgt	38	26	26	26
En eller flere af ovenstående belastninger	51	40	49	45
Forældres psykiske lidelser eller misbrug (alkohol, stoffer)	35	37	35	36
En eller flere af ovenstående 4 belastninger	60	55	62	59
Antal børn og unge	900	459	590	1.049

Note: *Psykologisk mishandling*, se bilagstabel 3.2. *Fysisk og seksuel mishandling* er hhv. handlinger, der resulterer i en alvorlig fysisk skade eller risiko for en sådan fysisk skade, og seksuelt motiverede handlinger, der involverer børn, eller seksuel udnyttelse af børn (jf. bilagstabel 3.3). *Vanrøgt*, se bilagstabel 3.4. Forældres psykiske lidelser eller misbrug er nærmere operationaliseret i bilagstabel 3.5.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

Belastningspresset viser sig også ved, at børnene har en række adfærdsmæssige og følelsesmæssige problemer, fx manglende alderssvarende udvikling, koncentrationsproblemer, manglende nysgerrighed, indlærings-

problemer, manglende vredeskontrol, misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller social isolation. Og nogle af børnene befinder sig i en depressiv og ulykkelig tilstand med frygt, angst og selvmordsovervejelser. Både ved evalueringen i 2001 og i 2004 finder vi, at omkring 70 pct. af børnene udviser et eller flere af disse symptomer. Heller ikke her ser vi tegn på ændringer mellem de to undersøgelsestidspunkter (tabel 3.2).

Både i 2001 og i 2004 ses der en tydelig sammenhæng mellem børnenes depressive symptomer, deres adfærdsmæssige problemer og forekomsten af forskellige former for mishandling og vanrøgt (se bilagsfigur 3.1). Undersøgelsen i 2001 viste, at når forældrene ændrede adfærd, og mishandlingerne ophørte, kunne sagsbehandlerne registrere, at flere af børnene også hurtigt fik det bedre.

Det samlede billede er, at belastningspresset på de børn og unge, der er omfattet af Servicelovens kapitel 8 om særlig støtte til børn og unge, må antages at indebære nogle alvorlige risici for børnenes udvikling. Tidligere forskning viser, at børn og unge reagerer vidt forskelligt på belastninger. Men selvom der kan være store variationer, kan man ikke afvise, at der kan være tale om en forhøjet risiko for reduktion af deres muligheder for senere at klare sig i samfundet som voksne.

Man kan imidlertid ikke tage for givet, at børn og unge, der udviser de ovenstående symptomer (jf. bilagstabel 3.6), alle har været udsat for psykologisk mishandling, fysisk/seksuel mishandling og/eller vanrøgt. På den ene side kan de nævnte symptomer hos børnene skyldes mishandling og vanrøgt. På den anden side må man i hvert enkelt tilfælde indlede en nærmere undersøgelse for at kunne vurdere, om disse symptomer hos børnene skyldes belastninger i deres nærmiljø eller helt andre forhold.

INDDRAGELSE AF BØRN OG UNGE

Ved lovændringen, der trådte i kraft i 2001, blev det fremhævet, at barnets synspunkter *altid* skal inddrages og tillægges en passende vægt i overensstemmelse med barnets alder og modenhed (§ 32, stk. 3).² Tidligere indeholdt Serviceloven (§ 58) en bestemmelse om, at børn, der er fyldt 12 år, har ret til at blive hørt, og bestemmelsen åbnede også dengang mulig-

2. I forvejen er unge på 15 år og derover tildelt partsstatus, hvad angår anbringelse uden for hjemmet (jf. Serviceloven §§ 42, 42 a, 54, 55).

Tabel 3.2

Børns og unges adfærdsmæssige og følelsesmæssige symptomer ved undersøgelse, hhv. 2001 og 2004. Procentandele.

	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004
Adfærdsmæssige problemer (koncentrationsproblemer, mis- brug, kriminalitet)	65	55	62	59
Depressive, ulykkelige og socialt isolerede (manglende nysgerrig- hed, selvmordsovervejelser, so- cial isolation)	41	55	54	55
Et eller flere af ovenstående symptomer	73	67	71	69
Antal børn og unge	900	459	590	1.049

Note: Der er redegjort nærmere for de detaljerede spørgsmål i bilagstabel 3.6.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

hed for at inddrage yngre børn under hensyn til deres alder og modenhed. Bestemmelsen blev i 2001 ændret til, at der i alle børnesager (kapitel 8 i Serviceloven) skal finde en samtale sted, dog kan der være undtagelser på grund af barnets alder og manglende modenhed eller sagens karakter. Hvis det af forskellige grunde ikke kan lade sig gøre at føre en samtale med barnet, skal man på anden måde indhente barnets/den unges holdning til den påtænkte foranstaltning. Under alle omstændigheder pointeres det i vejledningen til Serviceloven, "at barnets holdning skal fremgå af sagen."

Den tidligere evaluering viste, at der for 71 pct. af de unge, som ved sagens begyndelse var 15-19 år, ikke har været en samtale, inden den første foranstaltning blev iværksat i 1998.

Dette ser ud til at have ændret sig med ændringen af § 58 og de nye foranstaltninger, der er blevet mulighed for i 2001. For over 80 pct. af de unge, der var 15-19 år ved foranstaltningens påbegyndelse i 2001, har der været en samtale med den unge selv. Man kan måske med nogen ret hævde, at denne tilsyneladende forbedring kan afspejle forskelligheder i de to undersøgelsespopulationer. Hvor den første undersøgelsespopulation omfattede børn og unge, der fik en forebyggende foranstaltning for første gang i 1998 – uanset foranstaltningens art – var undersøgelsespopulationen i 2004 udvalgt ud fra at skulle dække børn og unge, der for første gang fik en af de nyindførte foranstaltninger i 2001. Mange af de nye foran-

staltninger tog netop sigte på den unges situation og ikke på at ændre forholdene i hjemmet. Det drejede sig fx om praktikophold til den unge eller etablering af udslusningsordning. Gennemsnitsalderen er markant højere ved de nye foranstaltninger: fra 11,9 år ved evalueringen i 2001 til 17,7 år ved den foreliggende evaluering i 2004 (bilagstabel 2.1).

Men undersøgelsen viser, at også for de mindre børn (5-9-årige og 10-14-årige), som ikke er omfattet af disse ordninger, kan man se en mærkbar stigning i andelen af børn, der bliver hørt. Der har således været ført en samtale med 50 pct. af de 5-9-årige, der påbegyndte en forebyggende foranstaltning i 2001, mens dette kun var tilfældet for 15 pct. af de 5-9-årige, der startede en foranstaltning i 1998. En tilsvarende meget markant stigning kan ses for de 10-14-årige, hvor det kun var 34 pct., der blev hørt gennem en samtale i 1998. Tre år senere blev 78 pct. af denne aldersgruppe hørt gennem samtale.

Tabel 3.3

Samtale med barnet/den unge. Procentandele af hhv. 5-9-årige, 10-14-årige og 15-19-årige. Procentbasis angivet i parentes.

Har der været en samtale med barnet/den unge? Alder i hhv. 1998, 2001 og 2001.	Påbegyndt 1998	Påbegyndt 1998	Påbegyndt 2001	Alle
	Undersøgt 2001	Undersøgt 2004	Undersøgt 2004	Undersøgt 2004
5-9-årige	15 (269)	30 (154)	50 (49)	34 (203)
10-14-årige	34 (295)	60 (151)	78 (89)	67 (240)
5-19-årige	29 (136)	65 (124)	80 (399)	76 (523)

Note: Ved undersøgelsen i 2001 lød spørgsmålet: *Har der været en samtale med barnet/den unge som led i § 38-undersøgelse?* Ved undersøgelsen i 2004 lød spørgsmålet: *Har der været en samtale med barnet/den unge?* Da spørgsmålet blev stillet under overskriften: § 38-undersøgelse, skønnes denne forskel i spørgeformulering ikke at have den store betydning for de afgivne svar.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

Umiddelbart er der en tydelig tendens til at indhente den unges egen holdning til foranstaltningen, inden den gennemføres, i de tilfælde, hvor problemet fremtræder som den unges kriminalitet eller adfærdsmæssige og følelsesmæssige symptomer (bilagstabel 3.8). Men hvis man korrigerer for den unges alder og de familiemæssige belastninger, som fremgår af sagsbehandlerens gennemgang af sagen, ses en tydelig tilbøjelighed til at indhente den unges holdning til den påtænkte foranstaltning i netop de tilfælde, hvor der er tale om forældrenes psykologiske mishandling eller

anden mishandling og vanrøgt, samt i de tilfælde, hvor forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer (bilagstabel 3.8), og ikke i de tilfælde, hvor problemet er den unges problematiske adfærd.

Der er således en tydelig tendens til at tage en samtale (eller på anden måde indhente barnets holdning) i de sager, hvor belastningerne i hjemmet giver en særlig grund til bekymring for barnets eller den unges udvikling, men ikke, når de eneste indikatorer er barnets eller den unges problematiske adfærd.

Involvering af børn og unge i udarbejdelse af handleplan

En samtale med barnet kan blandt andet tage udgangspunkt i udformningen af en målsætning for, hvad man ønsker at opnå med den påtænkte foranstaltning. Barnet kan informeres om dette eller måske ligefrem være med til at udarbejde planen. Eller man kan blot høre, om barnet er enig i de opstillede mål og den valgte fremgangsmåde.

Nærværende evaluering viser, at man ved de nye foranstaltninger i meget stor udstrækning har involveret de unge efter disse retningslinjer. Det er dog kun i omkring en tredjedel af tilfældene, at *alle* punkterne har været opfyldt (tabel 3.4). Der kan ses en meget stor forskel mellem det sagsbehandlingsarbejde, der fandt sted i forbindelse med de forebyggende foranstaltninger, der blev iværksat i 1998, og sagsbehandlingsarbejdet i forbindelse med de foranstaltninger, der blev iværksat i 2001.

Børnene og de unge er i meget videre udstrækning blevet informeret i 2001, og de er i 4 ud af 10 tilfælde også enige i de påtænkte foranstaltninger. I lige så mange tilfælde er de blevet inddraget i udarbejdelsen af planen. Set under et er tre gange flere af de unge blevet taget med på råd med de foranstaltninger, der blev påbegyndt i 2001, end det var tilfældet med de støtteforanstaltninger, der blev påbegyndt i 1998.

OPRETTELSE AF EN TVÆRFAGLIG GRUPPE EFTER § 37 A

Et målrettet arbejde med de indledende undersøgelser kan vise sig at være værdifuldt for sagens videre forløb. Dette fremgår klart af Vejledningen til Serviceloven. Udredningen bør derfor i videst mulige omfang inddrage allerede foreliggende viden hos fx barnets dagtilbud, skole eller sundhedsplejerske eller andre med henblik på at sikre, at den nødvendige tværfaglige

Tabel 3.4

Inddragelse af barnet/den unges synspunkter ved foranstaltning påbegyndt i 1998 og 2001. Undersøgt i 2001 og 2004. Procentandele.

I nogle tilfælde kan man vælge at udarbejde en målsætning for, hvad man ønsker at opnå.	Påbegyndt	Påbegyndt	Påbegyndt	Alle
	1998	1998	2001	
	Undersøgt	Undersøgt	Undersøgt	Undersøgt
	2001	2004	2004	2004
d) Er barnet/den unge blevet informeret?	16	27	51	41
e) Har man inddraget barnet/den unge i udarbejdelse af planen?	12	20	40	31
f) Er barnet/den unge enig i de opstillede mål og den valgte fremgangsmåde?	11	20	40	32
Bekræftelse af alle ovenstående punkter vedr. barnets involvering dvs. d)-f)	10	17	35	27
Antal børn (procentbasis)	900	459	590	1.049

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

viden er til stede. Denne arbejdsmetode kan understøtte en kvalificeret afdækning af, om der foreligger problemer, der bør resultere i foranstaltninger, som kan støtte barnet. Og i bekræftende fald kan den sikre, at man anvender de foranstaltninger, der er mest formålstjenlige.

For at sikre, at den nødvendige tværfaglige viden (fx med hensyn til lægelig, social, pædagogisk, psykologisk indsigt) er til stede i forbindelse med udredningen af kommunens børnesager, har man i lovgivningen direkte påbudt kommunen at nedsætte en tværfaglig gruppe (§ 37 a). På denne baggrund er det interessant at undersøge, i hvilket omfang dette er sket, således at de nye sager, der blev iværksat i 2001, kunne drage fordel af det. Det er også interessant at undersøge, om det tværfaglige udvalg har fungeret efter hensigten i forhold til den konkrete sag.

Evalueringen af de sager, der er påbegyndt i 2001, viser, at det langtfra er i alle tilfælde, at der også er en tværfaglig gruppe til rådighed, som kan være med til at sikre, at støtten ydes tidligt og sammenhængende. I omkring en tredjedel af sagerne har man ikke kunnet drage fordel af en tværfaglig gruppe, fordi den ikke fandtes.

Gennemgangen af sagerne viser endvidere, at i omkring 20 pct. af de sager, der startede i 2001, har man formidlet kontakt til en særlig sagkyndig gennem den tværfaglige gruppe, mens dette ikke er sket i de øvrige 80 pct. af sagerne (tabel 3.5). Lovgivningen anbefaler direkte (§ 37

a, stk. 2), at et af gruppens medlemmer udpeges som ansvarlig for at koordinere indsatsen over for det enkelte barn. Dette er sket i omkring 23 pct. af tilfældene. Undersøgelsens resultater giver ikke mulighed for at vurdere, hvor stor en andel af sagerne, der havde et udækket behov for en sådan tværfaglig indsats.

Omkring hver syvende eller hver ottende af sagerne (13 pct.) opfylder *alle* punkterne 1-4 i tabel 3.5. Der synes at være en svagt stigende tendens fra de sager, der blev påbegyndt i 1998, til de sager, der blev påbegyndt i 2001. (Det skal dog bemærkes, at det kun er pkt. 1, der er et egentligt lovkrav, mens pkt. 2-4 træder i anvendelse, når der er behov for det).

Hvilke typer af sager udløser et tværfagligt samarbejde, hvor alle punkterne i tabel 3.5 besvares bekræftende? Undersøgelsen viser, at der er tendens til at benytte et sådant tværfagligt samarbejde ved visse typer af unges adfærdsmæssige eller følelsesmæssige problemer samt ved visse typer af forældres problematiske adfærd.

Der er ikke nogen statistisk sammenhæng mellem fx de unges kriminelle adfærd og inddragelse af det tværfaglige samarbejde. Der er heller ikke en tendens til at anvende § 37-udvalget i de tilfælde, hvor forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer. Dog kan man se en øget tendens til at bruge udvalget i de sager, hvor der er tale om mishandling og vanrøgt, og hvor de unge viser adfærdsmæssige problemer og reagerer med at være depressive, ulykkelige og socialt isolerede (bilagstab. 3.9).

Her fire år efter ikrafttrædelsen af lovgivningen om etablering af et tværfagligt udvalg (§ 37 a) må man således konkludere, at dette udvalg endnu ikke har vundet indpas i en tredjedel af sagerne, og at udvalget ikke anvendes systematisk i sagsbehandlingen i kommunerne. Det betyder *ikke*, at man helt har undladt at inddrage sagkyndige med lægelig, pædagogisk eller psykologisk sagkundskab med henblik på at støtte barnet/den unge. En del af dette samarbejde er blot ikke foregået gennem det tværfaglige udvalg, men ad andre kanaler. I omkring tre fjerdedele af sagerne (73 pct.) er der sket et sådant tværfagligt samarbejde (tabel 3.5, pkt. 4).

Det spinkle samarbejde mellem sundhedssektoren og socialektoren gennem § 37-udvalget kan måske være forklaringen på, at det endnu ikke er blevet rutine at sørge for, at der foretages en lægeundersøgelse i de

Tabel 3.5

Oprettelsen af en tværfaglig gruppe i kommunen i henhold til § 37 a. Undersøgt i 2004. Procentandele, der svarer bekræftende.

Anvendelsen af en tværfaglig sagkundskab i den konkrete sagsbehandling.	Påbegyndt	Påbegyndt	Alle
	Undersøgt 1998 2004	Undersøgt 2001 2004	Undersøgt 2004
1. Er der nedsat en tværfaglig gruppe i kommunen i henhold til § 37 a?	54	62	58
2. Er der i denne sag formidlet kontakt til en særlig sagkyndig gennem den tværfaglige gruppe?	17	20	19
3. Er der udpeget et medlem af den tværfaglige gruppe som ansvarlig for indsatsen for barnet/den unge?	20	23	22
4. Har man undervejs i sagens forløb inddraget sagkyndige med lægelig, pædagogisk eller psykologisk sagkundskab med henblik på at støtte barnet/den unge?	74	72	73
<i>Alle ovenstående forhold 1-4 besvares bekræftende</i>	11	15	13
Antal børn (procentbasis)	459	590	1.049

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

tilfælde, hvor man har en formodning om, at barnet udsættes for vold.³ Resultaterne fra den tidligere evaluering af de forebyggende foranstaltninger viste, at det kun var 6 pct. af de 105 børn, som ifølge journalgennemgangen havde været udsat for fysisk mishandling, der i den forbindelse var blevet undersøgt af en læge (Christoffersen, 2002). Dette gav anledning til overvejelser over, om man bør ændre praksis med hensyn til det tværfaglige samarbejde mellem sundhedsforvaltningen (hospitalets børneafdeling) og socialforvaltningen. Ved undersøgelsen tre år senere i 2004 er der ifølge sagsbehandlerens gennemgang af sagerne blevet konstateret fysisk mishandling i 44 sager. I den forbindelse er barnet/den unge blevet undersøgt af en læge i fem tilfælde (svarende til 11 pct. af mishandlingsagerne).

3. § 37-udvalget kunne tænkes at spille en rolle netop i tvivlstilfælde om, hvad der bør være forvaltningens praksis, samt efterfølgende ved fortolkningen af de lægelige undersøgelser og ved planlægningen af det videre arbejde i de ofte meget komplekse sager.

Inddragelse af personer fra barnets nære miljø

En strategi i det forebyggende arbejde for at imødegå børnemishandling og omsorgssvigt kan være en udbygning af det sociale netværk omkring familien i de tilfælde, hvor et sådant netværk kan udgøre en ekstra ressource for barnet (Thompson, 1995). En almindelig iagttagelse er, at familier, der lever under belastende vilkår, også i tillæg lever socialt isolerede uden de almindelige støttemuligheder, som et velfungerende netværk ellers kan byde på (Thompson, 2000). Det sociale netværk omkring familien består primært af personer fra forældrenes eventuelle erhvervsarbejde og vennekreds.

Evalueringen viser, at det støttende netværk, som udgøres af slægtninge (fx bedsteforældre, forældres søskende eller andre slægtninge), i dag anvendes i samme omfang som tidligere (tabel 3.6, samt bilagstabel 3.10). Både for de sager, der startede i 1998, og de sager, der påbegyndtes i 2001, inddrages voksne slægtninge i 31 pct. af tilfældene.

I nogle tilfælde har man undervejs i sagens forløb inddraget andre voksne med henblik på at støtte barnet/den unge. Det kan fx være naboer, den nære omgangskreds eller venner af familien, skolelærere, pædagoger, ungdomsledere, frivillige eller et religiøst overhoved (fx præst) samt forældre til jævnaldrende kammerater.

Tabel 3.6

Inddragelse af slægtninge og andre voksne med henblik på at støtte barnet/den unge. Undersøgt i 2001 og 2004. Procentandele, der svarer bekræftende.

Har man undervejs i sagens forløb inddraget nogle af nedenstående personer med henblik på at støtte barnet/den unge?	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004
Voksne slægtninge:	31	25	31	28
Andre voksne:	70	60	56	58
Heraf: Skolelærer, pædagog	68	57	52	54
Antal børn (procentbasis)	900	459	590	1.049

Note: Ved *voksne slægtninge* forstås bedsteforældre til barnet, forældres søskende, barnets egne voksne søskende eller andre slægtninge. *Andre voksne* er afgrænset til: naboer, den nære omgangskreds, venner af familien, skolelærere, pædagoger, ungdomsledere, frivillige mv., religiøst overhoved (fx præst), forældre til jævnaldrende kammerater (jf. bilagstabel 3.10). Desværre fremgår det ikke klart af spørgsmålsformuleringen, om fx skolelæreres og pædagogers inddragelse for at støtte barnet er sket som en del af deres professionelle arbejde eller som privatpersoner.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

Evalueringen viser imidlertid, at disse kategorier af voksne støttepersoner finder anvendelse i mindre udstrækning i forbindelse med de nye støtteforanstaltninger, end det var tilfældet ved de sager, der startede i 1998. Disse andre voksne uden for slægten blev inddraget i 70 pct. af tilfældene i de sager, der startede i 1998, mens der i de sager, der startede i 2001, kun blev gjort brug af "andre voksne" i 56 pct. af sagerne. Især synes skolelærere og pædagoger at spille en mindre rolle, end det var tilfældet tidligere, hvilket til dels kan hænge sammen med, at de nye foranstaltninger især tager sigte på at støtte de børn og unge, der har forladt eller er ved at forlade skolen.⁴

Inddragelsen af *andre voksne* med henblik på at støtte den unge kan ses særligt hyppigt i de tilfælde, hvor den unge selv udviser forskellige adfærdsmæssige problemer (bilagstabel 3.11). Men inddragelsen ses også relativt hyppigt anvendt, når det manifesterede problem er forældrenes adfærd i form af psykiske lidelser og/eller misbrug eller ved forskellige typer af omsorgssvigt (psykologisk mishandling, fysisk mishandling og vanrøgt). Det er ved disse sager, at man især ser andre voksne inddraget som støtte for barnet/den unge, men ikke i de sager, hvor den unge har de mere indadvendte følelsesmæssige problemer.

Inddragelse af *slægtninge* som støtteperson for barnet/den unge ses imidlertid slet ikke at have sammenhæng med den unges udadrettede adfærd (kriminalitet eller andre adfærdsmæssige problemer). Når man har korrigeret for andre belastningsforhold, synes den unges eventuelle indadrettede symptomer (depressive, socialt isolerede eller ulykkelige tilstand) at give mindre sandsynlighed for inddragelse af slægtninge til at støtte den unge – uanset den unges alder.

Inddragelsen af slægtninge ses tydeligvis hyppigere anvendt i de tilfælde, hvor forældrene har store adfærdsmæssige problemer, altså i familier, hvor forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer. Endvidere bruges metoden særligt hyppigt i tilfælde, hvor forældrene udsætter barnet/den unge for forskellige former for mishandling og vanrøgt – også når der her er korrigeret for alder og den unges symptomer (bilagstabel 3.12).

Undersøgelsen kan ikke vurdere, om inddragelsen af slægtninge

4. Af søjlen "alle, undersøgt 2004" fremgår det, at der i 2004 blev inddraget andre voksne i 58 pct. af sagerne. Heraf udgør skolelærere og pædagoger 54 pct., hvilket indikerer, at inddragelsen af de øvrige grupper i denne kategori (naboer, nære omgangskreds, ungdomsledere, frivillige m.fl.) er marginal (jf. bilagstabel 3.10).

eller andre voksne som støttepersoner forekommer for sjældent eller for ofte.

FAMILIERÅDSLAGNING

Samarbejdet mellem forældre og forvaltning kan udbygges ved at inddrage en række personer i lokalsamfundet med henblik på at støtte barnet eller det unge menneske. Netværksfunktionen kan også ske på en mere organiseret måde ved hjælp af en såkaldt "familierådslagning".

"Familierådslagning" har til formål at inddrage de erfaringer og ressourcer, som findes i barnets netværk uden for familien, for derigennem at sikre barnets velfærd og sikkerhed. Ideen er at inddrage dem, der har potentiel indflydelse på barnets udvikling, og som vil være i stand til at beskytte barnet. De udenlandske erfaringer tyder på, at den udvidede familie ofte får et stort ansvar for at give barnet og forældrene støtte, men der er endnu kun foretaget ganske få undersøgelser (Sundell, 2002). Erfaringerne fra Danmark viser, at metoden med familierådslagning kan forbedre forholdet mellem sagsbehandleren og familien (Rasmussen & Hansen, 2002). Endvidere viser nogle erfaringer fra New Zealand og Canada, at der sker en signifikant reduktion af sager med mishandling og vanrøgt, når denne metode benyttes (Merkel-Holguin, 2000).

Familierådslagning har også et andet perspektiv, hvis bestræbelserne på at beholde familien samlet skulle mislykkes. Hvis det fx senere skulle vise sig nødvendigt at anbringe barnet (frivilligt) uden for hjemmet, kan man i nogle tilfælde med fordel finde en plejefamilie i det udvidede familienetværk, viser de udenlandske erfaringer (Sundell, 2002; Scannapieco, 2000). Hidtidige danske slægtsanbringelser er dog sket uden forudgående familierådslagning.⁵

En dansk undersøgelse konkluderer, at der i det udvidede familienetværk findes *en øget vilje* til at påtage sig opgaver og ansvar for det

5. En landsdækkende dansk undersøgelse fra 1988 af børn anbragt i familiepleje viste, at omkring 9 pct. af børnene var anbragt hos bedsteforældre, mens omkring 8 pct. var anbragt hos andre slægtninge (ofte forældres søskende). I alt var omkring hver sytten (17 pct.) af plejefamiliebørnene anbragt hos bedsteforældre eller andre slægtninge (Christoffersen, 1988). En række senere danske undersøgelser bekræfter, at andelen af familieplejeanbragte, der er anbragt hos slægtninge, er af denne størrelsesorden (Christoffersen, 2002; Lindemann & Hestbæk, 2004; Egelund, Hestbæk & Andersen, 2004).

pågældende barn. Desuden bedømte de involverede parter *den udarbejdede handleplan* for indsatsen i familien til at have en bedre kvalitet som følge af forsøget med familierådslagning end i de sager, hvor man ikke anvendte metoden (Rasmussen & Hansen, 2002). Dette svarer til nogle udenlandske erfaringer, men kan dog ikke bekræftes i en svensk undersøgelse (Sundell, 2002). Det er vigtigt at følge forskningen og erfaringerne med at inddrage børnene og de unge ved brug af familierådslagning. Hvorledes stiller børnenes sig? Og bliver der med denne fremgangsmåde taget hensyn til deres ønsker?

Anvendelsen af familierådslagning synes at være mindsket i perioden fra 1998 til 2001 (tabel 3.7). Kun ganske få anvender familierådslagning. Den nærværende undersøgelse viser, at metoden var mere udbredt ved de sager, der blev påbegyndt i 1998, end ved de sager, der startede i 2001. Dette kan hænge sammen med, at mange af de unge, der har modtaget de nye foranstaltninger efter lovrevisionen i 2001, gennemgående er ældre, og mange er blevet hjulpet til at bo selvstændigt eller er anbragt uden for hjemmet.

Tabel 3.7

Iværksættelse af "familierådslagning". Unge med støtteforanstaltninger påbegyndt i 1998 og 2001. Undersøgt i 2001 og 2004. Procentandele, der svarer bekræftende.

	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004
Iværksat en såkaldt "familierådslagning"?	7	1	4	3
Antal børn (procentbasis)	900	459	590	1.049

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

FORÆLDREKONTRAKTER, MULTISYSTEMISK TERAPI, NETVÆRKSORIENTERET TERAPI, SYSTEMISK TERAPI

Forskellige terapiforanstaltninger, der ligesom familierådslagning har til formål at inddrage det nære miljø, blev lidt hyppigere anvendt ved de sager, der startede i 1998, end ved dem, der startede i 2001 (tabel 3.8).

Multisystemisk terapi bliver stort set ikke anvendt i nogen af sagerne. Man skal dog her være opmærksom på, at andre opgørelser viser en stigning i antallet af familier, der henvises til multisystemisk terapi. Denne stigning i indsatsen er blot endnu ikke af et landsdækkende omfang, der kan opfanges i vores undersøgelse.⁶

Tabel 3.8

Iværksættelse af "forældrekontrakter", multisystemisk terapi, netværksorienteret terapi, systemisk terapi. Unge med støtteforanstaltninger påbegyndt i 1998 og 2001. Undersøgt hhv. i 2001 og 2004. Procentandele, der svarer bekræftende.

Foranstaltninger, der har til formål at behandle problemer i familien.	Påbegyndt 1998	Påbegyndt 1998	Påbegyndt 2001	Alle
	Undersøgt 2001	Undersøgt 2004	Undersøgt 2004	Undersøgt 2004
Familiekontrakter	-	5	4	5
Systemisk terapi	18	10	6	8
Netværksorienteret terapi	6	4	2	3
Multisystemisk terapi	-	1	0	0
En eller flere af ovenstående foranstaltninger	-	15	12	13
Antal børn (procentbasis)	900	459	590	1.049

Note: "-“ Nogle af de nævnte støtteforanstaltninger er ikke undersøgt i 2001-undersøgelsen.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

De forskellige terapiformer, der i nogen udstrækning tilstræber at inddrage det nære miljø, bliver alene anvendt på grundlag af forældrenes problematiske adfærd og ganske uafhængigt af de unges eventuelle adfærdsmæssige eller følelsesmæssige problemer (bilagstabel 3.13). De forældre, der udøvede psykologisk mishandling, fysisk mishandling og/eller vanrøgt af børnene, fik oftere disse foranstaltninger end de forældre, der havde mindre tunge problemer. Endvidere var de misbrugende forældre eller forældre

6. Fra perioden 1. september 2003 til 20. december 2004 har der været indskrevet 206 familier i syv team i Danmark. Heraf har 134 familier afsluttet behandlingen. Behandlingstiden er 3-5 måneder. Multisystemisk terapi er endnu ikke evalueret herhjemme. Nogle foreløbige resultater viser imidlertid, at omkring en tredjedel af de unge, som deltog i behandlingen, har problemer med arbejde, uddannelse og kriminalitet. Men omkring to tredjedele af familierne, nøglepersonerne og terapeuterne svarer bekræftende på følgende spørgsmål: Den unge går i skole/på arbejde mindst 20 timer ugentligt. Den unge har ikke begået kriminalitet, siden MST startede. Den unge bor fortsat hjemme (kilde: e-mail fra Birgit Moselund, National Projektleder MST Danmark).

med psykiske lidelser overrepræsenteret i den gruppe, der fik de pågældende foranstaltninger.

En målrettet indsats: udredning af forholdene

Kommunen er forpligtet til at undersøge forholdene nærmere, når den har en formodning om, at et barn trænger til særlig støtte.⁷ Kommunernes indsats for at få foretaget en afdækning af problemerne art kan være afgørende for, hvilken støtteforanstaltning der vælges.

En forudsætning for, at sagsbehandleren og familien finder frem til de rigtige foranstaltninger, er, at der først foregår en grundig udredning af problemerne. Det pointeres i vejledningen til Serviceloven, at det gælder om på et tidligt tidspunkt at få afdækket, om der er tale om problemer, der bør resultere i iværksættelse af hjælpeforanstaltninger. Og hvis dette er tilfældet, gælder det om at få et grundlag for at vurdere, hvilke foranstaltninger der vil være mest formålstjenlige.

Servicelovens § 38 lægger vægt på, at grundlaget for en afgørelse tilvejebringes, dels gennem en tværfaglig indsats, dels ved, at den allerede foreliggende viden fra fx dagpasning, skole, sundhedsplejerske eller andre inddrages. Er denne viden mangelfuld, kan det være nødvendigt at indhente yderligere undersøgelser for at kunne vurdere problemerne karakter og afgøre, hvilke foranstaltninger der bør sættes i værk. I Serviceloven gøres det endvidere klart, at en undersøgelse af familiens forhold ikke må være mere omfattende, end formålet tilsiger, og at den af hensyn til barnet skal gennemføres så skånsomt så muligt (§ 38, stk. 3).

I Serviceloven kræves det direkte, at undersøgelsen skal resultere i *en begrundet stillingtagen* til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger, og af hvilken art foranstaltningerne bør være. Det præciseres desuden, at målrettet arbejde med de indledende undersøgelser må tillægges en betydelig værdi for sagens senere forløb (§ 38, stk. 2).

I nærværende evaluerings case-del indgår blandt andet følgende spørgsmål til at belyse, hvorvidt der efter sagsbehandlerens vurdering er foretaget en § 38-udredning:

Ved enhver sag, hvor der er bekymring for barnet/den unge, skal der foretages en undersøgelse i henhold til Servicelovens § 38 (...).

7. § 38 i Serviceloven. Socialministeriets vejledning om særlig støtte til børn og unge af 16. januar 2002.

Er der foretaget en sådan § 38-undersøgelse? (Eller en § 39-undersøgelse uden samtykke)?⁸

Da der blev anvendt et ganske enslydende spørgsmål ved undersøgelsen af de forebyggelsessager, der blev påbegyndt i 1998, og dem, der blev påbegyndt i 2001, kan vi foretage en sammenligning af resultaterne fra dengang og tre år senere (tabel 3.9). Man finder et ganske overraskende ensartet mønster i de sager, der blev påbegyndt i 1998, og de sager, hvor man har iværksat de nye foranstaltninger, der trådte i kraft i 2001. I mindre end halvdelen af sagerne har man udarbejdet en § 38-udredning. Andelen af § 38-udredninger er altså ikke steget som følge af ændringerne i Serviceloven i 2001.

En sammenligning af de sager, hvor der er gennemført en § 38-udredning, med de øvrige sager viser et systematisk mønster, hvor de tungeste sager oftere har fået foretaget en udredning i henhold til Serviceloven end de mindre tunge. Undersøgelsen viser, at § 38-udredningen især er gennemført, hvis der er tale om forskellige grader af omsorgssvigt, dvs. psykologisk mishandling, fysisk/sexuel mishandling og/eller vanrøgt.⁹ § 38-udredningen er oftest gennemført i de tilfælde, hvor forældrene har behandlingskrævende misbrugsproblemer og psykiske lidelser, og/eller børnene har en række adfærdsmæssige og følelsesmæssige problemer (dvs. manglende alderssvarende udvikling, koncentrationsproblemer, manglende nysgerrighed, indlæringsproblemer, manglende vredeskontrol, misbrugsproblemer, kriminel adfærd eller social isolation), samt i de tilfælde, hvor børnene befinder sig i en depressiv og ulykkelig tilstand med frygt, angst og selvmordsovervejelser, jf. bilagstabel 3.6 og 3.14.

Men der er ikke tale om, at der konsekvent gennemføres en § 38-udredning i *alle* tilfælde, hvor sagsbehandleren har registreret de forannævnte belastninger. Der er blot en tendens til at foretage udredningen i de tungeste sager og hyppigere undlade udredningen i de mindre tunge sager.

8. For at kunne svare bekræftende på spørgsmålet kræves det ikke, at udredningen skal foreligge skriftligt, selvom det jo nok vil være praktisk, hvis den skal have nogen værdi.

9. De nævnte former for omsorgssvigt operationaliseres i bilagstabellerne 3.2-3.4.

Tabel 3.9

Forekomst af en § 38-udredning i forbindelse med støtteforanstaltninger påbegyndt i 1998 og 2001. Undersøgt i 2001 og 2004. Procent.

Er der foretaget en § 38-undersøgelse? (eller en § 39-undersøgelse uden samtykke?)	Påbegyndt	Påbegyndt	Påbegyndt	Alle Undersøgt 2004
	1998 Undersøgt 2001	1998 Undersøgt 2004	2001 Undersøgt 2004	
Ja, § 38-undersøgelse	44	41	44	43
Nej, ingen § 38-undersøgelse (eller § 39-undersøgelse)*	56	59	56	57
I alt	100	100	100	100
Antal børn (procentbasis)	900	459	590	1.049

Note: * Uoplyste er kategoriseret som ingen § 38-undersøgelse.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

Hvor grundig skal en udredning være?

En vurdering af kvaliteten i sagsbehandlingen indebærer bl.a., at der tages stilling til, om der er foretaget de nødvendige udredninger af familiens problemer med henblik på at sikre en optimal indsats. Det er imidlertid ikke på forhånd givet, hvilke elementer en udredning bør indeholde for at sikre det nødvendige beslutningsgrundlag. Socialforskningsinstituttet har i en tidligere evaluering af den forebyggende støtte til børn og unge undersøgt, om indholdet af udredningen havde sammenhæng med valget af foranstaltninger under hensyntagen til familiens problemer.

Undersøgelsen viste, at de iværksatte foranstaltningers effektivitet i høj grad afhænger af, om der først er sket en nøje udredning af problemerne (Christoffersen, 2002). Hvis sagsbehandleren havde undladt at foretage en § 38-udredning, øgedes risikoen for, at familien ikke fik den behandling, som – i hvert fald statistisk set – ville give de bedste resultater. En såkaldt “grundig udredning” øger omvendt sandsynligheden for, at man vælger de foranstaltninger, der ser ud til at mindske den pågældende type af omsorgssvigt. Der er således flere forhold, der taler for, at en væsentlig større andel af børnene kunne have glæde af en “grundig udredning” af problemerne, inden der træffes beslutning om, hvilke foranstaltninger der skal sættes i værk.

De situationer, hvor det må antages at være særligt relevant, er primært sager, hvor forældre-barn-relationen giver anledning til bekymring for barnets udvikling. Den tidligere evaluering viste, ligesom den nuværende, at omkring halvdelen af børnene er udsat for en eller anden grad af mishandling eller vanrøgt, men at man i kun 8 pct. af sagerne har

foretaget en “grundig udredning” af problemerne (tabel 3.10, samt bilagstabel 3.15).

Hvis der ikke er foretaget en “grundig udredning” af problemerne i en familie, hvor man bekymrer sig om barnets udvikling, kan man frygte, at foranstaltningens pris bliver det, der afgør, hvilken foranstaltning der sættes i værk. Socialforskningsinstituttets tidligere evaluering viste, at de relevante foranstaltninger gennemsnitligt ser ud til at være dyrere end de foranstaltninger, man normalt vælger. Man skal altså regne med en merudgift – i al fald på kortere sigt – hvis man i stedet for en foranstaltning, der statistisk set ikke har udsigt til nogen positiv ændring af forholdene, vælger en af de foranstaltninger, der ser ud til at ville give det mest positive resultat.

Afgrænsningen af, hvad vi i undersøgelsen har valgt som indhold i en grundig udredning af børnesager,¹⁰ er baseret på en anbefaling fra Holder (2000) og Kolko (2002). Med udgangspunkt i tidligere forskningserfaringer anbefalede de, at den indledende udredning som minimum burde indeholde en beskrivelse af forældrenes funktionsniveau med hensyn til følgende forhold, når det drejer sig om børnesager:

1. de voksnes mentale helbred
2. de voksnes misbrugsforhold
3. de voksnes evne til at løse problemer (jf. Kolko, 2002)
4. de voksnes og børnenes indbyrdes sociale relationer
5. de voksnes opdragelsesmetoder
6. deres tilknytning (empati) og støtte til barnet.

Vi har som sagt valgt at kalde en udredning, der dækker alle disse aspekter, for en grundig udredning af problemerne i en børnesag, men det er klart, at der ikke er tale om en endelig liste, men en minimumscheckliste. Andre forhold i familien kan vise sig at være afgørende for udredningens kvalitet og dermed for valget af foranstaltninger, fx børnenes psykosociale tilstand, skoleforhold, kammeratskabsrelationer etc.

Denne undersøgelse viser, at i omkring 40 pct. af tilfældene er et eller flere af forholdene belyst. Men kun i omkring hvert tolvte tilfælde er alle de seks ovennævnte forhold belyst gennem § 38-udredningen (tabel 3.10 samt bilagstabel 3.15).

10. Børnesager er de sager, hvor der er en bekymring for barnets udvikling, jf. Servicelovens § 32.

Tabel 3.10

§ 38-undersøgelsen og dens grundighed i forbindelse med støtteforanstaltninger påbegyndt i 1998 og 2001. Undersøgt i 2001 og 2004. Procentandele.

Indeholder § 38-undersøgelsen en beskrivelse af forældrenes funktionsniveau med hensyn til følgende forhold:	Påbegyndt 1998	Påbegyndt 1998	Påbegyndt 2001	Alle
	Undersøgt 2001	Undersøgt 2004	Undersøgt 2004	Undersøgt 2004
<i>En grundig udredning¹⁾</i>	8	7	9	8
Ingen § 38-undersøgelse (eller § 39-undersøgelse)	56	59	56	57
Antal børn (procentbasis)	900	459	590	1.049

¹⁾ Der siges at være foretaget *en grundig undersøgelse* og udredning af problemerne, hvis alle følgende forhold som minimum er belyst: forældres mentale helbred, misbrugsforhold, evne til at løse problemer, de voksnes og børnenes indbyrdes sociale relationer, de voksnes opdragelsesmetoder samt deres tilknytning (empati) og støtte til barnet (jf. bilagstabel 3.15). Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

Når det kun er i et mindretal af tilfældene (7-9 pct.), at sagsbehandleren har skønnet, at det var nødvendigt med en undersøgelse, hvor alle de nævnte seks punkter blev belyst, kan det afspejle et modgående hensyn, som sagsbehandleren også har måttet tage. Dette modgående hensyn er direkte formuleret i lovteksten (§ 38, stk. 3). Her fastslås det, at en undersøgelse af familiens forhold ikke må være mere omfattende, end formålet¹¹ tilsiger, og at den af hensyn til barnet skal gennemføres så skånsomt så muligt. (Det kan dog også afspejle, at sagsbehandleren har skønnet det nødvendigt at få belyst de pågældende problemer).

Disse resultater tyder således på, at man i afvejningen mellem hensynet til at undersøge forholdene grundigt og hensynet til familien kan komme til at placere sig i en position, hvor man vanskeligt kan sikre et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for at vurdere problemernes karakter, og hvilke foranstaltninger der vil være mest formålstjenlige.

Analyserne viser, at det først og fremmest er sager, hvor forældrene har problematisk adfærd – dvs. psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer – eller udsætter børnene for psykologisk mishandling, fysisk mishandling og/eller vanrøgt, der udløser en grundig udredning af familieforhold.

11. Formålet med Servicelovens bestemmelser om at yde en særlig støtte til børn og unge er at skabe de bedste opvækstvilkår for disse børn og unge, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende.

dene. Disse tendenser er signifikante, også når man har korrigeret for barnets alder og eventuelle adfærdsmæssige problemer. I de tilfælde, hvor det er børnene, der har følelsesmæssige problemer eller problematisk adfærd, kan man ikke iagttage en hyppigere forekomst af grundige udredninger af forældre-barn-relationen (bilagstabel 3.16).

Sagsbehandlerne har således først og fremmest foretaget en grundig vurdering af forældre-barn-relationerne i de tilfælde, hvor forældrene udviste en adfærd, der kunne give anledning til bekymring for barnets udvikling, men det er langt fra i *alle* disse tilfælde, at der er foretaget en såkaldt "grundig udredning", sådan som den er defineret her.

HVAD ØNSKER MAN AT OPNÅ MED FORANSTALTNINGEN?

Det pointeres i vejledningen til Servicelovens bestemmelser om forebyggende foranstaltninger som støtte til børn og unge, at der skal ske en afklaring af problemernes karakter (jf. afsnit om § 38-udredning), og at en målrettet indsats skal tillægges en betydelig værdi. En vurdering af kvaliteten i sagsbehandlingen vil derfor naturligt inddrage, hvorvidt man har udarbejdet en målsætning for det, man ønsker at opnå med den påtænkte foranstaltning. Det giver sagsbehandleren nogle oplagte muligheder for – sammen med barnet/den unge og familien – efterfølgende at vurdere, om de ønskede resultater er opnået. Dette gør det mere gennemskueligt for forældre og børn, hvorved misforståelser lettere kan undgås.

Det er stadig langt fra en udbredt arbejdsmetode at udarbejde en skriftlig målsætning, men der kan spores en positiv tendens fra sidste undersøgelsestidspunkt i 2001 og til 2004 (tabel 3.11). For de sager, der blev påbegyndt i 1998, var der formuleret en skriftlig målsætning i omkring en fjerdedel af sagerne ved undersøgelsen i 2001. Dette billede er helt ændret. For de sager, der blev påbegyndt i 2001, havde man i 60 pct. af tilfældene formuleret en skriftlig målsætning ved undersøgelsen i 2004.

Denne ændring af praksis må antages at udgøre et fremskridt, der kan være med til at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen. Man kan endvidere iagttage, at der i langt flere af de nystartede børnesager er udarbejdet en specificeret plan for hjælpeforanstaltninger. Og disse er i langt flere tilfælde blevet drøftet med familien, som også erklærer sig enig i de gennemførte foranstaltninger, end det var tilfældet med de sager, der blev påbegyndt i 1998.

Tabel 3.11

Forekomst af målsætning for, hvad man ønsker at opnå med den iværksatte foranstaltning påbegyndt i 1998 og 2001. Undersøgt i 2001 og 2004. Procentandele.

I nogle tilfælde kan man vælge at udarbejde en målsætning for, hvad man ønsker at opnå.	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004
a) Er der udarbejdet en sådan skriftlig målsætning?	28	38	60	51
b) Er dette formål blevet præsenteret for familien?	27	36	55	47
c) Er der udarbejdet en specificeret plan for hjælpeforanstaltninger i samarbejde med familien?	25	28	42	36
d) Er familien enig i de gennemførte foranstaltninger?	-	34	46	41
e) Forældremyndighedsindehaveren har været direkte modvillig over for de iværksatte foranstaltninger*	15	3	10	7
Antal børn (procentbasis)	900	459	590	1.049

Ved undersøgelsen i 2001 anvendtes følgende spørgsmålsformulering: *Er der tale om "modstand" og "manglende samarbejdsvillighed" fra familiens side?* Dette blev anset for nogenlunde ækvivalent med svaret "Direkte modvillig" på spørgsmålet: *Har forældremyndighedsindehaveren været aktivt medvirkende, skeptisk eller direkte modvillig til de iværksatte foranstaltninger?* i undersøgelsen for 2004.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

Det kan være interessant at se på, i hvilke sager man anvender skriftlig målsætning, for måske at få en forklaring på, hvorfor man i andre sager arbejder mindre målrettet. Af analysen i den samlede model, hvor estimationen af hver faktors statistiske betydning sker under hensyntagen til de øvrige faktoreres indflydelse, ses skriftlig målsætning især anvendt ved den unges kriminalitet og i de tilfælde, hvor der er tale om mishandling og vanrøgt, eller hvor forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer. De unges adfærdsmæssige problemer og/eller depressive reaktioner udløser ikke i sig selv en hyppigere brug af skriftlig målsætning som et led i sagsbehandlingen (bilagstabel 3.17).

Tendensen til at udfærdige en skriftlig målsætning er således tydeligere i sager, hvor børnene har mere udadrettede reaktioner (fx kriminalitet), end i dem, hvor de har mere indadrettede reaktioner (fx er depressive). Man kan bemærke, at der således ikke er tale om en konsekvent

sagsbehandling, hvor man i *alle* de vanskeligste sager vælger at udarbejde en målsætning for, hvad man ønsker at opnå.

For at øge den almindelige kvalitet i sagsbehandlingen stiller Serviceloven krav om, at kommunen af egen drift skal vurdere, om en foranstaltning opfylder sit formål (§ 46, stk. 1). Det vil sige, at det er en forudsætning for at kunne yde bistand til børn og unge i henhold til §§ 40-42 a, at der er et formuleret formål med foranstaltningen, og at der sker en løbende evaluering, hvor børnene og de unge følges, så man kan vurdere, om formålet opfyldes. Det fremhæves endvidere i Socialministeriets vejledning om særlig støtte til børn og unge (jf. Servicelovens § 32, stk. 5), at hvis der er iværksat en eller flere foranstaltninger, bør kommunen efterfølgende følge op på indsatsen, dels for at undersøge, om det er den rigtige foranstaltning, der er sat i værk, dels for at kunne vurdere, om formålet bliver opnået. Det kan således være vanskeligt for kommunerne at godtgøre, at de lever op til disse krav i de tilfælde, hvor der ikke i den konkrete, individuelle sag er formuleret et skriftligt formål med foranstaltningen.

ER DER UDARBEJDET EN UDDANNELSESPLAN?

Den tidligere undersøgelse viser, at der langt fra altid findes en uddannelsesplan for barnet/den unge, hvor der redegøres for, hvordan uddannelsesmangler kan indhentes.¹² For de 10-14-årige, der startede en forebyggende foranstaltning i 1998, forelå en sådan plan for hver fjerde, mens dette var tilfældet for mere end hver tredje af de 15-19-årige (Christoffersen, 2002). På dette punkt kan man ikke konstatere nogen ændring i de forløbne tre år (tabel 3.12). For de sager, der blev påbegyndt i 2001, var der endnu ikke i 2004 udarbejdet en særskilt uddannelsesplan for den unge i mere end 27 pct. af tilfældene for de 10-14-årige og 39 pct. for de 15-19-årige. Dette svarer til situationen i 1998.

Målgruppen for visse af de nye foranstaltninger, der blev indført med lovændringen i 2001, er de utilpassede unge, der har problemer med at integrere sig i det almindelige samfundsliv. Her tænkes på tilknytningen

12. Det skal bemærkes, at der hidtil ikke har været et formelt krav i Serviceloven om at udarbejde egentlige uddannelsesplaner. Anbringelsesreformen med virkning fra 1. januar 2006 har imidlertid indført et nyt krav til § 38-undersøgelsen om, at den skal anlægge en helhedsbetragtning, der bl.a. omfatter barnets/den unges skolegang.

til uddannelsessystemet og en fast tilknytning til arbejdsmarkedet (jf. Servicelovens vejledning). Det er derfor overraskende, at der ikke ses en stigning i andelen med en uddannelsesplan blandt de unge, der påbegyndte en forebyggelsessag i 2001, sammenlignet med dem, der påbegyndte en forebyggelsessag i 1998.

Tabel 3.12

Udarbejdet en særskilt uddannelsesplan for barnet/den unge. Procentandele.

Er der en særskilt uddannelsesplan for barnet/den unge, hvori der redegøres for, hvordan evt. uddannelsesmangler kan indhentes? Alder hhv. 1998, 2001 og 2001.	Påbegyndt 1998	Påbegyndt 1998	Påbegyndt 2001	Alle
	Undersøgt 2001	Undersøgt 2004	Undersøgt 2004	Undersøgt 2004
10-14-årige	25	21	27	23
15-19-årige	38	29	39	36

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen 2001 (Christoffersen, 2002).

Man må forvente, at børn og unge, som udsættes for forskellige former for psykologisk mishandling, fysisk mishandling og/eller vanrøgt, vil reagere med adfærdsmæssige problemer og/eller depressive symptomer. Og man må også forvente, at de gennemgående vil have koncentrationsproblemer og skoleproblemer. Disse børn og unge vil altså forventeligt have et særligt behov for hjælp til at gennemføre en uddannelse.

Vi finder da også, at tendensen til, at sagsbehandleren udarbejder en særskilt uddannelsesplan for den unge, i høj grad hænger sammen med den unges adfærdsmæssige og følelsesmæssige problemer, også når man korrigerer tallene for den unges alder. Unge med koncentrationsproblemer, misbrugsproblemer og følelsesmæssige problemer har i højere grad fået udarbejdet en uddannelsesplan, end det er tilfældet for de øvrige børn og unge (bilagstabel 3.18).

Korrigeret for alder ses kriminalitetstendenser blandt de unge at udløse udarbejdelse af en uddannelsesplan i samme omfang som for de øvrige børn og unge, der ikke har udvist disse tendenser. I de sager, hvor den unge udsættes for mishandling og vanrøgt, eller hvor familien belastes af forældrenes psykiske lidelser og/eller misbrug, er der ikke en særlig tendens til at udarbejde en uddannelsesplan for den unge, medmindre vedkommende gennem sin adfærd viser behov for støtte.

DE UTILPASSEDE UNGE: HANDLEPLAN VED VOLDSKRIMINALITET

I forbindelse med unges voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet blev der indført regler om, at kommunen skal udarbejde en handleplan for den indsats, der skønnes nødvendig for at modvirke yderligere kriminalitet (§ 58 a). Handleplanen bør så vidt muligt udarbejdes i samarbejde med familien og den unge selv.

Det kan måske virke overraskende, men på landsplan drejer det sig kun om ganske få sager. Blandt de 1.049 sager, der er blevet gennemgået, var der 48 sager, hvor sagsbehandleren angav, at den unge havde begået voldskriminalitet (altså 5 pct.). I nærværende undersøgelse har vi ikke spurgt de unge selv, men baserer os alene på sagsbehandlerens gennemgang af sagen.

Opgørelser over omfanget af kriminalitet er meget afhængige af operationaliseringen og spørgemetoden. For at råde bod på dette indeholder evalueringen flere forskellige spørgsmål om kriminalitet. For eksempel kan en sag være startet på grund af en henvendelse fra forældre eller andre om den unges kriminalitet (116 sager). Eller politiet har henvendt sig på servicekontoret eller sendt en indberetning om en ung (76 sager). Eller sagsbehandleren har noteret, at den unge har sociale adfærdsproblemer, som fx kriminel adfærd (263 sager). Et snævert afgrænset spørgsmål, der gik på, om den unge havde begået indbrudstyverier, blev besvaret bekræftende i 80 tilfælde. Analysen viser, at et eller flere af de angivne oplysninger om de unges kriminalitet blev besvaret bekræftende i 327 tilfælde. Dette svarer til 31 pct. af de unge, der indgik i evalueringen i 2004 (tabel 3.13).

I de tilfælde, hvor der er tale om forskellige grader af kriminel adfærd, ses også gennemgående en højere frekvens af udarbejdede handleplaner mv. Der er i disse tilfælde i højere grad blevet udarbejdet en skriftlig målsætning for, hvad man ønsker at opnå (søjle 1 i tabel 3.13). Man kan for eksempel se, at blandt de unge, der har en af de nævnte former for kriminalitetsadfærd, er der for 60 pct.'s vedkommende blevet udarbejdet en skriftlig målsætning. Dette er signifikant hyppigere end gennemsnittet, hvor det kun sker i 51 pct. af sagerne (tabel 3.13, pkt. f).

Endvidere ses det oftere i forbindelse med kriminalitet hos den unge, at der er udarbejdet en specificeret plan for hjælpeforanstaltninger i samarbejde med familien, og den unge ses hyppigere at være blevet inddraget i udarbejdelsen af planen i disse tilfælde end de øvrige unge, der fik forebyggende foranstaltninger (søjle 2 og 3 i tabel 3.13). Endelig ses oftere

en særlig uddannelsesplan, hvor der redegøres for, hvordan evt. uddannelsesmangler kan indhentes. Dette ses normalt kun blandt 26 pct. af de unge i undersøgelsespopulationen, men blandt dem, der har en af de nævnte forekomster af kriminalitetsadfærd, er der i 34 pct.'s tilfælde udarbejdet en uddannelsesplan (tabel 3.13 pkt. f).

Udarbejdelsen af handleplaner er imidlertid langt fra konsekvent, hverken når det drejer sig om mindre alvorlige forhold, eller når det er politiet, der henvender sig. Heller ikke i de tilfælde, hvor det drejer sig om voldskriminalitet, kan man se en konsekvent indsats fra socialforvaltningerne. Kun i 56 pct. af tilfældene med voldskriminalitet er der udarbejdet en handleplan i samarbejde med familien. Der er heller ikke konsekvent udarbejdet en uddannelsesplan i disse tilfælde (tabel 3.13).

TVÆRKOMMUNAL UNDERRETNINGSPLIGT

Kommunerne har en generel tilsynspligt (§ 33), idet de bør føre tilsyn på en sådan måde, at de så tidligt så muligt kan få kendskab til tilfælde, hvor der må antages at være behov for særlig støtte til et barn eller en ung under 18 år. Denne tilsynspligt nødvendiggør et tværkommunalt samarbejde. Hvis en familie med et eller flere børn, der har behov for særlig støtte, flytter, skal fraflytningskommunen underrette tilflytningskommunen herom. Der tænkes her på familier, der har behov for en familieorienteret og forebyggende indsats. Og der tænkes især på børn og unge af forældre med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Der kan fx være tale om følger af alkohol- eller narkotikamisbrug eller en sindslidelse (Vejledning om særlig støtte til børn og unge, 2002).

Baggrunden for disse bestemmelser er, at familier med arbejdsløshed og sociale problemer har relativt mange og hyppige flytninger. Denne erfaring bekræftes af en række danske landsdækkende undersøgelser (se fx Christoffersen, 1996). De mange flytninger kan gøre det vanskeligt for kommunerne at sikre stabile opvækstvilkår for den lille gruppe af børn og unge, der er mest udsatte for omsorgssvigt.

Det ser ud til, at kommunerne i dag hyppigere underretter tilflytningskommunen om familier, hvor der er en begrundet bekymring for børn og unge, der har særligt behov for støtte, hvis man sammenligner de sager, der blev påbegyndt i 1998, med de sager, der blev påbegyndt i 2001 (tabel 3.14).

Tabel 3.13

Kriminalitet og forekomst af sagsbehandling med en målrettet indsats. Kriminalitet blandt de unge sammenholdt med forekomst af en skriftlig målsætning og handleplan for, hvad man ønsker at opnå, familiens inddragelse samt uddannelsesplan for den unge. Undersøgt i 2004. Procentandele.

Typer af kriminalitet blandt de unge:	Udarbejdet en skriftlig målsætning	Udarbejdet samarbejde med familien	Inddraget den unge i udarbejdelsen af planen	Udarbejdet en uddannelsesplan				
a. Forældres eller andres henvendelsesårsag: Kriminalitet hos den unge	59	47	**	51	***	34	*	
b. Underretning fra politi	62	*	49	*	57	***	39	*
c. Den unges sociale adfærdsproblemer (fx kriminel adfærd)	61	***	46	***	43	***	36	***
d. Den unges indbrud/tyverier	56		44		45	*	26	
e. Den unges voldskriminalitet	69	*	56	**	56	***	35	
f. En eller flere af ovenstående typer	60	***	44	***	44	***	34	***
Alle de unge undersøgt i 2004 (N = 1.049)	51		36		31		26	

Note: Signifikanstest ved Fishers eksakte test er opgjort således, at * betyder signifikant på 0.05-niveau, ** betyder 0.005-niveau, mens *** betyder mindre end 0.0005-niveau.

Anmærkning: Tabellen angiver i den første række, hvor stor en procentandel (59 pct.), der har udarbejdet en skriftlig målsætning, blandt de børn og unge, hvor forældrenes henvendelsesårsag er den unges kriminalitet. Dette tal kan sammenlignes med gennemsnittet i den nederste linje (51 pct.). Der er således ikke udarbejdet en skriftlig målsætning med større hyppighed, end man finder blandt de øvrige, idet forskellen fra hele gruppen af børn og unge er mindre end stikprøveusikkerheden.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004.

Ud af de knap 150 sager, der blev afsluttet ved, at familien flyttede til en anden kommune, skete der en underretning til tilflytningskommunen i 76-87 pct. af sagerne. I de sager, der blev påbegyndt i 1998, skete der en underretning i omkring 76 pct. af sagerne. I de sager, der blev startet i 2001, blev tilflytningskommunen underrettet i 87 pct. af sagerne.

Undersøgelsens resultater giver ingen mulighed for at vurdere, om dette tal er for lavt, idet det må afhænge af et skøn af, hvorvidt familiens problemer er løst, og om der stadig er grund til bekymring for barnets udvikling.

Tabel 3.14

Kommunernes underretning af tilflytningskommunerne opgjort ved undersøgelserne i 2001 og 2004. Procent.

	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004
Kommunen underrettede ikke tilflytningskommunen	24	13
Kommunen underrettede tilflytningskommunen	76	87
I alt	100	100
Procentbasis (dvs. antal sager afsluttet pga. flytning til anden kommune)	92	52

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

I den tidligere evalueringsundersøgelse sås det, at tilflytningskommunen signifikant oftere blev underrettet i de tilfælde, hvor der var tale om børn af forældre med misbrug og psykiske lidelser, end i andre sager. Men den nærværende evaluering viser, at det i praksis *ikke* er konsekvent, at man underretter tilflytningskommunen i *alle* sager, hvor kommunen har registreret, at en eller begge forældre har et misbrug eller behandlingskrævende psykiske problemer.

De sager, hvor man underretter tilflytningskommunen, er relativt oftere karakteriseret ved, at de unge har adfærdsmæssige problemer (koncentrationsproblemer, misbrug, kriminalitet). Unge, der ifølge sagsbehandlerens optegnelser er depressive, ulykkelige og socialt isolerede (mangelende nysgerrighed, selvmordsovervejelser, social isolation), udløser ikke lige så ofte en underretning til tilflytningskommunen (tabel ikke vist).

Tilflytningskommunen underrettes stadig ikke i *alle* de tilfælde, hvor man har konstateret forskellige grader af mishandling, vanrøgt eller misbrug, men der er generelt sket en stigning i andelen af underretninger fra 2001-2004.

TILBUD TIL DE UTILPASSEDE UNGE: PRAKTIKOPHOLD

Kommunen har mulighed for at formidle et praktiktilbud til unge enten hos en offentlig eller en privat arbejdsgiver (bilagstabel 3.19). Ordningen, hvor det offentlige udbetaler en godtgørelse til den unge i et praktiktilbud,

er beregnet til de utilpassede unge, som er socialt belastede og har problemer med at begå sig i livet. Ordningen anvendes først og fremmest i aldersgruppen 13-19-årige. Det langsigtede formål er, ifølge Servicelovens vejledning, at støtte den unges indtræden på arbejdsmarkedet.

Ordningen med praktikophold udløses primært på grundlag af de unges egne problematiske adfærdssymptomer. Der er en større andel af de udadreagerende unge, der får tilbuddet om praktikophold, end andre unge. Praktikophold ses relativt hyppigere anvendt til unge, der enten er manglende alderssvarende udviklet, har koncentrationsproblemer, misbrugsproblemer, manglende vredeskontrol, psykiske lidelser og/eller sociale adfærdsproblemer fx kriminell adfærd, end hos unge, der ikke har de nævnte problemer. De unge, der udviser de mere indadrettede reaktioner, bliver signifikant sjældnere tilbudt et praktikophold, når man har korri-geret for de øvrige adfærdsformer og belastningsforhold (bilagstabel 3.20).

De unge, der i hjemmet har forældre med misbrugsproblemer og/eller psykiske lidelser, har en *mindre* sandsynlighed for at få et praktiktilbud end deres jævnaldrende. De unge, der har udvist kriminell adfærd, har ikke større sandsynlighed for at få et praktikophold end de øvrige unge, medmindre der også er tale om forældres misbrug og/eller psykiske lidelser.

EFTERVÆRN FOR DE 18-22-ÅRIGE

En række nye tiltag tager sigte på at støtte de unge, som er blevet personligt myndige. Ofte vil de unge 18-22-årige endnu ikke have fuldført en uddannelse eller have fået fast fodfæste på arbejdsmarkedet. De unge, der tidligere har fået støtte i henhold til Serviceloven, har et særligt behov for støtte i overgangen til voksentilværelsen.

I visse tilfælde kan kommunen vælge at udpege en *personlig rådgiver* (§ 40, stk. 2, nr. 6) for den unge, fx hvis der er et særligt behov for vejledning vedrørende uddannelse og arbejde eller ved fritidsproblemer. Men også i tilfælde med tiltalefrafald kan ordningen finde anvendelse. For at ordningen kan fungere i praksis, vil foranstaltningen næsten altid være med den unges samtykke, da ordningen er baseret på opbygning af et vist fortrolighedsforhold mellem den unge og rådgiveren.

Man kunne således på grundlag af Servicelovens vejledning om brugen af ordningen forvente, at ordningen var særligt egnet til unge med kriminell adfærd og unge med mere generelle sociale adfærdsproblemer.

Men der synes ikke at være nogen sammenhæng mellem anvendelse af ordningen og fx de unges følelsesmæssige problemer eller kriminelle adfærd (tabeller ikke bragt). Der ses heller ingen sammenhæng mellem anvendelse af ordningen og de familiemæssige belastninger (fx forældrenes eventuelle psykiske problemer, misbrugsproblemer eller den eventuelle mishandling og vanrøgt, som børnene har været udsat for). Der kan således ikke dokumenteres en systematisk anvendelse af ordningen for unge med de nævnte familiemæssige belastninger.

Hvis den unge især har behov for støtte på det nære og personlige plan, vil man i stedet for personlig rådgiver ofte vælge ordningen med en *fast kontaktperson* (bilagstabel 3.19). Denne ordning retter sig mod unge, der skønnes at have behov for en fast voksenkontakt (§ 40, stk. 2, nr. 7). Den voksne skal dels stå til rådighed, dels have evnen til at lytte og opmuntre og dels kunne rådgive den unge og om nødvendigt forsøge at korrigere den unges adfærd. For at opnå det nødvendige tillidsforhold vil man – ifølge Servicelovens vejledning – ofte prøve at finde en voksen i de nære omgivelser, som har den unges fortrolighed.

Man kunne forvente, at især unge med følelsesmæssige problemer ville blive tilbudt denne ordning. Men heller ikke her synes der at være nogen sammenhæng mellem anvendelsen af ordningen og fx de unges følelsesmæssige problemer eller kriminelle adfærd. Der ses heller ingen sammenhæng mellem en anvendelse af ordningen og de familiemæssige belastninger, fx forældrenes eventuelle psykiske problemer, misbrugsproblemer eller den eventuelle mishandling og vanrøgt, som børnene har været udsat for (tabeller ikke bragt).

De nye bestemmelser, der trådte i kraft i 2001, indeholder også en *udslusningsordning* (jf. § 62 a, stk. 3, nr. 4), som retter sig mod tidligere anbragte børn og unge, der af den ene eller anden grund ikke kan anvende deres egen familiesom-basis. Ordningen giver i stedet det tidligere anbringelsessted mulighed for at fungere som den “familiemæssige” hjemmebasis, fx i forbindelse med weekender, ferier mv. Anbringelsesstedet kan som led i udslusningsordningen hjælpe den unge med at få et støttende netværk eksempelvis gennem netværks- eller rådgivningsgrupper.

Opretholdelse af døgntilbud (§ 62 a, jf. § 40 b), efter den unge er fyldt 18 år, kan ligeledes tjene som en beskyttelse og støtte i en overgangs-fase – et efterværn – indtil den unge fylder 23 år – hvor andre unge typisk flytter hjemmefra (Christoffersen, 2004).

Der synes ikke at være nogen sammenhæng mellem anvendelse af ordningen og fx de unges kriminelle adfærd eller deres følelsesmæssige

problemer. Der ses heller ingen sammenhæng mellem en anvendelse af ordningen og de familiemæssige belastninger, fx forældrenes eventuelle psykiske problemer, misbrugsproblemer eller den eventuelle mishandling og vanrøgt, som børnene har været udsat for (tabeller ikke bragt).

Anvendelsen af efterværn

Ikke overraskende er der mange af de unge (77 pct.), der er påbegyndt en foranstaltning i 2001, som er blevet støttet enten gennem en personlig rådgiver, en fast kontaktperson eller en udslusningsordning (tabel 3.15). De pågældende unge er jo netop udvalgt til at deltage i undersøgelsen, fordi de som nogle af de første har fået en eller flere af disse nye støtteordninger. Men det er overraskende, at de nye foranstaltninger kun er anvendt over for omkring en ud af tre af de 18-22-årige, som har været kendt af kommunen siden 1998, hvor de første gang modtog en forebyggende foranstaltning. Det kan skyldes mange forhold, fx at de pågældende unge ikke har brug for mere støtte eller ikke har ønsket den form for støtte, som kommunen kunne tilbyde (tabel 3.15).

Der er meget, der tyder på, at det ikke er de unges særlige problemer eller deres belastninger på hjemmefronten, der er afgørende for kommunens valg af foranstaltninger som fx udslusningsordning, opretholdelse af døgntilbud, fast kontaktperson eller personlig rådgiver (bilagstabell 3.21). Man skal måske lede efter forhold i kommunernes administrative organisering eller traditioner for at finde forklaringer på, hvorfor nogle kommuner anvender ordningerne, mens andre forholder sig mere afventende til de nye foranstaltningsmuligheder. Det vil de kommende analyser kunne afdække yderligere.

NÅR SAGEN STARTER

For at få skabt vished for, om barnets reaktioner skyldes belastninger i barnets nærmiljø eller helt andre forhold, kan det være påkrævet at foretage grundigere undersøgelser af forholdene. I de tilfælde, hvor der er tale om en anonym indberetning eller underretninger om, at barnet vantrives, må sagsbehandleren forvente modstand, fornægtelse og fjendtlighed som en normal reaktion hos mennesker, der udsættes for det, man kunne kalde "ubudne gæster" (Zuskin, 2000). Der vil således altid være et implicit dilemma mellem myndighedsudøvelse og støttefunktion. Det vil være en vanskelig balancegang: Hvordan kan dette gøres, samtidig med at man

Tabel 3.15

Efterværn til de unge: personlig rådgiver, fast kontaktperson, opretholdelse af døgntilbud, udslusningsordning. De 18-22-årige. Procentandele.

	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004
Personlig rådgiver (§ 40, stk. 2, nr. 6, § 62 a)	12	45	39
Fast kontaktperson for den unge alene (§ 40, stk. 2, nr. 7, § 62 a)	17	25	24
Opretholdelse af anbringelse (§ 40 b, § 62 a)	5	10	9
Etablering af udslusningsordning (§ 62 a, stk. 3, nr. 4)	2	8	7
Et eller flere af ovenstående tilbud	35	77	70
Procentbasis	65	300	365

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004.

understøtter, at familiemedlemmerne engageres og føler, at de selv er med til at forme en løsning?

Man må antage, at der kan være forskelle i forvaltningspraksis, som kan give sig udtryk i større eller mindre grad af tillidsskabende samarbejdsrelationer mellem forældre og sagsbehandler.

Både den nærværende evaluering og den tidligere evaluering viser, at det danske system er usædvanligt, fordi en relativt stor del af forældrene selv henvender sig. Når familierne henvender sig, har nogle af dem valgt at have en anden person med på kommunekontoret, og i nogle tilfælde sker henvendelsen til socialforvaltningen med samtykke fra familien (bilagstabel 3.22). Når så mange selv henvender sig, må man antage, at de har tillid til, at de kan blive hjulpet. Men mange forældre vil stadig have en frygt for indgreb mod deres vilje og ønsker.

Undersøgelsen viser, at der er relativt færre af de sager, der startede med de nye foranstaltninger i 2001, der er blevet til på familiens eget initiativ. Flere sager er her startet på foranledning af barnet/den unge selv. Det gælder 8 pct. mod 2 pct. af de forebyggelsessager, der startede i 1998. En del af forklaringen kan være den højere gennemsnitsalder hos børnene/de unge i de nye sager. En nærmere analyse af disse sager (i alt 60 sager) viser, at de adskiller sig fra de øvrige ved, at børnene oftere har været udsat for mishandling og vanrøgt end i de øvrige børnesager, også når der er korrigeret for deres alder (tabel ikke vist).

Tabel 3.16

Initiativtagere til henvendelsen forud for den første forebyggende foranstaltning i henholdsvis 1998 og 2001. Procentandele.

	Påbegyndt 1998	Påbegyndt 1998	Påbegyndt 2001	Alle
Hvem henvendte sig i 1998 og i 2001?	Undersøgt 2001	Undersøgt 2004	Undersøgt 2004	Undersøgt 2004
Familiens eget initiativ	67	59	39	48
Barnet/den unge henvendte sig selv (evt. sammen med andre end forældre)	2	2	8	6
Underretning fra professionelle	37	28	42	35
Antal børn og unge	900	459	590	1.049

Note: Ved undersøgelsen i 2001 var der kun 6 pct. uoplyste mht. spørgsmålet om, hvem der henvendte sig, mens der var 11 pct. uoplyste ved undersøgelsen i 2004.

Når forældre selv har henvendt sig, kan det være sket sammen med andre. Hvis en person har henvendt sig med samtykke fra familien, medregnes det ikke i denne kategori.

Underretning fra professionelle omfatter: sundhedsplejerske, daginstitution, dagplejer, skole, pædagogisk/psykologisk rådgivning, politi, anden kommune (sagen oversendt).

Listen er ikke udtømmende, idet andre, fx naboer, familie, slægtninge og venner mfl., kan have taget initiativ og henvendt sig, for at barnet/den unge kunne få hjælp. Jf. bilagstabel 3.22.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

Undersøgelsens resultater viser, hvor vigtigt det er at skelne mellem a) de situationer, hvor familier selv henvender sig, og b) de situationer, hvor initiativet kommer fra en anonym henvendelse til socialforvaltningen eller fra personer, der henvender sig *uden* familiens samtykke (tabel 3.16 samt bilagstabel 3.22). Der er nemlig en tydelig tendens til, at det er familierne med færrest problemer, der selv henvender sig for at få hjælp og støtte fra servicekontoret. Som man kunne forvente, er der mange flere tunge problemer som fx kriminalitet hos den unge eller familier med mishandling og vanrøgt, når det er andre end familien selv, der har taget initiativet til at henvende sig hos kommunen.

Når det drejer sig om familier med psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer, er sammenhængen imidlertid ikke så tydelig. Mange af familierne med disse problemer henvender sig også selv for at få hjælp (bilagstabel 3.23).

Når barnet eller den unge selv henvender sig

I evalueringsundersøgelsen fra 2001 havde hver ottende et ønske om at komme væk hjemmefra. Halvdelen af dem havde selv henvendt sig til

kommunen for at få hjælp til dette. Ved case-undersøgelsen i 2004 var der et væsentligt større antal unge (40 pct.), som selv ønskede at få hjælp til at komme væk hjemmefra (tabel 3.17). Dette er ikke overraskende, dels fordi de unge er blevet udvalgt, fordi de har modtaget en af Servicelovens nye forebyggende foranstaltninger, der støtter dem i overgangen til voksenlivet, dels fordi gennemsnitsalderen er væsentligt højere i denne gruppe sammenlignet med den tidligere undersøgelse.

De unge, der ønsker at komme væk hjemmefra, er signifikant oftere end de øvrige i en situation, hvor forældrene udøver psykologisk mishandling, fysisk mishandling eller vanrøgt (bilagstabel 3.24). Dermed bekræfter undersøgelsen de tidligere danske erfaringer.

Tabel 3.17

De unges eget ønske om at komme væk hjemmefra ved undersøgelsen henholdsvis 2001 og 2004. Kun børn og unge, der aktuelt bor hjemme. Procentandele.

	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004
a) Er der et ønske hos barnet/ den unge om at komme væk hjemmefra?	16	17	38	26
b) Har barnet/den unge henvendt sig til kommunen for at få hjælp til at komme væk hjemmefra?	8	8	27	16
Enten a) og/eller b)	17	19	40	28
Antal børn og unge	690	347	247	594

Note: At bo hjemme afgrænses her i vid forstand til at bo hos forældre/stedforældre, bedsteforældre, onkler/tanter eller andre slægtninge.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

Det er stadig meget sjældent, at børn selv henvender sig for at få hjælp. Erfaringer fra interview med tidligere anbragte unge mennesker viser, at det kræver en vis alder og modenhed at kunne træffe dette valg (Christoffersen, 1993). I den undersøgelse viste det sig, at hen ved halvdelen af de unge alvorligt havde ønsket at komme tidligt væk hjemmefra (inden det 16. år). De unge angav ofte uoverensstemmelse med forældre/stedforældre, at de fik tæv, blev seksuelt misbrugt, eller at forældrene havde et alkoholmisbrug. Selvom mange af de unge var teenagere, da de henvendte sig første gang, forekom det også, at børn helt ned til 6-årsalderen hen-

vendte sig til voksne for at få hjælp til at komme væk hjemmefra. I de tilfælde var det ofte på grund af vold og druk i familien. De voksne, de henvendte sig til, kunne være en skolelærer, institutionspersonale, personlig rådgiver, fritidshjemsleder, politi, præst, læge, sundhedsplejerske osv. (Christoffersen, 1993).

Ser man på denne tidligere danske forskning, skal man forvente alvorlige belastninger i hjemmet, før børn og unge mennesker selv udtrykker et ønske om at komme væk hjemmefra. Denne formodning bliver også bekræftet af nærværende evaluering. Børn og unge, der udsættes for psykologisk mishandling, fysisk mishandling og/eller vanrøgt, udtrykker oftere et ønske om at komme væk hjemmefra end andre. Nogle af disse meget udsatte børn tager endda selv initiativ til at henvende sig til kommunen for at få hjælp.

Der ses også en statistisk sammenhæng med børnenes/de unges egen problematiske adfærd. Men denne sammenhæng forsvinder i en samlet model, hvor også forældrenes problematiske adfærd inddrages. Man kan sige, at hvis man allerede har oplysninger om forældrenes adfærd over for barnet/den unge, så kan oplysninger om den unges egen problematiske adfærd og følelsesmæssige problemer ikke i sig selv bidrage med yderligere statistisk information, der kan forudsige, om vedkommende vil have et ønske om at komme væk hjemmefra (bilagstabel 3.24).

Gennemførelse af foranstaltninger uden samtykke

Det generelle billede er, at familien oftest enten selv henvender sig eller frivilligt indvilger i de foranstaltninger, der foreslås. Der er dog mulighed for at træffe en række foranstaltninger, selvom forældremyndighedsindehaveren ikke ønsker foranstaltningen iværksat.

I langt de fleste tilfælde vil kommunen selv kunne foretage de nødvendige undersøgelser, men i nogle tilfælde kan en undersøgelse af en læge eller af en psykolog være påkrævet. Af hensyn til det videre forløb er det vigtigt at sikre sig forældremyndighedsindehaverens og barnets forståelse for dette, men hvis den ikke kan opnås, kan det i særlige tilfælde være påkrævet at gennemføre undersøgelserne uden samtykke. Der kan således træffes beslutning om at gennemføre en undersøgelse af familiens forhold (§ 39), fx en lægelig undersøgelse, eller gennemføre opretholdelse af anbringelse, anbringelse uden for hjemmet uden samtykke (tvangsanbringelse) eller ændring af anbringelsessted.

I de respektive år (2001-2004) ses disse bestemmelser kun anvendt ganske sjældent. Men set over en fireårig periode har man overvejet

eller faktisk anvendt disse bestemmelser i 15 pct. af de sager, der er startet med nye foranstaltninger i 2001. I langt de fleste tilfælde drejer det sig om tvangsanbringelse uden for eget hjem (13 pct.). Det er kun yderst sjældent, at sagsbehandleren overvejer eller faktisk lader foretage en undersøgelse af familieforholdene (§ 39) uden familiens samtykke (2 pct.). Ligeledes anvendes fuldbyrdelse af afgørelser (§ 45 stk. 2) meget sjældent uden familiens samtykke (1 pct. af samtlige sager).

En ændring af barnets anbringelsessted kan af barnet anses for at være en meget indgribende afgørelse. Med lovændringen i 2001 blev der indført en regel om, at ændring af anbringelsesstedet kræver samtykke fra den unge selv, hvis han/hun er fyldt 15 år. Et ændret anbringelsessted uden samtykke kræver godkendelse af børn og unge-udvalget, inden en flytning kan iværksættes (§ 55, stk. 2-4). Undersøgelsen her viser, at den nye regel om ændret anbringelsessted uden samtykke sjældent blev anvendt (§ 55) i de sager, som startede i 1998 (tabel 3.18). Selv i de sager, som er udvalgt blandt nystartede sager i 2001, er der kun ganske få anbringelser uden samtykke (2 pct.).

Man kan imidlertid ikke alene ud fra opgørelser over tvangsbestemmelsens faktiske anvendelse med sikkerhed afgøre, om den har betydning også i sager, hvor den ikke faktisk bliver anvendt. Dette kan skyldes, at alene visheden om, at bestemmelsen kan tages i brug under nærmere specificerede forhold, er tilstrækkelig. Hvis for eksempel forældremyndighedsindehaveren bliver klar over, at foranstaltningen vil blive gennemført – også uden samtykke – så kan dette i sig selv resultere i en frivillig foranstaltning.

Det er ikke overraskende, at forældrenes psykologiske mishandling, fysiske mishandling og/eller vanrøgt relativt oftere udløser tvangsmæssige foranstaltninger eller overvejelser om at tage sådanne foranstaltninger i anvendelse (bilagstabel 3.25) end i mindre tunge sager. For de børn og unge, der ifølge optegnelserne er udsat for psykologisk mishandling, fysisk/sexuel mishandling eller vanrøgt, var sandsynligheden for, at forvaltningen enten havde gennemført eller overvejede at gennemføre tvangsforanstaltninger syv gange større end i de øvrige sager, også når man har taget hensyn til andre belastningsforhold og korrigeret for barnets alder.

Umiddelbart ser det ud til, at de unges adfærd kan udløse tvangsmæssige foranstaltninger. Men man kan have en formodning om, at de unges adfærd kan være udløst af længere tids mishandling og vanrøgt. Og en statistisk analyse med en række faktorer under ét viser da også, at især

Tabel 3.18

Overvejede eller faktisk anvendte tvangsforanstaltninger. Procentandele.

Har man på noget tidspunkt i sagsforløbet overvejet eller faktisk anvendt tvangsmæssige foranstaltninger (fx i henhold til §§ 39, 42, 45, 48 eller 55)?	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004
1. Gennemførelse af undersøgelse (§ 39)	2	2	2
2. Anbringelse uden for eget hjem uden samtykke (§ 42)	5	13	9
3. Nægtet hjemtagelse (§ 42 a)	1	4	2
4. Lægelig undersøgelse eller behandling (§ 44)	1	1	1
5. Foreløbig afgørelse (§ 45)	0	2	1
6. Fuldbyrkelse af afgørelse uden samtykke (§ 48)	0	1	1
7. Ændret anbringelsessted uden samtykke (jf. § 55, stk. 2-4).	0	2	1
<i>En eller flere af ovenstående muligheder 1-7</i>	7	15	11
Antal børn og unge	459	590	1.049

Note: I alt var nær ved en tredjedel (31 pct.) anbragt uden for hjemmet – henholdsvis 21 pct. og 44 pct. ved undersøgelse påbegyndt i 1998 og i 2001.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004, samt evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002).

psykologisk mishandling, men også de øvrige former for vanrøgt udløser tvangsmæssige overvejelser. Derimod ses de unges adfærd eller følelsesmæssige reaktioner ikke at have denne sammenhæng, når der er taget højde for forældrenes problematiske adfærd (bilagstabel 3.25).

SAMMENFATNING

I løbet af de sidste 10 år er der sket næsten en fordobling af antallet af børnesager, dvs. børn, der lever i familier, hvor forvaltningen har en bekymring for barnets udvikling. Stigningen skyldes ikke flere anbringelser, men flere forebyggende foranstaltninger. Der er intet, der tyder på, at familiernes belastninger er lettere i de nye sager, der er kommet til. Gennemsnitligt forekommer forskellige former for mishandling og vanrøgt i samme omfang i disse familier, som det var tilfældet ved Socialforskningsinstituttets forrige evalueringsundersøgelse. Omkring 70 pct. af børnene udviser et eller flere symptomer på mistrivsel. Det samlede billede er, at

belastningspresset på disse børn og unge synes at være ganske alvorligt ud fra de foreliggende oplysninger.

Forvaltningerne rundt omkring i landet har gjort et stort arbejde for at inddrage børn og unge mere. Tidligere var det kun 29 pct. af de 15-19-årige, der havde haft en samtale med sagsbehandleren. I dag er det 80 pct. af denne aldersgruppe, der på denne måde er blevet hørt. Og det er de børn og unge med de mest alvorlige problemer, der bliver hørt. I de tilfælde, hvor der er tale om psykologisk mishandling eller anden mishandling og vanrøgt, er forvaltningerne særligt opmærksomme på at få indhentet barnets eller den unges holdning. Der er således inden for en forholdsvis kort årrække sket en markant ændring, hvor de unge i meget videre udstrækning bliver informeret, hørt og i nogle tilfælde inddraget i udarbejdelsen af handleplanen.

Udredningen af familiens problemer bør så vidt muligt inddrage den nødvendige tværfaglige viden (sundhed, uddannelse, sociale forhold osv.). For at fremme dette skal forvaltningerne etablere en tværfaglig gruppe (§ 37 a). Udviklingen har styrket dette arbejde. Fra kun at omfatte omkring halvdelen af sagerne er det nu i næsten to tredjedele af sagerne, at man har dette udvalg til rådighed.

De såkaldte § 38-udredninger finder sted i mindre end halvdelen af sagerne. Her har man ikke kunnet iagttage en stigning i forhold til situationen i 1998. Man kan konstatere, at det først og fremmest er i de tungeste sager, at der foretages en udredning af familiens problemer. Det er særligt i de sager, hvor forældrene har en problematisk adfærd, dvs. at de udsætter børnene for psykologisk mishandling, fysisk mishandling eller vanrøgt, at der foretages en grundig udredning. I de tilfælde, hvor problemerne giver sig udtryk i, at børnene har følelsesmæssige problemer eller en problematisk adfærd, foretages der ikke i samme udstrækning en udredning af familiens problemer. Og man skal være opmærksom på, at der ikke er tale om, at man *konsekvent* foretager en udredning i *alle* de sager, hvor man har konstateret forskellige former for mishandling og vanrøgt.

Et vigtigt arbejdsredskab i sagsbehandlingen er, at indsatsen sker målrettet, det vil bl.a. sige, at der er formuleret en skriftlig målsætning. En tydelig målsætning er en forudsætning for at kunne foretage en løbende opfølgning af indsatsen og for at undersøge, om det er den rigtige foranstaltning, og eventuelt korrigerer indsatsen. Dette var tidligere langt fra en udbredt arbejdsmetode, men der er sket en mærkbar stigning i andelen af sager, hvor der er formuleret en skriftlig målsætning. På fire år er andelen steget fra omkring en fjerdedel til omkring 60 pct. Især i de tunge sager,

dvs. sager med mishandling og vanrøgt og sager med kriminalitetstruede unge, har man anvendt denne arbejdsmetode.

I nogle tilfælde vil det være en støtte at udarbejde en uddannelsesplan sammen med den unge, hvor man redegør for, hvordan uddannelsesmangler kan indhentes. Denne arbejdsmetode har imidlertid ikke vundet mere indpas i dag end for fire år siden. Det er stadig for omkring 40 pct. af de 15-19-årige, at dette er sket. Undersøgelsen viser, at det ser ud til at være de vanskelige sager, hvor den unge har koncentrationsproblemer, misbrugsproblemer og følelsesmæssige problemer, at den unge støttes med en uddannelsesplan.

Når kommunerne vælger at støtte de utilpassede unge med et praktikophold, gælder det især de udadrettede unge med koncentrationsproblemer, misbrug, kriminalitet, manglende vredeskontrol, psykiske lidelser og sociale adfærdsproblemer. Der er en tendens til ikke at anvende tilbuddet om praktikophold lige så hyppigt til de unge, der har følelsesmæssige problemer.

Blandt de nye foranstaltninger, der kom til med lovændringen i 2001, var der også en række foranstaltninger, der støtter unge i alderen 18-22 år, som er blevet personlige myndige. Det drejer sig om personlig rådgiver, kontaktperson, forlængelse af døgnophold eller en udslusningsordning for de unge, der har været anbragt uden for hjemmet. Der ses ikke umiddelbart nogen sammenhæng mellem kommunernes anvendelse af disse nye tiltag og familiernes problemer eller de unges problemer. Man kan således ikke på nuværende tidspunkt finde nogen forklaring på, hvorfor nogle forvaltninger oftere tager de nye tiltag i anvendelse end andre forvaltninger.

Det er stadig i en stor del af sagerne forældrene selv, der henvender sig for at få forvaltningens støtte til at løse nogle vanskelige familiemæssige problemer. Der er en tydelig tendens til, at det er i de lettere sager, at familien selv henvender sig. De nye sager er dog oftere startet på grund af henvendelse fra professionelle (sundhedsplejerske, ansatte i daginstitution, skole, politi og andre). Det er især, når børn og unge udsættes for psykologisk mishandling, fysisk mishandling eller vanrøgt, at de selv udtrykker et ønske om at få hjælp til at komme væk hjemmefra. Det er disse sager, der udløser tvangsmæssige foranstaltninger eller overvejelser om at tage sådanne foranstaltninger i anvendelse.

TEMA: BARNETS BEDSTE

Kapitel 3 har allerede belyst spørgsmålet om “barnets bedste” i lyset af data fra case-undersøgelsen. Dette kapitel ser derfor på spørgsmålet ud fra mere generelle oplysninger fra de kommunale aktører. Analyserne vedrører dels faktiske forhold i sagsbehandlingen, dels i hvor høj grad kommunernes politiske og administrative ledere har implementeret administrative aktiviteter og procedurer, der hver især kan bidrage til en styrkelse af det, der forstås ved barnets bedste.

BARNETS BEDSTE – HVAD VIL DET SIGE?

Barnets bedste er et abstrakt begreb. I forbindelse med lovændringerne af 2001 har fokus fra politikernes side på barnets bedste imidlertid især været på fire forhold: inddragelse af de berørte børn/unge i forbindelse med udredning og sagsbehandling, inddragelse af nærmiljøet, bevarelse af anbragte børns/unges bånd til biologiske forældre samt undgåelse af unødvendig genanbringelse.

De følgende analyser vedrører dels, hvilken faktisk sagsbehandlingsadfærd der udvises i kommunerne i forhold til de forskellige aspekter af barnets bedste. Dels i hvor høj grad kommunerne har implementeret administrative forhold og procedurer, der hver især menes at styrke sagsbehandlernes fokus på disse dele og dermed på barnets bedste som helhed.

Tabel 4.1 giver en oversigt over, hvilke oplysninger der menes at bidrage til at fremme barnets bedste.

Tabel 4.1

Forhold, der fremmer barnets bedste.

Forhold, der fremmer barnets bedste	Dimensioner, der er spurgt til
Inddragelse af de berørte børn og unge i sagsbehandlingen	Hyppigheden af inddragelse af barnet/den unge i forbindelse med §38-udredning Hyppigheden af samtale med berørte barn/unge ved påbegyndelse og ophør af foranstaltning Eksistensen af administrative retningslinjer og mål- og resultatkrav vedrørende inddragelsen af de berørte børn og unge Den politiske og administrative ledelses anvendelse af statistiske opgørelser vedrørende antallet af interview med berørte børn/unge i forhold til antallet af sager.
Inddragelse af personer i barnets nærmiljø	Hyppigheden af inddragelse af personer fra det berørte barns/unges nærmiljø i udredning/behandling af barnets/den unges problemer Hvor hyppigt forskellige metoder til inddragelse af personer i nærmiljøet tages i brug Hvorvidt kommunen har etableret forskellige foranstaltninger i det lokale nærmiljø Eksistensen af en skriftlig politik vedrørende fremme af inddragelsen af familie og netværk Eksistensen af skriftlige administrative retningslinjer og disses betydning for sagsbehandlernes inddragelse af personer i barnets/den unges nærmiljø Hvorvidt socialdirektøren har undersøgt udviklingen i kommunens indsats vedrørende forebyggende arbejde i nærmiljøet.
Bevarelse af anbragte børns/unges bånd til biologiske forældre	I hvor høj grad sagsbehandleren gør noget aktivt for at sikre, at et anbragt barn/en anbragt ung bevarer kontakt til biologiske forældre Hvor ofte sagsbehandleren i anbringelsessager oplever, at hensynet til barnets/den unges retsbeskyttelse og forældrenes retssikkerhed støder mod hinanden.
Undgåelse af unødvendige genanbringelser	I hvilken udstrækning genanbringelser forekommer Hvorvidt der menes at være færre genanbringelser efter lovændringernes ikrafttrædelse i 2001 end før Eksistensen af politiske mål- og resultatkrav vedrørende minimering af genanbringelser, den politiske og administrative ledelses anvendelse af statistiske opgørelser vedrørende antallet af genanbringelser, samt hvor ofte socialudvalget siden 2001 har fået information om forvaltningens håndtering af situationer, hvor forældre ønsker et barn hjem, selvom sagsbehandleren ikke bifalder dette.

Den følgende analyse af, i hvilken grad disse elementer er implementeret i kommunerne, vil blive struktureret ud fra det i tabel 4.1 skitserede. Der kan selvfølgelig sættes spørgsmålstejn ved, hvorvidt de definerede forhold – herunder specielt eksistensen af de forskellige administrative forhold – vitterligt fører til fremme af barnets bedste, men det er ikke denne rapportes formål at analysere dette. Formålet er her at undersøge dels sagsbehand-

lernes adfærd i forbindelse med de nævnte forhold, dels om man i kommunerne har implementeret administrative indretninger, der ifølge regeringens og Servicestyrelsens forventninger fremmer barnets bedste i forbindelse med sagsbehandlingen. Hvorvidt eksistensen af disse administrative indretninger faktisk har betydning for barnets bedste, vil blive gjort til genstand for analyse i dette projekts delrapport IV.

INDDRAGELSE AF DET BERØRTE BARN/DEN BERØRTE UNGE

Eftersom inddragelse af det berørte barn/den berørte unge er et væsentligt element i sikringen af barnets bedste”, er det relevant at spørge til, i hvor høj grad sagsbehandlerne reelt vælger at inddrage de berørte børn og unge i den aktuelle sagsbehandling. En nærmere analyse (faktoranalyse) af de indsamlede data afslører imidlertid, at svarene på disse spørgsmål samler sig i forskellige kategorier. I forbindelse med inddragelse af barnet/den unge i § 38-undersøgelser inddeler svarene sig i to hovedkategorier: “inddragelse af små børn” og “inddragelse af mellemstore og store børn”. “Små børn” vedrører børn i alderen fra 0-6 år, mens “mellemstore og store” børn omfatter børn og unge fra 7-17 år. I tabel 4.2 fremgår svarene på de spørgsmål, som er indholdet i de to kategorier.

Tabel 4.2

Hvor ofte inddrager du barnet/den unge selv ved en § 38-undersøgelse? Procent.

		I alle/langt de fleste sager	I over halvdelen af sagerne	I omkring halvdelen af sagerne	I under halvdelen af sagerne	I ingen/en lille del af sagerne
Små børn	0-2 år	8	2	2	10	78
	3-6 år	20	12	10	17	40
Mellem- store og store børn	7-11 år	53	16	18	8	5
	12-14 år	77	15	6	1	1
	15-17 år	93	5	1	1	0

Kilde: Sagsbehandlerskema. N = 166-208. Frafald skyldes blandet andet, at sagsbehandleren ikke har haft en sådan sag.

Det fremgår tydeligt af tabel 4.2, at der er forskel på, i hvor høj grad “små børn” og “mellemstore og store” børn inddrages i forbindelse med en § 38-undersøgelse. For de mellemstore og store børn er det hos et klart

flertal af sagsbehandlerne, at børnene bliver inddraget i alle eller langt de fleste sager, mens dette tal er henholdsvis 8 pct. og 20 pct. for de to grupper af små børn. I den anden ende af skalaen ser vi, at i de allerfleste sager med 15-17-årige bliver vedkommende inddraget i § 38-undersøgelsen. Dog er der 5 pct. af sagsbehandlerne, der i ingen eller en lille del af sagerne har inddraget 7-11-årige, mens henholdsvis 78 pct. og 40 pct. af sagsbehandlerne i ingen eller en lille del af sagerne med henholdsvis 0-2-årige og 3-6-årige har inddraget disse i selve § 38-undersøgelsen. I det hele taget ser vi, at inddragelsen af de berørte børn og unge stiger støt med barnets/den unges alder. Et resultat, som ikke undrede, eftersom der ofte kan være forskellige psykologiske og pædagogiske grunde til ikke at inddrage små børn.

Vender vi os mod spørgsmålet om, hvilken type af foranstaltninger sagsbehandleren inddrager det berørte barn/den berørte unge i, samler svarene vedrørende såvel start som ophør af en foranstaltning sig i to kategorier: en kategori, der omhandler foranstaltninger, hvor barnet/den unge er direkte involveret og derfor på mange måder er hovedpersonen for den iværksatte foranstaltning, og en kategori, der omhandler foranstaltninger, hvor barnet ikke direkte inddrages, men familien som helhed. Med inddragelse forstås her, at sagsbehandleren har haft "en samtale" med barnet om det, der skal ske.

Resultaterne fremgår af tabel 4.3. Tabellen rummer sagsbehandlerens svar vedrørende såvel start som ophør af en foranstaltning. De mørke felter udgør foranstaltninger, hvor det berørte barn/den berørte unge er "direkte hovedperson", mens de hvide felter er foranstaltninger, hvor barnet/den unge "ikke er direkte hovedperson".

Som det fremgår af tabel 4.3, er inddragelsen af de berørte børn/unge langt højere, når det gælder de foranstaltninger, hvor barnet/den unge er hovedperson for foranstaltningen, som ved fx anbringelse uden for hjemmet, praktiktilbud, fast kontaktperson eller personlig rådgiver til det pågældende barn/den unge, end den er, når vi taler om foranstaltninger, som i højere grad er rettet mod familien som helhed (fx økonomisk støtte, hjemme-hos'er og familiebehandling).

Tabel 4.3

Hvor ofte har du samtale med barnet/den unge selv i forbindelse med følgende foranstaltninger? Procent.

	I alle/langt de fleste sager		I over halvdelen af sagerne		I omkring halvdelen af sagerne		I under halvdelen af sagerne		I ingen/en lille del af sagerne	
	ST	OP	ST	OP	ST	OP	ST	OP	ST	OP
Økonomisk støtte	5	7	7	7	14	12	23	16	50	59
Konsulentbistand	25	22	16	13	15	16	19	18	25	32
Hjemmesos	19	18	20	15	18	17	23	19	21	31
Familiebehandling	26	26	19	16	21	16	19	17	16	25
Forældre/barn-anbringelse	55	48	15	19	9	10	8	6	13	17
Aflastningsordning	50	48	24	22	10	11	10	9	7	9
Personlig rådgiver for barnet	79	73	16	19	2	4	1	1	3	3
Fast kontaktperson for barnet	81	77	12	15	2	4	2	2	2	2
Anbringelse uden for hjemmet	84	87	11	6	3	4	2	1	1	1
Praktiktilbud	80	72	11	15	3	4	2	4	3	4

Note: ST = inden/ved start af foranstaltning. OP = ved ophør af foranstaltning.

Kilde: Sagsbehandlerskema. N vedrørende "inden/ved start af foranstaltning" = 166-210. N vedrørende "ved ophør af foranstaltning" = 153-208. Frafald skyldes blandt andet, at sagsbehandleren ikke har haft en sådan sag.

IMPLEMENTERING AF FORHOLD TIL STYRKELSE AF INDDRAGELSEN AF DE BERØRTE BØRN OG UNGE

En øget inddragelse af de berørte børn og unge er fra politisk side et væsentligt element i bestræbelserne på at sikre et foranstaltningsvalg, som varetager barnets og ikke systemets eller de voksnes bedste. Hvorvidt kommunerne har indført diverse procedurer, der skal fremme dette, er derfor en del af denne evaluering. Af tabel 4.4 ser vi, at 55 pct. af kommunerne

har retningslinjer vedrørende inddragelse af det berørte barn eller den berørte unge, mens 45 pct. ikke har sådanne retningslinjer.

Tabel 4.4

Retningslinjer for inddragelse af barnet/den unge selv.

	Procent
Ja	55
Nej	45
I alt	100
Procentgrundlag	219

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Ligeledes ser vi af tabel 4.5, at i 28 pct. af kommunerne indeholder socialudvalgets mål- og resultatkrav til forvaltningen krav om inddragelse af det berørte barn, mens dette ikke er tilfældet i 67 pct. af kommunerne. Desuden er der 5 pct. af de adspurgte socialudvalgsformænd, der ikke ved, om krav om inddragelse af berørte børn/unge er en del af socialudvalgets mål- og resultatkrav.

Tabel 4.5

Indeholder socialudvalgets mål- og resultatkrav til forvaltningen i børnesager krav om inddragelse af det berørte barn?

	Procent
Ja	28
Nej	67
Ved ikke	5
I alt	100
Procentgrundlag	157

Kilde: Skema til socialudvalgsformand.

Det er væsentligt at pointere, at vi som nævnt i indledningen til dette kapitel ikke ved, om der er en sammenhæng mellem fx eksistensen af mål- og resultatkrav på den ene side og inddragelsen af de berørte børn/unge og dermed varetagelsen af aspekter ved barnets bedste på den anden side. Man kan dog argumentere for, at politikernes formulering af mål- og resultatkrav skærper sagsbehandlerens fokus på at inddrage børnene/de unge, men dette er et argument, som vil blive undersøgt nærmere i delrapport IV, idet vi her bl.a. vil undersøge, om der på det punkt er forskel på de kommuner, der har mål- og resultatkrav, og dem, som ikke har.

Resultaterne i tabel 4.6 viser, at henholdsvis 11 pct. og 27 pct. af

sagsbehandlerne i meget høj og høj grad oplever, at kommunens retningslinjer påvirker, i hvor høj grad og hvordan de inddrager de berørte børn og unge. Omvendt mener i alt 6 pct. af sagsbehandlerne, at retningslinjerne kun i ringe eller meget ringe grad påvirker deres arbejde. Desuden skal vi huske, at 45 pct. af kommunerne ikke har retningslinjer for inddragelse af det berørte barn eller den berørte unge i forbindelse med behandlingen af deres sag.

Tabel 4.6

I hvor høj grad påvirker kommunens eventuelle skriftlige retningslinjer og/eller principper dit praktiske arbejde med sager med børn og unge med særlige behov med hensyn til inddragelse af børn/unge i sagerne.

	Procent
I meget høj grad	11
I høj grad	27
I hverken høj eller ringe grad	11
I ringe grad	3
I meget ringe grad	3
I alt	100
Procentgrundlag	219
Har ikke retningslinjer	45

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Et er imidlertid, om der eksisterer specifikt formulerede retningslinjer, krav og målsætninger vedrørende inddragelse af det berørte barn/den berørte unge. Noget andet er, om de administrative og politiske ledere i det hele taget følger med i, hvor ofte sagsbehandlerne inddrager de berørte børn, ved fx jævnligt at udarbejde eller få udarbejdet statistiske opgørelser over antallet af interview med berørte børn og unge set i forhold til antallet af sager. Som det fremgår af tabel 4.7, sker dette for afdelingsledernes og socialdirektørernes vedkommende kun meget sjældent. Der er således 75 pct. af afdelingslederne og socialdirektørerne, som sjældnere end en gang om året får udarbejdet eller selv udarbejder sådanne statistiske oplysninger. Det er i øvrigt værd at lægge mærke til, at afdelingsledere og socialdirektører umiddelbart ser ud til at svare meget ens, hvorfor der ikke synes at være en arbejdsdeling mellem de to ledelsesniveauer, som fx foreskrevet, at arbejdet hermed blev varetaget af afdelingslederen og ikke af socialdirektøren.

Tabel 4.7

Hvor ofte får du/laver du statistiske opgørelser over antallet af interview med berørte børn set i forhold til antallet af sager? Procent.

	Sjældnere end en gang om året	En eller flere gange om året	En eller flere gange hvert halve år	En eller flere gange i kvartalet	En eller flere gange om måneden	En eller flere gange om måneden
Afdelings- leder	75	10	8	6	1	0
Social- direktør	75	10	7	7	2	0

Kilde: Skema til afdelingsleder, N = 199, skema til socialdirektør, N = 197.

Af tabel 4.8 ser vi yderligere, at i 96 pct. af kommunerne har socialudvalget ikke siden 1. januar 2001 fået statistiske opgørelser over antallet af interview med berørte børn set i forhold til antallet af sager.

Tabel 4.8

Har følgende emne været behandlet i de statistiske opgørelser, som I (socialudvalget) siden 1. januar 2001 har bedt om? Antallet af interview med berørte børn set i forhold til antal sager.

	Procent
Ja	4
Nej	96
I alt	100
Procentgrundlag	157

Kilde: Skema til socialudvalgsformand.

Det kan selvfølgelig diskuteres, hvor godt et mål statistiske opgørelser over interview med berørte børn er, dels fordi der kan være andre måder, hvorpå socialudvalget kan holde sig orienteret om sagsbehandlernes praksis med at inddrage de berørte børn, dels fordi det kan menes at være en urealistisk antagelse, at socialudvalget overhovedet kan tænkes at beskæftige sig med så relativt detaljeret en side af sagsbehandlernes arbejde. Det sidste er imidlertid i bund og grund en politisk diskussion af, hvad socialudvalg bør engagere sig i, og hvad de bør overlade til sagsbehandlerne. Men den første indsigelse er relevant, og det skal påpeges, at vi da også kun ser orientering gennem statistiske opgørelser som en indikator på socialudvalgets fokus på spørgsmålet om inddragelse af de berørte børn/unge. Den kvalitative interviewundersøgelse (delrapport II) vil søge at afdække andre metoder til at

sætte fokus på emnet, mens analyserne i afslutningsrapporten vil beskæftige sig med, hvorvidt den form for styring fra politikernes side overhovedet har nogen betydning for sagsbehandlerens arbejde.

Et er imidlertid, at kommunen har formuleret administrative retningslinjer vedrørende inddragelsen af de berørte unge. Noget andet er, om lovændringerne i Serviceloven har medført, at kommunerne har ændret deres administrative retningslinjer i forbindelse med netop dette emne, eller om retningslinjerne også eksisterede i deres nuværende form før lovændringerne. For at svare på det sidste først, fremgår det af tabel 4.9, at 51 pct. af de kommuner, som har administrative retningslinjer vedrørende inddragelsen af det berørte barn/den berørte unge, i enten meget høj grad eller høj grad ændrede deres retningslinjer som følge af Folketingets lovændringer. Omvendt er der 9 pct. af kommunerne, hvor lovændringerne kun i meget ringe grad har ført til en revision af kommunens retningslinjer på området. Dette kan imidlertid være udtryk for, at kommunernes administrative retningslinjer allerede var tilstrækkelige – og dermed faktisk lidt på forkant med loven.

Tabel 4.9

I hvilken grad har de lovændringer, som Folketinget indførte i 2001, ført til, at kommunen ændrede sine administrative retningslinjer – vedrørende inddragelse af børn/unge i sager med børn og unge med særlige behov.

	Procent
I meget høj grad	10
I høj grad	41
I hverken høj eller ringe grad	13
I ringe grad	0
I meget ringe grad	9
Ved ikke	27
I alt	100
Procentgrundlag	108

Kilde: Skema til afdelingsledere.

For at kunne sige noget mere overordnet om, hvorvidt kommunerne har implementeret de forhold, der menes at bidrage til, at det berørte barn/den berørte unge inddrages i forbindelse med egen sag, og hvad der er kendetegnende for de kommuner, som har en høj og lav implementeringsgrad af disse forhold, er det frugtbart at konstruere et sumindeks.

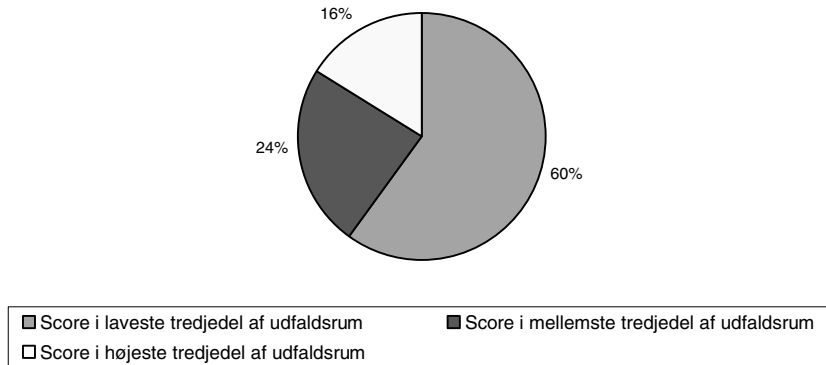
Det fungerer således, at vi sammenlægger variablerne vedrørende

1) eksistensen af administrative retningslinjer vedrørende inddragelse af

berørte børn/unge, 2) eksistensen af mål- og resultatkrav vedrørende det samme, og 3) hvorvidt administrative og politiske ledere udarbejder eller får udarbejdet statistisk information omhandlende sagsbehandlingens inddragelse af de berørte børn/unge. Fordelingen af kommunerne fremgår af figur 4.1.¹

Figur 4.1

Kommunernes fordeling mht. implementeringen af forhold til sikring af inddragelse af det berørte barn/den berørte unge.



Som det fremgår af figur 4.1, befinder en relativt stor gruppe på 60 pct. sig i den laveste tredjedel af det mulige udfaldsrum, mens en gruppe på 24 pct. grupperes i den mellemste tredjedel af udfaldsrummet. En mindre gruppe på 16 pct. af kommunerne placerer sig i den højeste tredjedel af udfaldsrummet med hensyn til deres implementering af forhold, der forventes at styrke inddragelsen af det berørte barn/den berørte unge (dvs. eksistensen af administrative retningslinjer, politiske mål- og resultatkrav herom samt som minimum årlige statistiske opgørelser over

1. Det sidste spørgsmål omregnes og behandles som en variabel, således at dette spørgsmål ikke kommer til at vægte mere end de øvrige to. Indekset er således konstrueret ud fra deisen om, at jo mere fokus af såvel den ene som den anden art den enkelte kommune har på spørgsmålet om inddragelse af det berørte barn/den berørte unge, jo højere scorer kommunen. Nogle kommuner kan således tænkes at have mål- og resultatkrav herom, men ikke administrative retningslinjer, mens andre kommuner kan tænkes at udarbejde jævnlige statistikker over antallet af interview med berørte børn/unge i forhold til antallet af sager og dermed sætte fokus på spørgsmålet, uden at dette dog er formuleret i hverken retningslinjer eller mål- og resultatkrav. Til gengæld er der også kommuner, der kan tænkes at have implementeret alle tre forhold i deres administration af Serviceloven. Efterfølgende er indekset inddelt i tre grupper, nemlig de kommuner, som scorer i indeksets laveste tredjedel af udfaldsrummet, de, der scorer i den mellemste tredjedel af udfaldsrummet, og endelig de, der scorer i den højeste tredjedel af udfaldsrummet.

antallet af interview med berørte børn i forhold til antallet af sager). Hvilke karakteristika kommunerne, som falder i de forskellige kategorier, har, fremgår af bilag A vedrørende kapitel 4. Hovedresultatet af analysen er imidlertid, at der er en tendens til, at store bykommuner har en højere implementeringsgrad af administrative aktiviteter og procedurer til at styrke inddragelsen af det berørte barn/den berørte unge end såvel små landkommuner som kommunerne i Hovedstadsregionen. Desuden synes der også at være en tendens til, at fattige kommuner i højere grad end rige kommuner har en svag implementering på dette punkt. Endelig ser det ud til, at de kommuner, som har relativt mange problembørn, faktisk også har et højere fokus – også fra ledelsesmæssig side – på at inddrage disse børn/unge i deres egen sag. Der anes således tendenser, som det synes væsentligt at undersøge yderligere i delrapport IV.

INDDRAGELSE AF PERSONER FRA BARNETS NÆRMILJØ

Et andet element i sikringen af barnets bedste er inddragelsen af personer fra barnets/den unges nærmiljø. Jo mere hjælpen og støtten kan gives i nærmiljøet og ved inddragelse af personer tæt på det berørte barn/den berørte unge, jo bedre er det, eftersom barnet/den unge i så fald for det første er i vante og trygge omgivelser, for det andet ikke kommer til at opleve støtten og hjælpen som noget fjernt og abrupt i forhold til liv og omgangskreds i øvrigt. Endelig vil nogle argumentere for, at der på langt sigt kan være en samfundsøkonomisk gevinst i at inddrage de kræfter, som der er i nærmiljøet, i stedet for hele tiden at opbygge nye professionelle systemer.

Samtidig skal det påpeges, at selvom diskussionen om inddragelse af personer fra barnets nærmiljø inden for de sidste år har været fremtrædende i den politiske debat og i de danske medier, så er det en debat, hvor det fortsat er uklart, hvem det er, man mener, der skal inddrages, og i hvilke situationer man ser en sådan inddragelse som frugtbar.

I forbindelse med dataindsamlingen blev der blandt sagsbehandlerne indhentet information om, hvor ofte de inddrager forskellige personer fra barnets/den unges nære miljø i forbindelse med sociale problemer med barnet/den unge, samt hvor ofte de anvender en række særlige metoder til inddragelse af disse. En nærmere analyse (faktoranalyse) af data viser, at spørgsmålene om, hvor ofte forskellige personer inddrages, tilsam-

men udgør to kategorier, mens spørgsmålene vedrørende anvendelse af særlige metoder tilsammen udgør tre kategorier.

Der kan således klart sondres mellem “professionelle” – dvs. lærere/pædagoger og fritidsledere – og “ikke-professionelle” som fx familie-medlemmer og venner/omgangskreds. Og som det fremgår af tabel 4.10, inddrager sagsbehandlerne “de professionelle” i langt højere grad end “de ikke-professionelle”. Skolelærere/pædagoger og fritidspædagoger inddrages således i alle/langt de fleste sager af henholdsvis 53 pct. og 28 pct. af sagsbehandlerne. Til sammenligning inddrages samværsforældre og søskende lige så ofte hos 16 pct. og 11 pct. af sagsbehandlerne. Og når der spørges til bedsteforældre, onkler, tanter, nære venner og omgangskreds, falder tallet til 2 pct. I den modsatte ende af skalaen, nemlig der, hvor de forskellige personer inddrages i ingen eller en lille del af sagerne, ser vi, at onkler/tanter og nære venner/omgangskreds scorer højt. Det er således hos henholdsvis 67 pct. og 65 pct. af sagsbehandlerne, at disse personer inddrages i ingen eller en lille del af sagerne. For bedsteforældre på hver side af barnet er tallene 45 pct. og 48 pct. En tredjedel af sagsbehandlerne inddrager søskende i ingen eller en lille del af sagerne, mens dette for samværsforældre, lærere/pædagoger og fritidsledere er tilfældet blandt henholdsvis 17,3 og 19 pct. af sagsbehandlerne. Vi ser således alt i alt en klar tendens til, at de personer fra barnets/den unges nærmiljø, som sagsbehandlerne inddrager i behandlingen/udredningen af problemer med vedkommende, er andre professionelle og i mindre grad personer, som dog må forventes at stå barnet nærmere.

De ovenstående resultater skal imidlertid ses i lyset af, at børn- og ungesager praktisk talt altid rummer elementer af problematiske familieforhold. Der kan derfor være flere tilfælde, hvor det ikke er tilrådeligt eller muligt at inddrage personer fra barnets/den unges nærmiljø. Det er derfor uden kendskab til de enkelte sager vanskeligt at vurdere, hvorvidt kommunernes nuværende praksis er *for* lav.

At sagsbehandlerne i så forholdsvis lille grad inddrager ikke-professionelle personer fra barnets nærmiljø i forbindelse med udredning/ behandling af problemer med barnet/den unge, ligger godt i tråd med resultaterne i tabel 4.11, hvor vi ser på, hvor ofte sagsbehandlerne anvender særlige metoder til at inddrage nærmiljøet. Som nævnt tidligere kan spørgsmålene inddeles i tre kategorier, nemlig en kategori, der omfatter “netværksmøder/terapi”, “systemisk terapi” og “andet”, en anden kategori, der omfatter “multisystemisk terapi” og “funktionel familierapi”, samt en kategori, der omfatter “familierådslagning” og “forældrekontrakter”.

Tabel 4.10

Hvor ofte inddrager du følgende personer i barnets/den unges nære miljø i udredningen/behandlingen af problemerne med barnet/den unge? Procent.

	I alle/ langt de fleste sager	I over halvdelen af sagerne	I omkring halvdelen af sagerne	I under halvdelen af sagerne	I in- gen/en lille del af sagerne
Samværsforældre (den for- ælder, som evt. ikke har for- ældremyndigheden)	16	17	22	28	17
Bedsteforældre, mors side	2	4	11	38	45
Bedsteforældre, fars side	2	4	9	38	48
Søskende til barnet/den unge	11	14	19	25	31
Onkler/tanter og anden fa- milie	2	1	3	29	65
Nære venner/omgangskreds	2	1	5	26	67
Skolelærere/pædagoger	53	34	6	3	3
Fritidsledere	28	29	12	11	19

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 219.

Det, som umiddelbart kan tænkes at forklare en forskel i anvendelsen af de tre kategorier, er deres alder. MST og FFT er således i en dansk sammenhæng de nyeste metoder, mens netværksmøder, systemisk terapi og det, som kategorien "andet" indeholder, er de ældste metoder.²

Af tabel 4.11 ses det, at størstedelen af sagsbehandlerne i ingen eller en lille del af sagerne anvender de forskellige metoder. Den hyppigst anvendte metode er netværksmøde/terapi, mens multisystemisk terapi er den metode, som anvendes mest sjældent. I tabellen står blokken af de ældste metoder først, mens blokken af nye metoder står sidst.

Sammenligner man kommunernes gennemsnitlige score på hver af de tre kategorier af metoder til inddragelse af barnets netværk, ses det endvidere af tabel 4.12, at kategorien med de ældste metoder også i gennemsnit klart er den mest brugte i forhold til de øvrige to. Men igen ses det også, at kommunernes samlede gennemsnit ligger under den laveste halvdel af skalaen, der går fra 1 (i ingen/en lille del af sagerne) til 5 (i alle/langt de fleste sager). Ingen af metoderne anvendes altså i særlig høj grad.

2. Kategorien "andet" indeholder især: psykolog, forældresamtaler og hjemme-hos-støtte.

Tabel 4.11

Hvor ofte anvender du følgende særlige metoder til at inddrage det nære miljø i udredningen/behandlingen af problemerne med barnet/den unge? Procent.

	I alle/ langt de fleste sa- ger	I over halvdelen af sa- gerne	I omkring halvdelen af sa- gerne	I under halvdelen af sa- gerne	I in- gen/en lille del af sagerne
Netværksmøder/-terapi	16	22	20	19	24
Systemisk terapi	6	10	11	11	62
Andet	8	6	3	5	78
Familierådslagning	1	1	3	10	85
Forældrekontrakter	13	2	4	11	71
MST (multisystemisk terapi)	0	0	1	7	92
FFT (funktionel familierterapi)	1	2	3	7	87

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 219.

Tabel 4.12

Kommunernes samlede gennemsnitlige score inden for hver af de tre kategorier af særlige metoder til inddragelse af barnets nærmiljø.

De ældste metoder	De næstældste metoder	De nyeste metoder
2,1	1,5	1,2

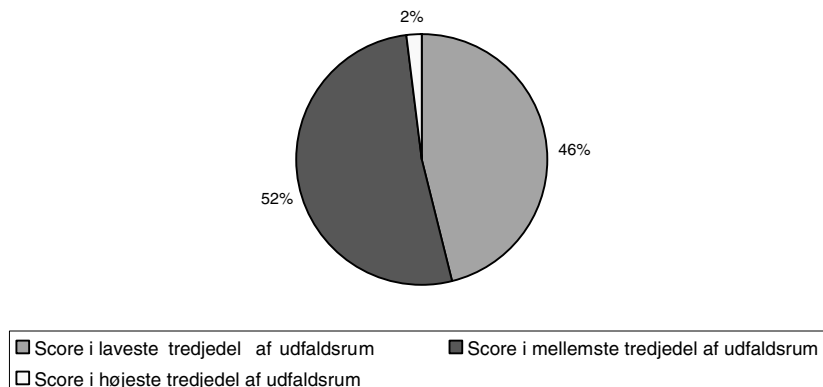
Kilde: Skema til sagsbehandlerne. N = 219. Minimum på skala = 1. Maksimum = 5.

Et er, hvor ofte kommunernes sagsbehandlere samlet set inddrager de forskellige personer i barnets/den unges nærmiljø. Noget andet er, hvordan kommunerne spreder sig inden for det mulige udfaldsrum med hensyn til, hvor ofte personer fra nærmiljøet inddrages, og noget tredje er, hvad der karakteriserer de kommuner, der scorer højt, i forhold til de kommuner, der scorer henholdsvis i midten og lavt. Resultaterne i tabel 4.12 kan dække over, at nogle kommuners sagsbehandlere inddrager de forskellige personer forholdsvis ofte, mens andre kommuner slet ikke gør det.

Da der er så stor forskel på sagsbehandlerne inddragelse af professionelle henholdsvis ikke-professionelle personer i barnets/den unges nærmiljø, har vi valgt at belyse de to kategorier hver for sig. Figur 4.2 viser, i hvor stor en andel af kommunerne inddragelsen af ikke-professionelle personer i nærmiljøet falder i henholdsvis den laveste, mellemste og højeste tredjedel af udfaldsrummet, der går på en skala fra 1-5.

Figur 4.2

Kommunernes inddragelse af ikke-professionelle personer fra barnets/den unges nærmiljø.



Som det ses af figur 4.2, falder henholdsvis 46 pct. og 52 pct. af kommunerne i den laveste og mellemste tredjedel af udfaldsrummet, når vi betragter spørgsmålet om inddragelse af ikke-professionelle personer fra det berørte barns/den berørte unges nærmiljø. Kun 2 pct., svarende til 5 kommuner, scorer, hvad der svarer til det højeste udfaldsrum. Hvad der karakteriserer kommunerne i de tre kategorier, fremgår af bilag A vedrørende kapitel 4.

Hovedresultatet er imidlertid, at 98 kommuner relativt sjældent inddrager ikke-professionelle personer fra barnets/den unges nærmiljø i udredningen og behandlingen af barnets/den unges problemer. Til disse kommuner hører en relativ overvægt af bykommuner, men der er tale om bykommuner med mellem 10.000 og 30.000 indbyggere, idet de store kommuner (over 30.000 indbyggere) er relativt underrepræsenteret i kategorien. Ellers er der ikke markante forskelle med hensyn til, hvilke kommuner der befinder sig i denne kategori.

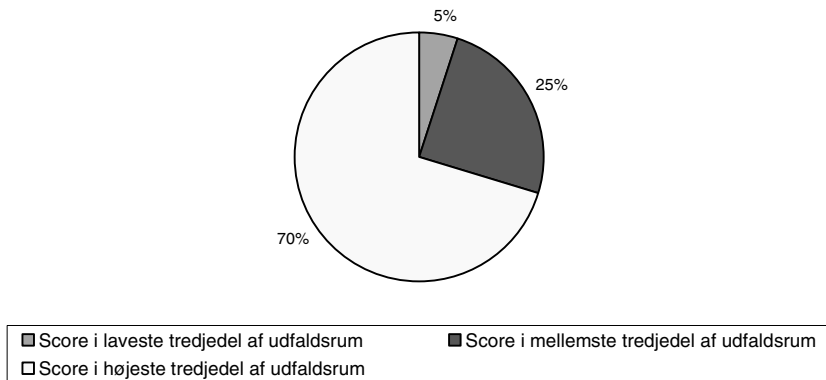
Kategorien af kommuner, som i "middelgrad" inddrager ikke-professionelle personer fra barnets/den unges nærmiljø i forbindelse med udredningen og behandlingen af de faktiske problemer, er med 111 kommuner den største kategori. Desuden synes det at være en meget jævnt blandet gruppe af kommuner. Eneste markante karakteristika ved gruppen er, at der er en relativ underrepræsentation af bykommuner med mellem 10.000 og 30.000 indbyggere – hvilket ikke kan undre, da disse netop var relativt overrepræsenteret i foregående kategori.

Eftersom kun fem kommuner befinder sig i den højeste tredjedel og dermed i relativt høj grad inddrager ikke-professionelle personer fra nærmiljøet, er det vanskeligt at sige noget præcist om deres karakteristika. Dog er det tankevækkende, at der er tale om små landkommuner med forholdsvis mange problembørn og med et lavt beskatningsgrundlag. Grundlaget er dog for spinkelt til at drage nogen form for konklusion. Dertil skal der foretages mere præcise og avancerede analyser.

Med hensyn til inddragelsen af professionelle personer fra barnets/den unges nærmiljø ser kommunernes fordeling noget anderledes ud, hvilket fremgår af figur 4.3. Hele 70 pct. af kommunerne befinder sig således i den højeste tredjedel, mens kun 5 pct. findes i den laveste tredjedel – dvs. nærmest det omvendte i forhold til inddragelse af ikke-professionelle.

Figur 4.3

Kommunernes anvendelse af professionelle personer fra barnets/den unges nærmiljø.



Hvad der karakteriserer kategorierne af kommuner, fremgår af de detaljerede analyser i bilag A vedrørende kapitel 4. Hovedresultaterne er, at der kun er 10 kommuner, som falder i den laveste tredjedel med hensyn til at inddrage professionelle personer fra det berørte barns/den berørte unges nærmiljø i udredningen og behandlingen af de problemer, der måtte være. Det eneste bemærkelsesværdige ved kommunerne i denne kategori er, at størstedelen af dem tilhører landets “øvrige” kommuner og dermed sandsynligvis er “landkommuner”. 54 kommuner – svarende til 25 pct. – inddrager i “middelgrad” professionelle personer fra børnenes/de unges nærmiljø i udredningen og behandlingen af deres sag. I denne kategori finder vi en relativ overrepræsentation af store kommuner (over 30.000

indbyggere), samtidig med at vi også finder en relativ overrepræsentation af kommuner med forholdsvis mange problembørn (mere end 4 pct. problembørn).

Kategorien af kommuner, som i høj grad inddrager professionelle personer fra de berørte børns og unges nærmiljø, er med hele 155 kommuner den klart største kategori. Der er generelt ikke markante forskelle mellem de kommuner, som falder i kategorien. Dog er der en underrepræsentation af kommuner, som har relativt mange problembørn, hvilket overrasker, eftersom de netop var overrepræsenteret i kategorien af kommuner med "middelgrad" af inddragelse.

Som det fremgår af de ovenstående analyser, så er der for det første stor forskel på, i hvor høj grad kommunernes sagsbehandlere inddrager henholdsvis professionelle og ikke-professionelle personer fra barnets nærmiljø i forbindelse med udredning/behandling af problemer med barnet. Det professionelle netværk omkring børnene/de unge inddrages således langt hyppigere end det ikke-professionelle netværk.

Endvidere viser en krydstabulering mellem kommunernes scorer, at 77 pct. af de kommuner, som har middelhøj inddragelse af ikke-professionelle, og 100 pct. af de kommuner, som har høj inddragelse af ikke-professionelle også har høj inddragelse af professionelle personer fra nærmiljøet. Der er med andre ord ikke et trade-off mellem inddragelse af de to grupper af nærpå personer. Tværtimod. Den, der gør det ene, gør også det andet.

Samtidig ser vi af analyserne i bilag A vedrørende kapitel 4, at der ikke er markante forskelle i karakteristika på de grupper af kommuner, som placerer sig i hver af de tre grupper. Det eneste bemærkelsesværdige er, at de, der oftest inddrager ikke-professionelle nærpå personer, er forholdsvis små kommuner uden for hovedstadsregionen og med relativt mange problembørn. Desuden inddrager de kommuner, som har relativt mange problembørn, i lavere grad end de øvrige kommuner børnenes/de unges professionelle nærmiljø.

Når nu de foregående analyser har vist, at kommunerne i relativt lille grad inddrager ikke-professionelle personer fra barnets/den unges nærmiljø i udredningen/behandlingen af vedkommendes problemer, er det interessant at finde ud af, i hvilken grad kommunerne har implementeret administrative retningslinjer, en skriftligt udformet politik, lokale foranstaltninger – og fået fortaget en undersøgelse af kommunens arbejde med den forebyggende indsats i nærmiljøet. Alt sammen forhold, som forventes at styrke forvaltningens og den enkelte sagsbehandlers opmærksomhed på

og mulighed for at inddrage barnets/den unges nærmiljø – herunder især ikke-professionelle personer tæt på barnet.

Som det fremgår af tabel 4.13, er det en forholdsvis stor andel af kommunerne, som har indført eller gennemført sådanne foranstaltninger. I 65 pct. af kommunerne har Socialdirektøren (fået) undersøgt kommunens forebyggende indsats i nærmiljøet, mens der i 61 pct. af kommunerne er formuleret skriftlige administrative retningslinjer til brug for sagsbehandlerens arbejde. 42 pct. af kommunerne har specifikt formuleret en skriftlig politik vedrørende fremme af inddragelse af familie og netværk.

Tabel 4.13

Kommunernes implementering af administrative forhold, der menes at styrke kommunens fokus på inddragelse af personer i barnets/den unges nærmiljø.

	Ja	Nej
Har kommunen en skriftligt udformet politik inden for følgende område: at fremme inddragelse af familie og netværk? ¹⁾	42 pct.	58 pct.
Har du siden 1. januar 2001 undersøgt eller fået undersøgt, hvorvidt kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov har ændret sig på følgende områder: arbejdet med forebyggende indsats i nærmiljøet? ²⁾	65 pct.	35 pct.
Er der i kommunens Socialforvaltning formuleret et eller flere sæt af skriftlige administrative retningslinjer? ³⁾	61 pct.	39 pct.

1) Kilde: Skema til afdelingsleder. N = 199.

2) Kilde: Skema til socialdirektør. N = 197.

3) Kilde: Skema til socialdirektør. N = 197.

Da spørgsmålet om skriftlige retningslinjer ikke går specifikt på retningslinjer vedrørende inddragelse af barnets/den unges nærmiljø, er det nødvendigt at se besvarelsen på dette spørgsmål i relation til, i hvor høj grad sagsbehandlerne oplever, at disse retningslinjer påvirker deres praktiske arbejde med børn- og ungesager, specifikt i forhold til inddragelsen af dels barnets/den unges familie, dels barnets/dens unges nære miljø mere generelt. Svarene på disse spørgsmål fremgår af tabel 4.14.

Tabel 4.14

I hvor høj grad påvirker kommunens eventuelle skriftlige retningslinjer og/eller principper dit praktiske arbejde med sager med børn og unge med særlige behov inden for følgende områder? (Procent).

	I meget høj grad	I høj grad	I hverken lav eller høj grad	I ringe grad	I meget ringe grad	Har ikke retningslinjer/uoplyst
Inddragelse af barnets/den unges familie (fx samtale, telefonisk kontakt, orientering, personligt møde o.l.)	15	27	11	4	4	40
Inddragelse af barnets/den unges nære miljø (fx samtale, telefonisk kontakt, orientering, personligt møde o.l.)	8	25	17	3	3	44

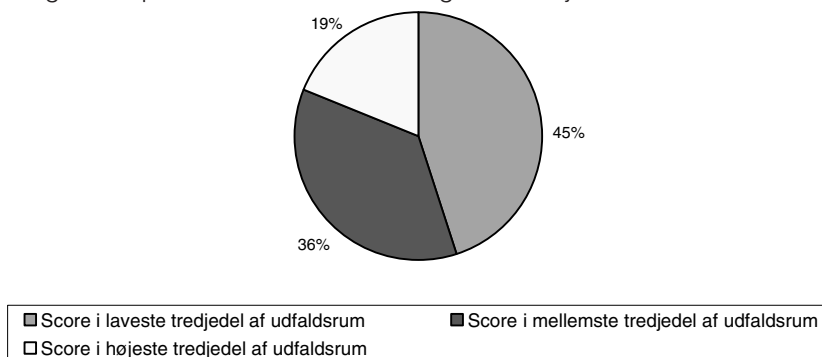
Kilde: Sagsbehandlerskema. N = 219.

Som det ses af tabel 4.14, er det ikke i alle de kommuner, som har skriftlige retningslinjer, at sagsbehandlerens inddragelse af personer i nærmiljøet er påvirket af disse i nævneværdig grad. En forklaring på dette kan være, at spørgsmålet enten slet ikke indgår i retningslinjerne, eller at det kun indgår i så vage termer, at det alligevel ikke hjælper sagsbehandleren i det faktiske arbejde.

Skal vi imidlertid forsøge at skabe os et overblik over, hvordan kommunerne spreder sig både i forhold til hinanden og i det udfaldsrum, som spørgsmålene om implementering af administrative forhold vedrørende inddragelse af nærmiljøet danner, synes det rimeligt at konstruere et sumindeks, der rummer kommunernes score (0 eller 1) på hvert af de tre spørgsmål i tabel 4.13, men på en sådan måde, at kravet for at score på spørgsmålet vedrørende retningslinjer er, at sagsbehandleren oplever, at disse påvirker vedkommendes arbejde vedrørende inddragelse af nærpersioner i enten meget høj eller høj grad. Figur 4.4 illustrerer kommunernes fordeling på et sådant indeks. Indekset måler, i hvor høj grad kommunerne har implementeret de nævnte administrative forhold, der menes at styrke kommunernes inddragelse af personer i barnets/den unges nærmiljø i udredningen/behandlingen af barnets problemer.

Figur 4.4.

Kommunernes implementering af administrative forhold til styrkelse af inddragelse af personer i barnets/den unges nærmiljø.



Som det fremgår af figur 4.4, så har 45 pct. af kommunerne en lav implementeringsgrad, mens 36 pct. har en middelhøj implementeringsgrad. 9 pct. af kommunerne har en høj implementeringsgrad af administrative forhold, som menes at styrke inddragelsen af personer i det berørte barns/ unges nærmiljø. Kommunerne i hver af de tre kategorier er beskrevet i bilag A vedrørende kapitel 4. Hovedkonklusionerne er, at størstedelen af kommunerne i relativt lav grad har implementeret administrative forhold, som styrker inddragelsen af personer fra barnets/den unges nærmiljø. Kendetegnende for disse kommuner er, at relativt flere små kommuner er repræsenteret her end bykommuner og kommunerne i Hovedstadsregionen. Endelig er der en relativ overrepræsentation af kommuner med et lavt beskatningsgrundlag.

Eftersom 88 – svarende til 36 pct. – af landets kommuner falder i denne kategori, er kategorien den næststørste. Der er med andre ord en forholdsvis stor gruppe, som i “middelgrad” har implementeret administrative aktiviteter og procedurer til styrkelse af forvaltningens praksis med hensyn til at inddrage personer fra de berørte børns og unges nærmiljø. Gruppen er karakteriseret ved at have en relativ overrepræsentation af bykommuner set i forhold til andre typer af kommuner. Endelig er der en relativ underrepræsentation af kommuner med et lavt beskatningsgrundlag, hvilket stemmer godt overens med, at disse var overrepræsenteret i den foregående kategori.

Det er et mindretal på 46 kommuner svarende til 19 pct., som

scorer relativt højt med hensyn til at have implementeret aktiviteter og procedurer til at styrke forvaltningens inddragelse af personer fra barnets/den unges nærmiljø. Det mest bemærkelsesværdige ved denne gruppe er, at der – i fuld overensstemmelse med de foregående resultater – er en relativ underrepræsentation af de relativt “fattige” kommuner – dvs. kommuner med et relativt lavt beskatningsgrundlag.

Alt i alt er den klareste tendens i det foregående, at implementeringen af sådanne administrative forhold falder med beskatningsgrundlaget, samtidig med at den stiger med antallet af indbyggere. Men det er tendenser, som bør af- eller bekræftes i nærmere undersøgelser.

I de foregående analyser har der været fokus på, i hvilket omfang kommunerne inddrager og søger at sikre en inddragelse af personer i det berørte barns/den berørte unges nærmiljø i selve udredningen og behandlingen af de sociale problemer, som barnet/den unge står i. En anden måde at forstå spørgsmålet om nærhed og nærmiljø på, er, om de foranstaltninger, som iværksættes over for barnet/den unges, findes i det lokale nærmiljø. Her bliver nærheden altså forstået som en fysisk nærhed i forhold til det sted, hvor barnet har sin hverdag, sin familie og sine venner. Af tabel 4.15 fremgår det, hvor mange kommuner der er i stand til at tilbyde forskellige lokale foranstaltninger.

Tabel 4.15

Hvilke af følgende foranstaltninger i det lokale nærmiljø har I etableret i kommunen? (Procent).

	Ja	Nej
Lokalt døgntilbud	23	77
Lokal specialbørnehave	50	50
Lokal specialskole	43	57
Lokal specialklasse	85	15
Lokalt familieværksted	46	54
Lokal aftale om praktiktilbud	28	72
Lokal samtalegruppe	35	65
Fælleskommunale tilbud	20	80
Andet	14	86

Kilde: Skema til afdelingsledere. N = 199.

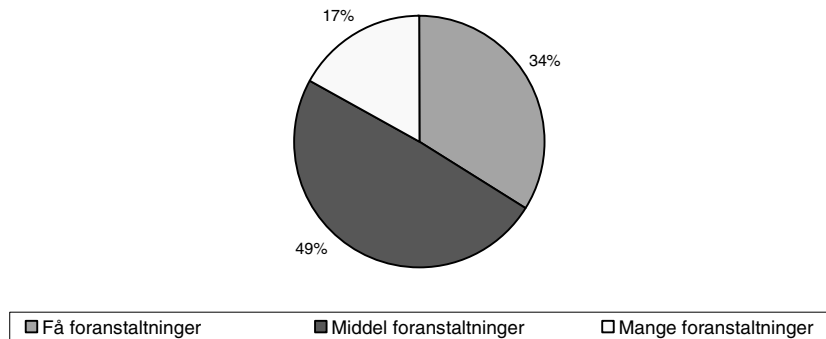
Igen kan det være nyttigt at skabe et sumindeks over svarene i tabel 4.15 for derved at kunne undersøge, hvordan kommunerne placerer sig i forhold til hinanden og i forhold til det mulige udfaldsrum. Har alle kommuner etableret en vis mængde af foranstaltninger i det lokale nærmiljø,

eller dækker tallene i tabel 4.15 over, at nogle har mange foranstaltninger og andre slet ingen?³

Som det fremgår af figur 4.5, har 34 pct. og 49 pct. af kommunerne henholdsvis få og et middelantal foranstaltninger, mens 17 pct. placerer sig i den højeste tredjedel, dvs. har relativt mange (mellem 7 og 9) af de nævnte tilbud.

Figur 4.5

Kommunernes implementeringsgrad mht. foranstaltninger i det lokale nærmiljø.



De tre kategorier er karakteriseret som beskrevet i bilag A vedrørende kapitel 4. Hovedkonklusionen på analyserne i bilaget er, at midtergruppen er en forholdsvis jævnt blandet gruppe, mens fordelingerne i såvel den laveste tredjedel og den højeste tredjedel tyder på, at jo mindre en kommune er, jo lavere er dens implementering af foranstaltninger i nærmiljøet også. Ligeledes synes der at være en sammenhæng mellem kommunernes beskatningsniveau, og hvor mange foranstaltninger i nærmiljøet de har etableret. Det virker umiddelbart ikke overraskende at såvel små som relativt fattige kommuner har etableret færre lokale foranstaltninger for børn og unge med særlige behov. De små kommuner har ikke en efterspørgsel,

3. Sumindekset er konstrueret således, at en kommune får et point for hver af de nævnte foranstaltninger i det lokale nærmiljø, som de har etableret. Indekset kommer således til at gå fra 0 – dvs. den ekstreme situation, hvor en kommune ikke har etableret nogen af foranstaltningerne til 9 – dvs. den omvendte ekstreme situation, hvor en kommune har etableret alle ni foranstaltninger. Indekset er efterfølgende inddelt i tre kategorier, således at det er muligt at tale om dem, som har få, middel og mange foranstaltninger.

der er stor nok, og de fattige kommuner har ikke råd. Dette er imidlertid hypoteser, som skal forfølges yderligere i delrapport IV.

BARRIERER FOR INDDRAGELSE

Da foranstaltninger i det lokale nærmiljø og inddragelsen af personer fra det berørte barns/den berørte unges nærmiljø – herunder især ikke-professionelle personer – og administrative forhold, der forventes at styrke en sådan inddragelse, ikke er stærkt implementeret i kommunerne, er det relevant at se på, hvilke barrierer de kommunale aktører nævner eller giver udtryk for i forhold til dette spørgsmål.

Af tabel 4.16 fremgår det, at der blandt socialudvalgsformænd, socialdirektører og afdelingsledere generelt er overvejende enighed om, at en eventuel mangel på tilbud i det lokale nærmiljø hverken skyldes manglende økonomisk grundlag eller utilstrækkelig efterspørgsel.

Et er imidlertid, hvad de kommunale aktører mener på tværs af kommuner. Noget andet er, om de generelle opgørelser i tabel 4.16 dækker over, at opfattelserne varierer alt efter, om de kommer fra en kommune, der har en lav, mellem eller høj implementeringsgrad med hensyn til tilbud i det lokale nærmiljø. Derfor er den gennemsnitlige score udregnet for hver af de tre aktørgrupper fordelt på hver af de tre typer af kommuner. (“Meget enig” i påstandene er lig med værdien 5, mens “meget uenig” er lig med værdien 1). Resultatet fremgår af tabel 4.17.

Som det fremgår af tabel 4.17, er der stadig inden for hver af de tre kategorier stor enighed mellem de tre aktører, idet gennemsnittene for hver af de tre aktører er meget tæt på hinanden. Til gengæld ser vi også, at jo lavere implementeringsgraden i den enkelte kommune er, jo mere gives der udtryk for manglende økonomiske muligheder samt manglende efterspørgsel som barriere for etablering af tilbud i de berørte børns og unges lokale nærmiljø. Den gennemsnitlige score er således for alle tre aktører støt faldende parallelt med, at implementeringsgraden stiger. Men det er stadig en påstand, som man ikke i overvejende grad er enig i, eftersom “meget enig” er lig med 5, mens “meget uenig” er lig med 1, og gennemsnittene for selv gruppen af kommuner med lav implementeringsgrad ligger på mellem 2,5 og 3,2.

Tabel 4.16

Nedenfor er nævnt en række konkrete påstande vedrørende indsatsen over for børn og unge med særlige behov. Marker venligst, i hvilken grad du er enig i de fremsatte påstande.

	Meget enig	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	Meget uenig
<i>En kommune som vores har ikke det økonomiske grundlag til at etablere tilbud i børnenes/de unges lokale nærmiljø</i>					
- Socialudvalgsformand	2	20	21	46	11
- Socialdirektør	2	23	16	46	12
- Afdelingsleder	4	17	22	47	11
<i>En kommune som vores har ikke en tilstrækkelig efterspørgsel til at etablere tilbud i børnenes/de unges lokale nærmiljø</i>					
- Socialudvalgsformand	3	27	28	34	8
- Socialdirektør	6	26	20	42	6
- Afdelingsleder	3	28	21	40	8

Kilde: Skema til socialudvalgsformand, N = 151. Skema til socialdirektør, N = 195. Skema til afdelingsleder, N = 197.

Tabel 4.17

De kommunale aktørers gennemsnitlige score inddelt alt efter, om kommunen har en lav, mellem eller høj implementeringsgrad med hensyn til tilbud i det lokale nærmiljø.

	Lav implementeringsgrad			Mellem implementeringsgrad			Høj implementeringsgrad		
	SOF	SOD	AF	SOF	SOD	AF	SOF	SOD	AF
En kommune som vores har ikke det økonomiske grundlag til at etablere tilbud i børnenes/de unges lokale nærmiljø.	3	2,7	3,2	2,4	2,6	2,3	1,7	2,0	1,9
En kommune som vores har ikke en tilstrækkelig efterspørgsel til at etablere tilbud i børnenes/de unges lokale nærmiljø.	3,2	3,1	2,5	2,8	2,8	2,5	1,9	2,1	2

Kilde: Skema til socialudvalgsformand, N = 151. Skema til socialdirektør, N = 195. Skema til afdelingsleder, N = 197. Minimum score = 1 (meget uenig). Maksimal score = 5 (meget enig).

Spørgsmålet er imidlertid, om sagsbehandlerne er enige i dette. I forbindelse med dataindsamlingen blev sagsbehandlerne bedt om at angive, hvilken – af seks skitserede – barrierer de anså for den væsentligste for udviklingen af egnede foranstaltninger i nærmiljøet. Resultatet fremgår af tabel 4.18, og igen er besvarelsene inddelt efter, om sagsbehandleren repræsenterer en kommune med lav, mellem eller høj implementeringsgrad af tilbud i det lokale nærmiljø.

Tabel 4.18

Hvad anser du for at være den væsentligste barriere for udvikling af egnede foranstaltninger i dit nærmiljø? (Sæt kun et kryds). Procent.

	Lav imple- menterings- grad	Mellem imple- menterings- grad	Høj imple- menterings- grad
– Der mangler penge	31	38	39
– Vi mangler ideer/de rigtige folk	0	10	7
– Vi har dårlige erfaringer med tidligere tiltag i det nære miljø	0	2	4
– Det er svært at finde en egnet plads til fx et lokalt døgntilbud	3	2	18
– Der er for lidt dokumenteret viden om effekten af de forskellige indsatser	2	8	21
– Vi har for “få” sager, og vi er derfor nødt til at samarbejde med andre kommuner	65	39	11

Kilde: Skema til sagsbehandler. N = 174.

Som det fremgår af tabel 4.18, ser sagsbehandlerne i de kommuner, der har en lav og mellem implementeringsgrad med hensyn til tilbud i det lokale nærmiljø, at “for få sager” er den primære barriere for etableringen af sådanne tilbud. Hele 65 pct. af sagsbehandlerne i kommuner med lav implementeringsgrad har angivet dette som den væsentligste barriere. Dette resultat stemmer overens med den opfattelse, som de øvrige kommunale aktører i denne kategori gav udtryk for. Manglende penge er i øvrigt den årsag, som angives som næststørste barriere af både kommuner med en lav og en mellem implementeringsgrad, mens det er den barriere, som kommuner med en høj implementeringsgrad angiver hyppigst. Tankvækkende er det endvidere, at sagsbehandlerne i de kommuner, som har en høj implementeringsgrad, i markant højere grad end sagsbehandlere i de to øvrige kategorier af kommuner, angiver “det er svært at finde en egnet plads til fx et lokalt døgntilbud” og “der er for lidt dokumenteret viden om effekten af de forskellige indsatser”. Noget kunne således tyde

på, at dette er barrierer, man støder på, når man har faktiske erfaringer med at etablere foranstaltninger i det lokale nærmiljø.

Som nævnt tidligere er der imidlertid et skel mellem dels det at etablere tilbud og foranstaltninger i barnets/den unges nærmiljø, dels det at opfatte spørgsmålet om nærhed og nærmiljø som et spørgsmål om at inddrage såvel professionelle som ikke-professionelle personer fra barnets/den unges nærmiljø i udredningen/behandlingen af barnets/den unges problemer. Som det fremgik af de tidligere undersøgelser, inddrager kommunerne i langt højere grad professionelle personer som fx lærere/pædagoger og fritidsledere end ikke-professionelle personer – herunder familiemedlemmer og venner/omgangskreds – i arbejdet med barnets/den unges problemer. Hvad det er for barrierer for/problemer med samt fordele ved at inddrage ikke-professionelle personer fra nærmiljøet, som sagsbehandlere ser, fremgår af tabel 4.19.

Tabel 4.19

Nedenfor er en række konkrete påstande om inddragelsen af personer i barnets/den unges nære personlige miljø i forbindelse med udredning/ behandling af barnets/den unges problemer. Angiv venligst, i hvilken grad du er enig i de fremsatte påstande. Procent.

	Meget enig	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	Meget uenig
De nære personer forstår familiens problemer bedre og kan derfor bedre hjælpe med at løse dem	9	32	49	8	1
De nære personer accepterer i højere grad familien, som den er	4	42	44	9	1
De nære personer ser ikke i samme grad problemerne, som de er	2	11	51	32	5
De nære personer har ikke kompetence til at løse så tunge problemer	1	13	52	33	2
Det er for tidskrævende at inddrage de nære personer i det omfang, de egentlig burde inddrages	11	22	29	32	6

Kilde: Skema til sagsbehandler. N = 213-216.

Som det fremgår af tabel 4.19, er der for det første en relativt stor gruppe af sagsbehandlere, som er forholdsvis vakkende over for de stillede på-

stande vedrørende fordele og ulemper ved at inddrage personer fra barnets/den unges nære personlige miljø. En stor gruppe svarer således “hverken enig eller uenig”. Resultatet tyder på, at det er et spørgsmål, som er vanskeligt at svare på, eftersom værdien af at inddrage personer fra nærmiljøet kan variere meget fra sag til sag.

Dog er der en tendens til, at man generelt er mere enig i de positive påstande end i de negative påstande om inddragelse af de nære personer. Den negative påstand, som sagsbehandlerne er mest enige i, er, at det er for tidskrævende at inddrage de nære personer i det omfang, de egentlig burde inddrages. Men samtidig skal det påpeges, at sagsbehandlerne ikke – måske modsat manges forventning – ser det som en særlig stor barriere. Der er flere sagsbehandlere, som er uenige i betragtningen, end der er sagsbehandlere, som er enige.

BEVARELSE AF ANBRAGTE BØRN/UNGES BÅND TIL BIOLOGISKE FORÆLDRE

Tilbud i nærmiljøet og inddragelse af det berørte barn/den berørte unge samt inddragelse af personer fra vedkommendes nærmiljø er ikke de eneste elementer ved kommunernes arbejde med børn og unge med særlige behov, som menes at fremme barnets bedste. Fokus på og indsats for at sikre, at anbragte børn/unge bevarer båndene til deres biologiske forældre, betragtes således fra politisk side også som væsentlige i bestræbelserne, der både på det korte og det lange sigt er til størst glæde og gavn for barnets/den unges udvikling.

Spørgsmålet er dels, i hvor høj grad dette gøres i forbindelse med kommunernes arbejde med anbragte børn, dels hvor ofte hensynet til barnets/den unges retsbeskyttelse og forældrenes retssikkerhed støder mod hinanden i sager med anbragte børn/unge. Det sidste er en problemstilling i sig selv i forhold til, hvor mange og hvilke oplysninger fra en børne- og ungesag forældre har krav på at få indblik i, men sådanne problemer kan også komme i konflikt med ønsket om at sikre en bevarelse af barnets/den unges bånd til de biologiske forældre.

Som det fremgår af tabel 4.20, gør sagsbehandlerne i langt de fleste kommuner noget aktivt for, at det anbragte barn/den anbragte unge på en eller anden måde opretholder båndene til de biologiske forældre. 77 pct. af kommunernes sagsbehandlere siger således, at de gør det i alle/langt

de fleste sager, mens 6 pct. omvendt siger, at de i ingen eller kun en lille del af sagerne gør det.

Tabel 4.20

Hvor ofte gør du noget aktivt for at sikre, at anbragte børn/unge opretholder kontakt eller anden form for bånd til deres biologiske forældre (fx tilskynder til eller hjælper med at besøge/ringe/skrive til hinanden)? Procent.

I alle/langt de fleste sager	77
I over halvdelen af sagerne	11
I omkring halvdelen af sagerne	5
I under halvdelen af sagerne	1
I ingen/en lille del af sagerne	6

Kilde: Sagsbehandlerskema. N = 219.

Den relativt lille andel af kommunerne – 7 pct. i alt – som i enten ingen/en lille del eller under halvdelen af sagerne gør noget aktivt for at sikre, at det anbragte barn/den anbragte unge opretholder kontakt til de biologiske forældre, er ikke karakteriseret ved noget særligt i forhold til de andre grupper. Dog er der i gruppen en lille overvægt af kommuner med et relativt lille beskatningsgrundlag.

Som nævnt kan hensynet til at opretholde bånd til de biologiske forældre kompliceres, hvis der i forbindelse med en anbringelsessag er konflikt mellem hensynet til barnets/den unges retsbeskyttelse og forældrenes retssikkerhed. Og af tabel 4.21 ses det, at 48 pct. af kommunernes sagsbehandlere oplever en sådan konflikt i mindst halvdelen af deres sager. Af disse 48 pct. er der 8 pct., som mener, at de to hensyn støder mod hinanden i alle/langt de fleste sager. Omvendt er der i 53 pct. af kommunerne sagsbehandlere, der i under halvdelen eller færre sager oplever, at hensynet til barnets retsbeskyttelse og forældrenes retssikkerhed er i konflikt.

DISKONTINUITET I ANBRINGELSEN

Endnu et væsentligt element i bestræbelserne på at sikre barnets bedste i forbindelse med børne- og ungesager er, at genanbringelser sker så sjældent som muligt. At et barn/en ung ryger fra det ene anbringelsessted til det andet eller anbringes, hjemtages og derefter bliver anbragt igen, betragtes som problematisk, idet det skaber usikkerhed for barnet i form af gentagne

Tabel 4.21

Hvor ofte oplever du anbringelsessager, hvor hensynet til barnets/den unges retsbeskyttelse og forældrenes retssikkerhed støder mod hinanden? Procent.

I alle/langt de fleste sager	8
I over halvdelen af sagerne	20
I omkring halvdelen af sagerne	20
I under halvdelen af sagerne	28
I ingen/en lille del af sagerne	25

Kilde: Sagsbehandlerskema. N = 174.

følelsesmæssige opbrud, hvilket på langt sigt fører til, at barnet/den unge får svært ved at knytte bånd til nogen.

Spørgsmålet er, dels hvor ofte forskellige former for genanbringelser sker, dels hvad man fra politisk og administrativ side gør for at sikre sig, at antallet af genanbringelser minimeres. Af tabel 4.22 fremgår det, at det er i en meget lille del af kommunerne, at sagsbehandlerne vurderer, at forskellige former for turbulens i anbringelsen overhovedet forekommer. Desuden ses det, at den form for diskontinuitet, der forekommer hyppigst – selvom det stadig er sjældent – er, at barnet/den unge flyttes fra et anbringelsessted til et andet med accept fra barnet og forældremyndighedsindehaveren.

Om de angivne forhold i tabel 4.22 er anderledes, end de ville have været før lovændringerne, eller udtrykker billedet af mange års praksis, får vi en pejling af ved at se på resultaterne i tabel 4.23. Her er der et flertal af “vaklere”, i og med at 16 pct. svarer “ved ikke”, og 38 pct. svarer “hverken enig eller uenig” på spørgsmålet om, hvorvidt de har fået færre genanbringelser siden 2001. Desuden er der i øvrigt en overvægt af sagsbehandlere, som ikke mener, at lovændringerne har medført færre genanbringelser. Henholdsvis 26 pct. og 3 pct. er således uenige eller meget uenige i påstanden herom, mens 13 pct. og 4 pct. omvendt er enige eller meget enige i påstanden.

Tabel 4.22

Hvor ofte sker følgende i anbringelsessager, hvor du har været/er sagsbehandler? Procent.

	I alle/ langt de fleste sager	I over halvdelen af sagerne	I omkring halvdelen af sagerne	I under halvdelen af sagerne	I in- gen/en lille del af sagerne
Sammenbrud i anbringelsen (dvs. anbringelsen ophører, før det var planlagt/ufrivilligt)	1	0	1	23	75
Genanbringelse af barnet/ den unge efter hjemgivelse	1	0	1	14	85
Flytning fra et anbringelses- sted til et andet med accept	2	1	3	31	64
Flytning fra et anbringelses- sted til et andet uden accept	1	0	0	10	89

Kilde: Sagsbehandlerskema. N = 75-82. I sidste spørgsmål er antallet af svar faldet til 75. Dette skyldes sandsynligvis, at mange af sagsbehandlerne ikke kan genkende en sådan situation, i så fald burde de imidlertid have afkrydset i ingen/en lille del af sagerne, hvorfor korrekte svar fra disse blot ville have bestyrket den eksisterende tendens.

Tabel 4.23

Hvilken ændring er der sket i din kommunes indsats siden lovændringerne trådte i kraft 1. januar 2001 på følgende områder? Procent.

Vi har fået færre genanbringelser:	
Meget enig	4
Enig	13
Hverken enig eller uenig	38
Uenig	26
Meget uenig	3
Ved ikke	16

Kilde: Sagsbehandlerskema. N = 212.

Turbulente anbringelsesforløb er ifølge de angivne data ikke noget stort problem, når sagsbehandlerne betragter dem i lyset af den samlede mængde af anbringelsessager. Derfor kan det dog stadig være interessant at se, i hvilken grad kommunerne anvender og har implementeret forskellige administrative procedurer og forhold, der menes at bidrage til en minimering af genanbringelser.

Sådanne procedurer og forhold kan findes og komme til udtryk på flere niveauer i forvaltningen. Derfor ser vi i det følgende for det første på, hvorvidt det politiske niveau har formuleret mål- og resultatkrav vedrørende minimering af genanbringelser og bedt om statistiske opgørelser

over antallet af genanbringelser, samt hvor ofte de siden lovændringerne har modtaget information om forvaltningens håndtering af sager med konflikt om hjemtagelse. For det andet ser vi på, om enten afdelingsleder eller socialdirektør har udarbejdet eller fået udarbejdet statistiske opgørelser over antallet af genanbringelser, samt om lovændringerne har medført en ændring i kommunens administrative retningslinjer vedrørende tilsyn med anbringelser. For det tredje ser vi på, om sagsbehandleren har brugt § 42 a i sager, hvor et frivilligt anbragt barn/en frivilligt anbragt ung ønskes hjemtaget, men hvor hensynet til barnet/den unge tilsiger, at vedkommende ikke skal hjemgives. § 42 a giver børn og unge-udvalget mulighed for at beslutte, at barnet/den unge ikke må hjemtages i op til tre måneder.

Af tabel 4.24 fremgår det, i hvor mange af kommunerne socialudvalget har formuleret mål- og resultatkrav vedrørende minimering af genanbringelser og bedt om statistiske opgørelser over antallet af genanbringelser.

Tabel 4.24

Kommunernes implementering af politiske og administrative forhold, der menes at styrke kommunens fokus på minimering af antallet af genanbringelser – forhold på det politiske niveau. Procent.

	Ja	Nej
Indeholder socialudvalgets mål- og resultatkrav til forvaltningen i børnesager krav om minimering af genanbringelser?	17	83
Har antallet af genanbringelser været behandlet i de statistiske opgørelser, som I siden 1. januar 2001 har bedt om?	36	64
Hvor ofte har I siden indførelse af de nævnte lovændringer i 2001 fået information om forvaltningens indsats over for børn og unge med særlige behov vedrørende håndtering af situationer, hvor forældre ønsker et barn hjem, selvom sagsbehandleren ikke bifalder dette – aldrig/næsten aldrig	50	50

Kilde: Skema til socialudvalgsformand. N = 157.

Som det ses af tabel 4.24, er det et mindretal på 17 pct. af kommunerne, som har formuleret mål- og resultatkrav vedrørende minimering af genanbringelser. Til gengæld er der en del flere kommuner – nemlig 36 pct. – hvor socialudvalget siden lovændringernes indførelse har bedt om statistiske opgørelser over antallet af genanbringelser. Desuden er der 50 pct. af kommunerne, hvor socialudvalget siden 2001 aldrig eller næsten aldrig har fået information om forvaltningens håndtering af situationer, hvor foræl-

dre ønsker et barn hjem, selvom sagsbehandleren ikke bifalder det. Alt i alt må det siges at være en relativt lille gruppe af kommuner, hvor socialudvalget på disse måder har sat fokus på spørgsmålet om genanbringelse og for tidlig hjembringelse.

Vender vi os mod det administrative ledelsesniveaus måde at sikre en minimering af genanbringelser på, ser vi af tabel 4.25, at i 81 pct. af kommunerne får enten socialdirektøren eller afdelingslederen statistiske oplysninger om antallet af genanbringelser foretaget i kommunen, mens dette ikke er tilfældet i 19 pct. af kommunerne.

Tabel 4.25

Får enten kommunens socialdirektør eller forvaltningens afdelingsleder statistiske oplysninger vedrørende antallet af genanbringelser sjældnere eller oftere end en gang om året? Procent.

En gang om året eller oftere	81
Sjældnere end en gang om året	19

Kilde: Skema til afdelingsleder og socialdirektør. N = 233.

Endvidere ses det af tabel 4.26, at Folketingets lovændringer i 2001 i et vist omfang fik de kommuner, som har administrative retningslinjer, til at ændre disse, hvad angår tilsyn med anbringelser. Henholdsvis 5 pct. og 19 pct. af afdelingslederne mener således, at lovændringerne i henholdsvis meget høj grad og høj grad har medført, at kommunen har ændret sine retningslinjer vedrørende tilsyn. Omvendt er der 5 pct. og 9 pct., der mener, at disse lovændringer kun i lav eller meget lav grad har ført til, at de har ændret deres administrative retningslinjer på dette punkt. Desuden er det værd at bemærke, at 32 pct. af kommunerne angiver, at de slet ikke har ændret deres administrative retningslinjer. Årsagen hertil kan imidlertid være, at spørgsmålet om tilsyn med anbringelsessted allerede synes udførligt beskrevet i retningslinjerne, eller at man blot ikke har ønsket/haft tid til at revidere de eksisterende retningslinjer. Endelig skal det nævnes, at 38 pct. af kommunerne slet ikke har skriftlige administrative retningslinjer (se kapitel 10).

Flytter vi fokus og ser nærmere på, hvorvidt sagsbehandleren har brugt § 42 a i sager, hvor et frivilligt anbragt barn/ung ønskes hjemtaget, men hvor hensynet til barnet/den unge tilsiger, at vedkommende ikke skal hjemgives, viser resultaterne i tabel 4.27 sig. Det skal i parentes nævnes, at

Tabel 4.26

I hvilken grad har de lovændringer, som Folketinget indførte i 2001, ført til, at kommunen ændrede sine administrative retningslinjer på følgende områder – tilsyn med anbringelser? Procent.

I meget høj grad	5
I høj grad	19
I hverken høj eller lav grad	30
I lav grad	5
I meget lav grad	9
Har ikke ændret de administrative retningslinjer	32

Kilde: Skema til afdelingsleder: N = 199.

Tabel 4.27

Hvor ofte anvendes § 42 a i sådanne sager (hvor et frivilligt anbragt barn/ung ønskes hjemtaget, men hvor hensynet til barnet/den unge tilsiger, at vedkommende ikke skal hjemtages), hvor børn og unge-udvalget kan beslutte, at barnet/den unge ikke må hjemtages i op til tre måneder? Procent.

I alle/langt de fleste sager	12
I over halvdelen af sagerne	4
I omkring halvdelen af sagerne	2
I under halvdelen af sagerne	11
I ingen/en lille del af sagerne	71

Kilde: Skema til sagsbehandler. N = 93. Det store frafald skyldes, at der er 126 af sagsbehandlere, som ikke har haft en sådan sag.

§ 42 a giver børn og unge-udvalget mulighed for at besluttet, at barnet/den unge ikke må hjemtages i op til tre måneder.

Som det fremgår af tabel 4.27, er det i forholdsvis få kommuner, at man anvender § 42 a i sager, hvor det ellers ville være relevant. I 71 pct. af kommunerne har sagsbehandlere således i ingen/en lille del af de aktuelle sager anvendt den nævnte paragraf, mens det til gengæld er blevet gjort i alle eller langt de fleste sager blandt 12 pct. af kommunernes sagsbehandlere.

For at få et overblik over, i hvilken udstrækning kommunerne har implementeret administrative forhold, der menes at styrke forvaltningens fokus på problematikken omkring genanbringelser, og for at få afklaret spredningen mellem kommunerne på dette punkt, er der – ligesom tidligere – konstrueret et sumindeks, der sammenlægger den enkelte kommu-

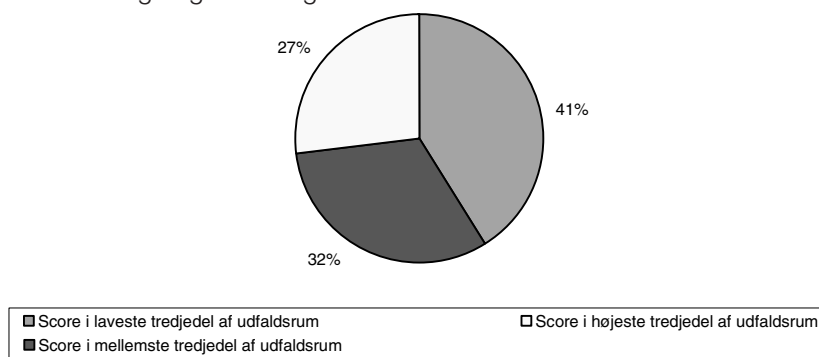
nes score på de relevante spørgsmål. De variabler, som det giver mening at inkludere i et sådant indeks, er spørgsmålene i tabel 4.24 vedrørende socialudvalgets mål- og resultatkrav, om socialudvalget siden 1. januar 2001 har fået statistiske opgørelser over genanbringelser, samt om de har fået information om håndteringen af sager med konflikt om for tidlig hjemtagelse. Desuden er det relevant at inkludere beregningen af, om enten socialdirektør eller afdelingsleder får statistiske oplysninger om genanbringelser sjældnere eller oftere end en gang om året.

Spørgsmålet om, hvorvidt lovændringerne har medført ændringer i kommunens administrative retningslinjer vedrørende tilsyn med anbringelser, er ikke medtaget, eftersom vi ikke ved, om ikke-ændring af retningslinjer er ensbetydende med, at spørgsmålet om tilsyn med anbringelser allerede synes godt beskrevet i de eksisterende retningslinjer eller ej. Desuden er spørgsmålet om anvendelse af § 42 heller ikke medtaget. Årsagen hertil er, at dette spørgsmål kun er relevant for de – relativt – få kommuner, som har haft en sag, hvor et frivilligt anbragt barn/en frivilligt anbragt ung ønskes hjemtaget, men hvor hensynet til barnet/den unge tilsiger, at vedkommende ikke skal hjemtages.

Sumindekset kommer derfor til at rumme fire spørgsmål, hvorfor udfaldsrummet løber fra 0 som det ekstreme minimum – dvs. den situation, hvor en kommune ikke har implementeret nogen af de nævnte administrative forhold – til 4, det ekstreme maksimum, hvor en kommune har implementeret alle forholdene. Sumindekset er efterfølgende inddelt i tre kategorier, der hver især afspejler dem, som scorer i henholdsvis den laveste, mellemste og højeste tredjedel af udfaldsrummet og dermed har en lav, middel og høj implementeringsgrad. Resultatet af dette fremgår af figur 4.6.

Figur 4.6

Kommunernes fordeling mht. implementeringen af administrative forhold til minimering af genanbringelser.



Som det fremgår af figur 4.6, har 41 pct. af kommunerne en lav implementeringsgrad, hvad angår administrative forhold, der menes at bidrage til en nedbringelse af antallet af genanbringelser. 32 pct. har en middel implementeringsgrad, mens 27 pct. har en høj. Forholdsvis mange kommuner holder altså et vågent øje med problematikken vedrørende genanbringelser. Men samtidig er der lidt over en tredjedel af kommunerne, som ikke gør det. I bilag A ses i detaljeret form, hvad der karakteriserer de kommuner, som falder i hver af de tre kategorier. Ser man på analyserne og på de tre kategorier hver for sig og i forhold til hinanden, så er det vanskeligt ud fra de anvendte kommunekarakteristika at se nogen tendenser. Alle tre kategorier har en forholdsvis jævn repræsentation af de forskellige kommunetyper. Dog synes der at være en negativ sammenhæng mellem antallet af problembørn, og hvorvidt kommunen har administrative aktiviteter og procedurer på politisk og administrativt ledelsesniveau, som sætter fokus på spørgsmålet om genanbringelse: jo flere problembørn, jo færre aktiviteter og procedurer.

SAMMENFATNING

“Barnets bedste” er som nævnt i indledningen til dette kapitel et abstrakt begreb. I forbindelse med lovændringerne af 1. januar 2001 blev der imidlertid lagt vægt på især fire forhold, nemlig spørgsmålet om “inddragelse af

de berørte børn/unge”, “inddragelse af barnets/den unges nærmiljø”, “bevarelse af barnets bånd til biologiske forældre” samt “undgåelse af unødvendig genanbringelse”. Dette kapitel har sat fokus på, dels i hvilken grad kommunernes sagsbehandlingspraksis søger at varetage disse forhold, dels hvorvidt kommunerne har implementeret aktiviteter og procedurer, der på forskellig vis forventes at styrke sagsbehandlerne generelle fokus på de forskellige delelementer af barnets bedste.

Med hensyn til inddragelse af det berørte barn/den berørte unge viser analyserne, der bygger på oplysninger om sagsbehandlerne mere generelle adfærd – i modsætning til case-undersøgelsen – at der er en klar tendens til, at dette sker i et forholdsvis stort omfang i forbindelse med mellemstore og store børn (7-17-årige), mens det til gengæld sker i et relativt lille omfang i forbindelse med små børn (0-6-årige). Desuden viser analyserne, at inddragelse af barnet/den unge i højere grad sker i de tilfælde, hvor det berørte barn/den berørte unge er foranstaltningens “direkte hovedperson”, i modsætning til de foranstaltninger, som i højere grad er rettet mod familien som helhed. Endelig viser analyserne, at et flertal på 60 pct. af kommunerne i lav grad har implementeret administrative aktiviteter og procedurer som fx administrative retningslinjer, politiske mål- og resultatkrav og jævnlige statistiske opgørelser over, hvor ofte børnene/de unge faktisk inddrages. Dette er vel at mærke aktiviteter og procedurer, som man forventer, kan være med til at øge sagsbehandlerne opmærksomhed på at inddrage det berørte barn/den berørte unge.

Hvad angår inddragelse af personer fra barnets/den unges nærmiljø i forbindelse med udredning og behandling af vedkommendes problemer, viser analyserne først og fremmest, at der ude i kommunerne findes et betydeligt skel mellem henholdsvis professionelle og ikke-professionelle personer fra barnets nærmiljø. Med professionelle menes lærere/pædagoger og fritidsledere, mens der med ikke-professionelle menes fx bedsteforældre, søskende, onkler/tanter og nære venner/omgangs-kreds. De professionelle inddrages i høj grad, mens de ikke-professionelle inddrages i væsentligt mindre grad. Det skal dog understreges, at der ikke er – heller ikke fra politisk side – en målsætning om, at ikke-professionelle skal inddrages lige så ofte som professionelle. Der er ofte i børne- og ungesager meget, der taler imod en inddragelse af ikke-professionelle personer fra barnets/den unges nærmiljø. Ser vi på kommunernes implementering af aktiviteter og procedurer på det politiske og administrative ledelsesniveau til styrkelse af sagsbehandlerne opmærksomhed på at inddrage nærmiljøet, har 19 pct. af kommunerne i relativt høj grad gjort dette, mens

henholdsvis 36 pct. og 45 pct. af kommunerne har gjort det i middel og lav grad.

Spørgsmålet om “nærhed” og “nærmiljø” kan imidlertid også forstås som et spørgsmål om, at der findes foranstaltninger i barnets/den unges locale nærmiljø. Har kommunen etableret foranstaltninger – som fx døgntilbud, specialbørnehave, familieværksted etc. – i det lokale nærmiljø? Igen ser vi en tendens til “den lave side”, idet henholdsvis 34 pct. og 49 pct. af kommunerne har gjort dette i lav og middel grad, mens 17 pct. har gjort det i høj grad. Desuden tyder analyserne på, at der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og beskatningsgrundlag på den ene side, og hvor mange foranstaltninger i det lokale nærmiljø kommunen har etableret på den anden side, således at jo mindre og jo “fattigere” kommunen er, jo færre foranstaltninger har den etableret. Dette resultat afspejles i øvrigt i de barrierer, som kommunerne selv nævner.

Kommunernes sagsbehandlere søger i høj grad at sikre, at anbragte børn/unge bevarer kontakten til deres biologiske forældre. 77 pct. af sagsbehandlerne gør således i alle/langt de fleste sager en aktiv indsats for at sikre, at barnet/den unge opretholder kontakt eller anden form for bånd til de biologiske forældre.

Unødvendige genanbringelser er et forhold, som ifølge sagsbehandlerne generelle betragtninger forekommer relativt sjældent i forbindelse med anbringelsessager. Endvidere viser analyserne, at forholdsvis få kommuner holder et vågent øje med problematikken omkring genanbringelser i form af administrative aktiviteter og procedurer. Dog er der en del kommuner, hvor de administrative ledere får statistiske opgørelser herom.

Med hensyn til, hvordan kommunerne spreder sig, er de mest interessante resultater, at der er en tendens til, at store bykommuner har en højere implementeringsgrad af administrative aktiviteter og procedurer til styrkelse af inddragelse af det berørte barn/den berørte unge end såvel små landkommuner som kommunerne i Hovedstadsregionen. At de små landkommuner ikke har administrative aktiviteter og procedurer, kan dog nok forklares med, at det her – pga. en fysisk nærhed – ofte er lettere at styre sagsbehandlerne arbejde med uformelle styringsmidler. Desuden synes der at være en tendens til, at fattige kommuner i højere grad end rige har en svag implementering på dette punkt. Endelig ser det ud til, at de kommuner, som har relativt mange problembørn, faktisk også har et større fokus – også fra ledelsesmæssig side – på at inddrage disse børn/unge. Med hensyn til inddragelse af personer i barnets/den unges nærmiljø er det mest bemærkelsesværdige, at de kommuner, der oftest inddrager ikke-professi-

onelle, er forholdsvis små kommuner uden for Hovedstadsregionen og med relativt mange problembørn. Desuden inddrager de kommuner, som har relativt mange problembørn, i lavere grad end de øvrige kommuner professionelle personer fra nærmiljøet, og der lader til at være en sammenhæng mellem, i hvor høj grad kommunerne har implementeret administrative forhold til at styrke inddragelse af disse forskellige personer i nærmiljøet på den ene side og henholdsvis beskatningsgrundlag og indbyggertal på den anden side. Således falder implementeringen med beskatningsgrundlag og stiger med antallet af indbyggere.

Hvad angår indsatsen for at bevare båndene mellem anbragte børn/unge og de biologiske forældre, var der som nævnt praktisk talt ingen spredning mellem kommunerne. Med hensyn til minimering af genanbringelser, så sås der kun en spredning, når det gjaldt spørgsmålet om implementering af administrative aktiviteter og procedurer til sikring heraf, og her synes der at være en tendens til, at kommuner med forholdsvis mange problembørn, sammenlignet med dem med få, har en lav implementeringsgrad.

Det skal imidlertid pointeres, at alle de nævnte tendenser om eventuelle sammenhænge mellem implementering og de forskellige kommunekarakteristika er tentative og skal undersøges nærmere i delrapport IV.

Når alt det er sagt, er det væsentligt at gentage kommentarerne fra indledningen til dette kapitel, nemlig at kapitlet på ingen måde analyserer, i hvilken grad børne- og ungesager varetages på en god måde ude i kommunerne, herunder om børnenes/de unges sociale problemer bliver løst gennem det, som kommunerne gør. Regeringen og Servicestyrelsen har blot med de foretagne lovændringer og i opdraget til denne undersøgelse for det første defineret de undersøgte elementer som væsentlige elementer af begrebet barnets bedste. Dernæst har de indikeret, at de undersøgte politiske og administrative aktiviteter og procedurer kan medvirke til at styrke sagsbehandlingens vægt på forskellige elementer i barnets bedste, – en ide, som de ønsker at få undersøgt rigtigheden af. Det sidste beskæftiger denne rapport sig imidlertid ikke med, da dette er hovedproblemstillingen for projektets delrapport IV.

TEMA: STYRKELSE AF DEN TIDLIGE INDSATS

Et væsentligt kritikpunkt mod kommunernes sociale arbejde har tidligere været, at kommunerne ofte har været for tilbageholdende med at gribe ind over for børnefamilierne. Problemerne har derfor fået lov til at udvikle sig så meget, at de er vanskelige at kompensere for, når først det offentlige sætter ind (se bl.a. Nissen, 2000). Derfor har man gennem de senere år haft meget fokus på spørgsmålet om at yde en tidlig, målrettet og adækvat indsats.

Med lov nr. 466 blev det således indskærpet, at der i kommunernes indsats over for udsatte børn og unge skal ske en styrkelse af den tidlige og forebyggende indsats. Det blev bl.a. i den generelle formålsbestemmelse i Servicelovens § 32 angivet, at støtten må ydes tidligt og sammenhængende, så begyndende problemer hos barnet eller den unge så vidt muligt kan løses i hjemmet eller i det nære miljø. Argumentet i forarbejderne til loven og i vejledningen hertil er, at det er særligt vigtigt, at der sættes ind med støtte så tidligt som muligt, for at få løst problemerne, mens de er små, og derved forebygge mere alvorlige problemer i familien. Det har således været hensigten, at der på den ene side skal sættes ind med en tidlig og målrettet indsats, som kan forebygge anbringelse af børn og unge. Men på den anden side skal der tages hensyn til, at støtten altid skal afpasses problemernes karakter, så hjælpen ikke går ud over, hvad der er brug for i den enkelte sag. Samtidig må familien ikke gennemgå en række forskellige

foranstaltninger, som hver især ikke er tilstrækkelige til at løse problemerne.

Såvel forarbejderne til loven som vejledningen til den endeligt vedtagne lov nævner flere forskellige forhold, som ifølge Folketinget bidrager til at styrke en tidligere og forebyggende indsats. Det er disse forhold, som vil blive analyseret nærmere i dette kapitel. Det gælder den tværkommunale underretningspligt, enkeltpersoners underretningspligt, et tværfagligt samarbejde samt bestemmelser vedrørende det såkaldte mindsteindgrebsprincip. For så vidt angår det tværfaglige arbejde blev der med lov nr. 466 indført en bestemmelse i Serviceloven om, at kommunen skal oprette en tværfaglig gruppe. Oprettelsen af en sådan gruppe bliver imidlertid behandlet i kapitel 10, hvorfor det ikke vil blive behandlet yderligere her. Umiddelbart nedenfor vil vi dog først undersøge eksistensen af skriftlige retningslinjer for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel.

RETNINGSLINJER FOR TIDLIGE TEGN PÅ MISTRIVSEL

Som udgangspunkt har vi ønsket at finde ud af, i hvor mange kommuner man har udarbejdet retningslinjer for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel generelt set. Det viser sig at være tilfældet i 60 pct. af kommunerne.

Det skal dog allerede her påpeges, at dette ikke er et lovmæssigt krav og således ikke er en formel del af lov nr. 466. Det er samtidig vigtigt at fastslå, at eksistensen af retningslinjer i en kommune ikke nødvendigvis siger noget om, hvor godt arbejdet med børn og unge med særlige behov gøres i den konkrete kommune. Eksistensen af retningslinjer er således ikke i sig selv nødvendigvis en god ting. Men hensigten med i første omgang at medtage retningslinjer som en blandt flere indikatorer på implementeringen af lov nr. 466 er, at vi i senere delrapporter, hvis det er muligt, vil analysere, hvorvidt retningslinjer kan påvises at have positive virkninger for sagsbehandlingen på området eller for børnenes/de unges situation. Ligeledes er retningslinjerne medtaget som indikatorer på implementeringen af lov nr. 466, fordi der i lovteksten er relativt få helt konkrete og direkte operationaliserbare krav, som kommunerne skal opfylde. Retningslinjerne er således medtaget som positive indikatorer på opfyldelsen af hensigten bag loven.

Selvom en kommune har retningslinjer for et givent område, er det imidlertid ikke ensbetydende med, at retningslinjerne bliver brugt eller

overholdt i det arbejde, de var tiltænkt. Derfor har vi spurgt til, hvor meget retningslinjerne for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel påvirker sagsbehandlernes arbejde med udsatte børn og unge. Lidt over halvdelen af de kommuner, som har retningslinjer, vurderer, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj grad eller i meget høj grad. Kun 1 ud af 10 mener, at retningslinjerne påvirker arbejdet i ringe eller meget ringe grad (jf. tabel 5.1).

Tabel 5.1

Påvirkningsskala for retningslinjer (procent).

"I hvor høj grad påvirker kommunens skriftlige retningslinjer for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel dit arbejde med udsatte børn og unge?"		Andel svar (procent)
I meget ringe grad		3
I ringe grad		6
I hverken høj eller ringe grad		38
I høj grad		38
I meget høj grad		15
I alt		100
Procentgrundlag		135
Har ikke retningslinjer/ved ikke		40 pct.

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Selvom sagsbehandlerne i høj grad føler, at retningslinjerne påvirker deres arbejde, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de synes, retningslinjerne er et godt instrument i deres daglige arbejde. Vi har derfor også spurgt de sagsbehandlere, som har retningslinjer for tidlige tegn på mistrivsel om, hvor godt et instrument de vurderer retningslinjerne til at være. 54 pct. af sagsbehandlerne mener, at det er et godt eller meget godt instrument, mens det kun er 8 pct., som synes, det er et dårligt eller meget dårligt instrument (se tabel 5.2).

Andelen af sagsbehandlere, som har retningslinjer for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel, og som vurderer, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj grad, er tilnærmelsesvis den samme som den andel, der mener, at retningslinjerne er et godt instrument. Det kunne tyde på, at det er de samme personer, som mener begge dele. Derfor har vi undersøgt sammenhængen mellem retningslinjernes påvirkningsskala, og hvor gode instrumenter de samtidig vurderes til at være. Resultatet er vist i tabel 5.3. Her er sammenhængen vist som procentuelle svar af alle angivne svar.

Tabel 5.2

Vurderingsskala for retningslinjerne for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel (procent).

"Hvor godt et instrument vil du vurdere, at kommunens retningslinjer for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel er for dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
Meget dårligt instrument	1
Dårligt instrument	7
Hverken godt eller dårligt instrument	39
Godt instrument	38
Meget godt instrument	16
I alt	101
Procentgrundlag	135

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Tabel 5.3

Sammenhæng mellem påvirkningsskala og vurderingsskala for retningslinjer for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel (bivariat procent).

	Meget dårligt instrument	Dårligt instrument	Hverken godt eller dårligt instrument	Godt instrument	Meget godt instrument
I meget ringe grad	0	1	1	1	0
I ringe grad	0	3	2	1	0
I hverken høj eller ringe grad	0	2	23	11	1
I høj grad	0	1	9	25	4
I meget høj grad	0	0	2	2	11
Procentgrundlag					123
Gamma=0,72					

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Det ses af tabellen, at der er en meget stærk positiv sammenhæng mellem påvirkningsskalaen og vurderingsskalaen (gamma = 0,72). Det vil sige, at i de kommuner, hvor retningslinjerne i høj grad påvirker arbejdet, vurderes de også til at udgøre et godt instrument. Og i jo højere grad de vurderes til at påvirke arbejdet, i jo højere grad vurderes de også til at være et godt instrument. Vi kan dog ikke sige noget om, hvorvidt kommunerne synes, det er et godt instrument, fordi de bruger det meget, eller om de bruger det meget, fordi de synes det er et godt instrument.

Som vi så tidligere, har man i 60 pct. af kommunerne retningslinjer for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel. At det ikke er tilfældet i flere kommuner, kan måske hænge sammen med graden af politisk op-

mærksomhed på området. Vi har derfor også spurgt socialudvalgsformændene om, hvor ofte de får information om forvaltningens indsats inden for arbejdet med at sikre en tidlig og forebyggende indsats. Resultatet er vist nedenfor i tabel 5.4. Det ses, at det kun er i 8 pct. af kommunerne, at socialudvalgene sjældent får informationer om kommunens arbejde med at sikre en tidlig og forebyggende indsats. I 50 pct. af kommunerne får socialudvalgene informationer om kommunens tidlige og forebyggende indsats en eller flere gange om året, og i 32 pct. af kommunerne sker det en eller flere gange i kvartalet. Det skal tilføjes, at svaret kun er gældende for tiden efter indførelsen af lov nr. 466, dvs. efter 1. januar 2001.

Tabel 5.4

Information til socialudvalget om den tidlige og forebyggende indsats (procent).

"Hvor ofte har Socialudvalget siden 2001 fået information om den tidlige og forebyggende indsats?"	Andel svar (procent)
Aldrig/næsten aldrig	8
En eller flere gange om året	50
En eller flere gange i kvartalet	32
En eller flere gange om måneden	8
En eller flere gange om ugen	1
I alt	99
Procentgrundlag	157

Kilde: Udvalgsformandsskema.

UNDERRETNING AF TILFLYTNINGSKOMMUNER

Med vedtagelsen af lov nr. 466 skete der en præcisering af den tværkommunale underretningspligt. Det er særligt præciseringen af pligten til at underrette en tilflytningskommune ifølge Servicelovens § 33 a, som er i fokus i dette afsnit. § 33 a fastslår, at hvis en familie med et eller flere børn under 18 år flytter fra én kommune til en anden, og fraflytningskommunen finder, at et eller flere af børnene har brug for særlig støtte, så skal fraflytningskommunen underrette tilflytningskommunen. Formålet med paragraffen har været at sikre, at forældre til børn med særlige behov ikke blot flytter til en anden kommune for at undgå iværksættelse af foranstaltninger, som den hidtidige kommune havde påtænkt, hvilket har været tilfældet i nogle sager. Det er dog værd at bemærke, at undersøgelser på

anbringelsesområdet ikke har kunnet understøtte denne såkaldte nomadehypotese generelt set (se fx Egelund, Hestbæk & Andersen, 2003; Hestbæk, 1997).

Det er hensigten i dette afsnit både at se på hyppigheden af kommunernes underretning af tilflytningskommuner og på, om de har retningslinjer for en sådan underretning.

Ser vi først på, hvor ofte kommunerne selv kontakter en anden kommune i børnesager, hvor en familie er flyttet fra kommunen til en anden kommune, kan vi konstatere, at over halvdelen af kommunerne mener, at de gør det i alle eller langt de fleste sager. Kun 12 pct. af kommunerne gør det i ingen eller i en meget lille del af sagerne. At tallet trods alt er over 10 pct., skyldes måske i nogen grad måden, spørgsmålet er stillet på, idet sagsbehandlerne er blevet bedt om at svare på spørgsmålet: "Hvor ofte har du selv kontaktet en anden kommune i sager med børn og unge med særlige behov, hvor en familie er flyttet fra din kommune til en anden?". Svarmulighederne har været dem, som fremgår af tabel 5.5, hvilket måske har foranlediget nogle til at svare: "i ingen/en lille del af sagerne", hvis de fx slet ikke har haft en sådan sag. Man skal derfor være varsom med at konkludere på tallene.

Tabel 5.5

Kontakthypighed, hvor en familie er flyttet fra kommunen til en anden (procent).

"Hvor ofte har du selv kontaktet en anden kommune i sager med udsatte børn og unge, hvor familien er flyttet fra din kommune til en anden?"	Andel svar (procent)
I ingen/en lille del af sagerne	12
I under halvdelen af sagerne	9
I omkring halvdelen af sagerne	9
I over halvdelen af sagerne	17
I alle/langt de fleste sager	53
I alt	101
Procentgrundlag	212

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Det er også hensigtsmæssigt at undersøge sagsbehandlerens vurdering af, hvor ofte de selv er blevet kontaktet af fraflytningskommunen i børnesager, hvor en familie er flyttet til deres kommune. Det kan være med til at give en indikation af, om der er sket en overvurdering af kommunens egen kontakt til andre kommuner i børnesager, hvor en familie er flyttet fra den

pågældende kommune til en anden kommune. Det kan ofte være “nemmere” at se mere objektivt på andre kommuners adfærd end på ens egen.

Af tabel 5.6 nedenfor ses det, at kun 20 pct. af sagsbehandlere angiver, at de i alle eller i langt de fleste sager er blevet kontaktet af en anden kommune. Det er kun 50 pct. af sagsbehandlere, der vurderer, at det er sket i halvdelen eller derover af sagerne. Det kunne tyde på, at det reelle tal for, i hvor stor en del af de børnesager, hvor en familie flytter fra en kommune til en anden, der sker en underretning, er 20-50 pct. af sagerne.

Tabel 5.6

Kontakthypighed, hvor en familie er flyttet fra anden kommune (procent).

"Hvor ofte er du blevet kontaktet af en anden kommune i sager med udsatte børn og unge, hvor en familie er flyttet fra en anden kommune til din kommune?"	Andel svar (procent)
I ingen/en lille del af sagerne	20
I under halvdelen af sagerne	26
I omkring halvdelen af sagerne	17
I over halvdelen af sagerne	18
I alle/langt de fleste sager	20
I alt	101
Procentgrundlag	214

Kilde: Sagsbehandlerskema.

En del af forklaringen på, at der ikke i alle børnesager, hvor en familie flytter fra en kommune til en anden, sker en underretning af tilflytningskommunen, kunne være, at der ikke er retningslinjer i disse kommuner for, hvorledes underretningen skal finde sted, og at den i det hele taget skal finde sted. Vi har derfor også ønsket at undersøge, i hvor mange kommuner der er sådanne retningslinjer. Igen skal det dog påpeges, at eksistensen af retningslinjer ikke nødvendigvis siger noget om, hvor godt arbejdet med børn og unge med særlige behov gøres i den konkrete kommune, og at eksistensen af retningslinjer ikke i sig selv nødvendigvis er en god ting. Det viser sig, at der i 56 pct. af kommunerne er retningslinjer for, hvorledes underretning af tilflytningskommuner skal finde sted (se tabel 5.7).

Ligeledes har vi ønsket at finde ud af, i hvor høj grad retningslinjerne påvirker sagsbehandlernes arbejde i de kommuner, hvor man har retningslinjer. I 2 ud af 3 kommuner vurderer man retningslinjerne til at påvirke arbejdet i høj grad eller i meget høj grad, mens de kun i knap 1 ud af 10 kommuner vurderes til at påvirke arbejdet i ringe eller meget ringe grad.

Tabel 5.7

Påvirkningsskala for retningslinjer for underretning af tilflytningskommuner (procent).

"I hvor høj grad påvirker kommunens skriftlige retningslinjer for underretning af tilflytningskommuner dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
I meget ringe grad	2
I ringe grad	7
I hverken høj eller ringe grad	25
I høj grad	51
I meget høj grad	15
I alt	100
Procentgrundlag	123
Har ikke retningslinjer/ved ikke	44 pct.

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Som tidligere nævnt er en ting imidlertid, i hvor høj grad man føler, at retningslinjerne påvirker ens arbejde. Noget andet er, hvor godt et instrument man vurderer retningslinjerne til at være. I tilfældet med retningslinjer for underretning af tilflytningskommuner synes kun 2 pct., at det er et dårligt instrument, og ingen synes, det er et meget dårligt instrument (se tabel 5.8). Lidt over 2 ud af 3 mener derimod, at det er et godt eller meget godt instrument. Det kunne tyde på, at det er de samme to tredjedele, som føler, at deres arbejde i høj grad er påvirket af retningslinjerne.

Tabel 5.8

Vurderingsskala for retningslinjer for underretning af tilflytningskommuner (procent).

"Hvor godt et instrument vil du vurdere, at kommunens retningslinjer for underretning af tilflytningskommuner er for dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
Meget dårligt instrument	0
Dårligt instrument	2
Hverken godt eller dårligt instrument	30
Godt instrument	52
Meget godt instrument	16
I alt	100
Procentgrundlag	124

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Vi har derfor foretaget en sammenligning af påvirkningsskalaen og vurderingsskalaen, som viser, at der igen er en stærk sammenhæng mellem påvirkningsskalaen og vurderingsskalaen ($\gamma = 0,58$) således, at i jo

højere grad man mener, retningslinjerne påvirker ens arbejde, i jo højere grad mener man også, de er et godt instrument.

ENKELTPERSONERS UNDERRETNINGSPLIGT

Vedtagelsen af lov nr. 466 medførte også en skærpelse af enkeltpersoners underretningspligt. Ifølge § 35 i Serviceloven har socialministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om enkeltpersoners underretningspligt. Heri fastlægges en forpligtelse for personer, der udøver offentlig tjeneste eller hverv, til at underrette kommunen, hvis de under tjenesten eller hvervet får kendskab til forhold, der giver formodning om, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte. Reglerne om underretningspligt skal medvirke til, at der tages fat om problemer hos børn og unge så tidligt som muligt, og skal dermed forebygge mere alvorlige problemer senere i livet. Der blev således med lov nr. 466 indført hjemmel til, at socialministeren kan fastsætte regler om underretningspligt vedrørende gravide kvinder med misbrugsproblemer (alkohol- eller stofmisbrug), hvis misbruget er af en sådan karakter, at det giver formodning om behov for særlig støtte.

Der er på den ene side tale om en underretningspligt, der kan være af stor betydning for det kommende barns liv og levned, og på den anden side en bestemmelse, der hjemler mulighed for at pålægge personer at bryde tavshedspligten, hvis de under tjeneste eller hverv får kendskab til en gravid misbruger. Vi har her undersøgt, hvorvidt kommunerne har retningslinjer for underretning om gravide misbrugere. Igen skal det dog påpeges, at eksistensen af retningslinjer ikke nødvendigvis siger noget om, hvor godt arbejdet med børn og ung med særlige behov gøres i den konkrete kommune, og at eksistensen af retningslinjer ikke i sig selv nødvendigvis er en god ting. Vores undersøgelse viser, at lige knap halvdelen af kommunerne har retningslinjer for underretning af gravide misbrugere (se tabel 5.9).

61 pct. mener, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj eller meget høj grad. Og som det ses i tabel 5.10, vurderer også over 60 pct., at retningslinjerne er et godt eller meget godt instrument i deres arbejde med børnesager.

Her er der også en meget stærk sammenhæng mellem påvirkningsskalaen og vurderingsskalaen – $\text{Gamma} = 0,75$ – ligesom på de andre områder inden for tidlig og forebyggende indsats. Det betyder, at i jo

Tabel 5.9

Påvirkningsskala for retningslinjer for underretning om gravide misbrugere (procent).

"I hvor høj grad påvirker kommunens skriftlige retningslinjer for underretning om gravide misbrugere dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
I meget ringe grad	4
I ringe grad	5
I hverken høj eller ringe grad	31
I høj grad	41
I meget høj grad	20
I alt	101
Procentgrundlag	107
Har ikke retningslinjer/ved ikke	51 pct.

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Tabel 5.10

Vurderingsskala for retningslinjer for underretning om gravide misbrugere (procent).

"Hvor godt et instrument vil du vurdere, at kommunens retningslinjer for underretning om gravide misbrugere er for dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
Meget dårligt instrument	1
Dårligt instrument	2
Hverken godt eller dårligt instrument	33
Godt instrument	46
Meget godt instrument	18
I alt	100
Procentgrundlag	219

Kilde: Sagsbehandlerskema.

højere grad man mener, retningslinjerne påvirker ens arbejde, i jo højere grad mener man også, det er et godt instrument.

Vi har også spurgt socialudvalgsformændene om, hvor ofte socialudvalget får information om forvaltningens indsats vedrørende underretning om gravide misbrugere, for derigennem at få indtryk af den politiske opmærksomhed på netop dette område. Resultatet er vist nedenfor i tabel 5.11. Det ses, at hver anden af kommunernes socialudvalg aldrig eller næsten aldrig får information om forvaltningens indsats vedrørende underretning af gravide misbrugere. I 45 pct. af kommunerne får socialudvalgene dog informationer om forvaltningens indsats på området minimum en eller flere gange om året. En del af forklaringen på den relativt lave informationsfrekvens kan dog være, at det er et for detaljeret område

til, at socialudvalget beskæftiger sig med det. Samtidig skal det tilføjes, at svaret kun er gældende for tiden efter indførelsen af lov nr. 466, dvs. efter 1. januar 2001.

Tabel 5.11

Socialudvalgets informationsfrekvens om gravide misbrugere (procent).

"Hvor ofte har Socialudvalget siden 2001 fået information om forvaltningens arbejde med underretning om gravide misbrugere?"	Andel svar (procent)
Aldrig/næsten aldrig	54
En eller flere gange om året	34
En eller flere gange i kvartalet	11
En eller flere gange om måneden	1
En eller flere gange om ugen	0
I alt	100
Procentgrundlag	157

Kilde: Udvalgsformandsskema.

MINDSTEINDGREBSPRINCIPPET

Det blev også med lov nr. 466 præciseret, at det ikke med den gældende lovs § 40, stk. 1 og § 42, stk. 1 var intentionen, at enhver form for hjælp i hjemmet skal være afprøvet, før der kan ske en anbringelse uden for hjemmet. Hensigten var, at der så vidt muligt fra begyndelsen skal vælges den foranstaltning – eventuelt en kombination af flere foranstaltninger – som må anses for mest formålstjenlig i forhold til problemerne. For at tydeliggøre, at opregningen af mulige foranstaltninger i § 40, stk. 2 ikke er udtryk for en form for rangfølge, hvor kommunen først skal afprøve rækken af mulige foranstaltninger og derefter evt. afslutte med en anbringelse, blev der i § 40, stk. 1 indført en omformulering, så det kom til at lyde "at der blandt de nævnte foranstaltninger skal vælges den eller de mindst indgribende formålstjenlige foranstaltninger". Vi vil derfor i dette afsnit undersøge, hvorvidt kommunerne har retningslinjer for håndtering af dette såkaldte mindsteindgrebsprincip. Som tidligere nævnt siger eksistensen af retningslinjer ikke nødvendigvis noget om, hvor godt arbejdet med børn og unge med særlige behov gøres i den konkrete kommune, ligesom eksistensen af retningslinjer ikke i sig selv nødvendigvis er en god ting.

Det viser sig, at 54 pct. af kommunerne har sådanne retningslinjer (se tabel 5.12). Lidt over halvdelen (53 pct.) af de kommuners sagsbehandlere, som har retningslinjer for håndtering af mindsteindgrebsprin-

cippet, synes, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj grad eller i meget høj grad.

Tabel 5.12

Påvirkningsskala for retningslinjer for håndtering af mindsteindgrebsprincippet (procent).

"I hvor høj grad påvirker kommunens skriftlige retningslinjer for håndtering af mindsteindgrebsprincippet dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
I meget ringe grad	3
I ringe grad	6
I hverken høj eller ringe grad	37
I høj grad	36
I meget høj grad	17
I alt	99
Procentgrundlag	118
Har ikke retningslinjer/ved ikke	46 pct.

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Når vi ser på de samme sagsbehandlers vurdering af, hvor godt et instrument retningslinjerne for håndtering af mindsteindgrebsprincippet er, fremkommer resultatet som vist i tabel 5.13. Igen ser vi, at andelen af kommuner, som svarer, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj grad eller i meget høj grad, svarer nogenlunde til andelen, som svarer, at de er et godt eller meget godt instrument – ca. 50 pct. Og det er ligeledes ganske få af de kommuner, der har retningslinjer, som synes, de er et dårligt eller meget dårligt instrument.

At det i meget høj grad er de samme kommuner, som synes, retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj grad og vurderer dem til at være et godt instrument, bliver bekræftet, når vi ser på sammenhængen mellem de to variabler. Der er en ganske stærk sammenhæng ($\Gamma = 0,58$), hvilket betyder, at jo mere sagsbehandlerne synes, retningslinjerne påvirker deres arbejde, jo bedre vurderer de også retningslinjerne til at være som instrument. Vi skal dog igen påpege, at vi ikke kan sige noget om, hvorvidt sagsbehandlerne synes, de er et godt instrument, fordi de bruger dem meget, eller om de bruger dem meget, fordi de synes, de er et godt instrument.

For at undersøge, hvorledes mindsteindgrebsprincippet bliver håndteret i praksis, har vi spurgt sagsbehandlerne om, hvordan de typisk reagerer, når der skal iværksættes en indsats over for et barn eller en ung.

Tabel 5.13

Vurderingsskala for retningslinjer (procent).

"Hvor godt et instrument vil du vurdere, at kommunens retningslinjer for håndtering af mindsteindgrebsprincippet er for dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
Meget dårligt instrument	2
Dårligt instrument	3
Hverken godt eller dårligt instrument	42
Godt instrument	38
Meget godt instrument	15
I alt	100
Procentgrundlag	116

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Som det ses af tabel 5.14, vurderer langt størstedelen af de adspurgte sagsbehandlere, at de vælger en relevant foranstaltning, uanset om det er en stærk eller svag indgriben. Det er samtidig bemærkelsesværdigt, at hver femte sagsbehandler svarer, at de forsøger at iværksætte så lidt og/eller så lidt indgribende som muligt. Det er interessant, fordi det kunne være besnærende at svare bekræftende på, at man vælger en "relevant foranstaltning, uanset om det er en stærk eller svag indgriben". Mange vil nok have en tendens til at svare bekræftende på, at man vælger det relevante. Alligevel har 20 pct. valgt at svare, at de forsøger at iværksætte så lidt som muligt. Det kunne tyde på, at selve princippet i mindsteindgrebsprincippet har slået igennem, nemlig at de mindst indgribende formålstjenlige foranstaltninger skal iværksættes. Ligeledes svarer 9 pct., at de som regel iværksætter flere tiltag ad gangen. Det kan tyde på, at det er en hensigtsmæssig strategi i en vis del af sagerne, sådan som det også er forudsat i vejledningen til loven.

Tabel 5.14

Reaktionsmønster, når der skal iværksættes en indsats over for et barn/en ung (procent).

"Hvordan reagerer du typisk, når der skal iværksættes en indsats over for et barn/en ung?"	Andel svar (procent)
Forsøger at iværksætte så lidt som muligt/være så lidt indgribende som muligt	20
Vælger relevant foranstaltning, uanset om det er en stærk eller svag indgriben	72
Iværksætter som regel flere tiltag ad gangen	9
I alt	101
Procentgrundlag	214

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Endelig har vi også ønsket på dette område at finde ud af, hvor ofte socialudvalget får information om forvaltningens indsats vedrørende mindsteindgrebsprincippet. Resultatet er vist nedenfor i tabel 5.15. Det ses, at 86 pct. af kommunernes socialudvalg får information om forvaltningens indsats vedrørende mindsteindgrebsprincippet en eller flere gange om året eller hyppigere. Kun i 8 pct. af kommunerne får socialudvalgene informationer hyppigere end en gang i kvartalet. Det skal tilføjes, at svaret kun er gældende for tiden efter indførelsen af lov nr. 466, dvs. efter 1. januar 2001.

Tabel 5.15

Socialudvalgets informationsfrekvens om underretning om mindsteindgrebsprincippet (procent).

"Hvor ofte har socialudvalget siden 2001 fået information om forvaltningens arbejde med at sikre, at man så vidt muligt anvender den mindst indgribende foranstaltning?"	Andel svar (procent)
Aldrig/næsten aldrig	14
En eller flere gange om året	47
En eller flere gange i kvartalet	31
En eller flere gange om måneden	8
En eller flere gange om ugen	0
I alt	100
Procentgrundlag	157

Kilde: Udvalgsformandsskema.

BEGRUNDET FORMODNING I ANBRINGELSESSAGER

Med vedtagelsen af lov nr. 466 blev der indført en omformulering af § 42, stk. 2 om, at afgørelser om anbringelse uden samtykke kun kan træffes, når der er en *begrundet* formodning om, at problemerne ikke kan løses i hjemmet. Vi vil derfor i dette afsnit undersøge omfanget af erfaringer med en sådan begrundet formodning.

Vi bad derfor sagsbehandlerne om at angive, hvor ofte de begrundede en skriftlig indstilling til beslutningstagere om en anbringelse af et barn/en ung med, at problemerne ikke kan løses i hjemmet. Som det ses af tabel 5.19 nedenfor, angiver 85 procent af de adspurgte sagsbehandlere, at de i over halvdelen af sagerne eller mere angiver en formodning om, at problemerne ikke kan løses i hjemmet, når de indstiller til anbringelse.

Der er 8 pct., som angiver, at de ikke gør det i nogen eller kun i en lille del af sagerne. Dette skal dog tages med et vist forbehold, da det kan være, at svarmulighederne – som de er listet i tabel 5.16 – måske har foranlediget nogle til at svare “i ingen/en lille del af sagerne”, hvis de fx slet ikke har haft en sådan sag.

Tabel 5.16

Begrundeshyppighed (procent).

”Hvor ofte begrundes du skriftligt, at problemerne ikke kan løses i hjemmet, når der udarbejdes en skriftlig indstilling til beslutningstagerne i anbringelsessager?”	Andel svar (procent)
I ingen/en lille del af sagerne	8
I under halvdelen af sagerne	4
I omkring halvdelen af sagerne	3
I over halvdelen af sagerne	14
I alle/langt de fleste sager	71
I alt	100
Procentgrundlag	214

Kilde: Sagsbehandlerskema.

ETABLERING AF DØGNFORANSTALTNINGER

Endelig har det været et ønske at få undersøgt, i hvilket omfang der er etableret forskellige foranstaltninger i det lokale nærmiljø, da sådanne tiltag kan fremme den tidlige og forebyggende indsats. Ved at barnet/den unge forbliver i det lokale nærmiljø, kan vedkommende sikres en bedre mulighed for at opretholde de nuværende relationer til både forældre, venner, skole, fritidsaktiviteter osv. Det brud i opvæksten, der uundgåeligt kommer, når et barn bliver anbragt, kan derved opleves som mindre, når barnet bevarer kontakten til det lokale nærmiljø.

Vi har derfor spurgt både sagsbehandlerne og afdelingslederne om forekomsten af sådanne foranstaltninger i det nære lokale miljø. Vi har spurgt sagsbehandlerne om omfanget af *døgnforanstaltninger* i det nære miljø, mens afdelingslederne er blevet spurgt mere bredt om forekomsten af *foranstaltninger* i det nære miljø. 27 pct. af sagsbehandlerne angiver, at der er etableret døgnforanstaltninger i nærmiljøet i deres kommune.

Det kan umiddelbart synes som en relativt lille andel af kommuner – godt hver fjerde – som har døgnforanstaltninger i lokalmiljøet. Men på et spørgsmål om, hvad den væsentligste barriere er for udviklingen af

egnede foranstaltninger i nærmiljøet, svarer næsten halvdelen af de adspurgte sagsbehandlere, at der efter deres opfattelse simpelthen ikke er "tilstrækkeligt" med sager i kommunen til, at det kan bære forskellige foranstaltninger i nærmiljøet (se tabel 5.17). Den næstmest anvendte begrundelse er, at der mangler penge. Det er kun 7 pct. af sagsbehandlerne, der vurderer, at den væsentligste barriere mod foranstaltninger i det nære miljø er, at der mangler dokumenteret viden om effekten af de forskellige indsatser.

Tabel 5.17

Barrierer for foranstaltninger i nærmiljøet (procent).

"Hvad anser du for at være den væsentligste barriere for udvikling af egnede foranstaltninger i dit nærmiljø?"	Andel svar (procent)
Den væsentligste barriere er, at der mangler penge	34
Den væsentligste barriere er, at vi mangler ideer/de rigtige folk	7
Den væsentligste barriere er, at vi har dårlige erfaringer med tidligere tiltag i det nære miljø	2
Den væsentligste barriere er, at det er svært at finde en egnet plads til fx et lokalt døgntilbud	5
Den væsentligste barriere er, at der er for lidt dokumenteret viden om effekten af de forskellige indsatser	7
Den væsentligste barriere er, at vi har for "få" sager, og vi er derfor nødt til fx at samarbejde med andre kommuner	45
I alt	100
Procentgrundlag	203

Kilde: Sagsbehandlerskema.

For at få et større indblik i, hvad det er for foranstaltninger, kommunerne *har* etableret i det lokale nærmiljø, har vi spurgt afdelingslederne om dette (og ikke som sagsbehandlerne, om der er etableret *døgn*foranstaltninger). Svarene ses i tabel 5.18.

I lighed med sagsbehandlerne svarer afdelingslederne, at der i godt hver fjerde kommune findes et lokalt døgntilbud. I 85 pct. af kommunerne har man lokale specialklasser, og i godt halvdelen af kommunerne har man lokale specialbørnehaver, lokale specialskoler og lokale familieværksteder. Fælleskommunale tilbud findes i hver femte kommune. Ifølge afdelingslederne er det kun i 5 pct. af kommunerne, at man slet ikke har nogen af de nævnte foranstaltninger. Begrundelsen for ikke at have nogen foranstaltninger blev i det fleste af disse kommuner angivet til at være, at behovet i kommunen simpelthen er for lille.

Vi har også undersøgt, hvor ofte der i kommunernes socialudvalg er grundlæggende uenighed om de forebyggende indsatser i nærmiljøet.

Tabel 5.18

Foranstaltninger i det lokale nære miljø (procent).

"Hvilke af følgende foranstaltninger i det lokale nære miljø, har I etableret i kommunen?"	Andel svar (procent)
Ingen af de nævnte tilbud	5
Lokalt døgntilbud	23
Lokal specialbørnehave	50
Lokal specialskole	43
Lokal specialklasse	85
Lokalt familieværksted	46
Lokal aftale om praktiktilbud	28
Lokal samtalegruppe	35
Fælleskommunale tilbud	20
Andet	14
Procentgrundlag	219

Kilde: Afdelingslederskema.

Det ses af tabel 5.19, at der i langt de fleste kommuner sjældent eller meget sjældent er grundlæggende uenighed om dette. Det kan dels skyldes, at der i nogle kommuner ganske enkelt er bred enighed om og støtte til den førte politik, dels at området i nogle kommuner ikke tiltrækker sig så stor politisk opmærksomhed.

Tabel 5.19

Uenighed i socialudvalget om forebyggende indsatser (pct.).

"Hvor ofte er der i socialudvalget grundlæggende uenighed om forebyggende indsatser i nærmiljøet?"	Andel svar (pct.)
Meget ofte uenighed	0
Ofte uenighed	1
Hverken ofte eller sjældent uenighed	14
Sjældent uenighed	46
Meget sjældent uenighed	38
Har aldrig diskuteret dette	1
I alt	100
Procentgrundlag	147

Kilde: Udvalgsformandsskema.

For at se på fordelingen af kommunerne i forhold til, hvor mange retningslinjer de har, har vi valgt at udarbejde et indeks for antallet af retningslinjer på de fire områder, som vi har analyseret i dette kapitel. Som vi har set løbende igennem dette kapitel, er der generelt en meget stærk tendens til, at de kommuner, som har retningslinjer, også bruger dem meget i deres arbejde, og at de synes, de er et godt instrument. Derfor har

vi ikke taget disse forhold med i betragtning, da vi udarbejdede indekset, men alene om kommunerne har retningslinjer.

Der er en klar tendens til, at enten har kommunerne slet ingen retningslinjer, eller også har de retningslinjer på alle fire områder (se tabel 5.20). 29 pct. af kommunerne har slet ingen retningslinjer, mens 41 pct. af kommunerne har retningslinjer på alle fire områder. Vi har også testet, om der skulle være sammenhæng mellem de kommuner, som har retningslinjer, og forskellige andre forhold ved kommunen – indbyggertal, geografisk beliggenhed, beskatningsgrundlag og andel “problembørn” – sådan som det også er blevet gjort i forbindelse med bl.a. indekskonstruktioner i en række andre kapitler. Vi har inddelt udfaldsrummet i tre lige store dele og har analyseret, hvorvidt der er forskel på de tre grupper af kommuner, som 1) har retningslinjer på et af områderne eller slet ingen retningslinjer, 2) har retningslinjer på to eller tre af områderne eller 3) har retningslinjer på alle tre områder. Vi har imidlertid ikke kunnet konstatere nogen forskel på de tre grupper af kommuner for så vidt angår de fire ovennævnte baggrundsforholdsvariable. Det tyder altså ikke på, at disse forhold – indbyggertal, geografisk beliggenhed, beskatningsgrundlag og andel “problembørn” – har direkte betydning for, om kommunerne har få, middel eller mange retningslinjer.

Tabel 5.20

Indeksscore (procent).

Indeksscore for retningslinjer	Andel kommuner (procent)
0	29
1	13
2	10
3	7
4	41
I alt	100
Procentgrundlag	219

Kilde: Sagsbehandlerskema.

SAMMENFATNING

I dette kapitel har vi undersøgt en række forskellige forhold, som antages at bidrage til at styrke en tidligere og forebyggende indsats. Det gælder bl.a. retningslinjer for hhv. tidlige tegn på mistriivsel, tværkommunal underretningspligt, enkeltpersoners underretningspligt samt bestemmelser

vedrørende det såkaldte mindsteindgrebsprincip. Der er for alle områder en generel tendens til, at ca. halvdelen af kommunerne har retningslinjer, og mindst halvdelen af dem vurderer, at retningslinjerne påvirker deres daglige arbejde i høj eller meget høj grad. Desuden er der generelt en meget stærk sammenhæng mellem, hvor meget retningslinjerne påvirker sagsbehandlerne arbejde, og hvor godt et instrument de vurderer retningslinjerne til at være. Jo højere påvirkningsgrad, jo bedre bliver retningslinjerne vurderet til at være som instrument. Det kunne altså tyde på, at sagsbehandlerne skal prøve at anvende retningslinjerne, før de kan se nytten af dem, og at jo mere de anvender dem, jo bedre bliver de som instrument. Der er en klar tendens til, at enten har kommunerne slet ingen retningslinjer, eller også har de retningslinjer på alle fire områder. 29 pct. af kommunerne har slet ingen retningslinjer, mens 41 pct. af kommunerne har retningslinjer på alle fire områder. Vi har imidlertid ikke kunnet konstatere nogen forskel på tre grupper af kommuner (grupperet efter om de har få, middel eller mange retningslinjer) ud fra de fire forskellige baggrundsforholdsvariable: indbyggertal, geografisk beliggenhed, beskatningsgrundlag og andel "problembørn". Det tyder altså ikke på, at disse forhold har direkte betydning for, om kommunerne har få, middel eller mange retningslinjer.

Det lader desuden ikke til, at socialudvalgene har særlig stor politisk opmærksomhed på hverken forvaltningernes indsats vedrørende underretning om gravide misbrugere eller på håndteringen af mindsteindgrebsprincippet. Dette kan dog i sig selv skyldes, at områderne er for detaljerede til, at ret mange socialudvalg diskuterer dem. Desuden tyder det på, at selve princippet i mindsteindgrebsprincippet er slået igennem hos sagsbehandlerne, idet en relativt stor del af dem altid forsøger at være så lidt indgribende som muligt.

Endelig kan det konstateres, at der i 27 pct. af kommunerne er etableret forskellige foranstaltninger i det lokale nærmiljø, som kan være med til at fremme den tidlige og forebyggende indsats. Det kan umiddelbart ses som en relativt lille andel af kommuner, men på et spørgsmål om, hvad den væsentligste barriere er mod udvikling af egnede foranstaltninger i nærmiljøet, svarer næsten halvdelen af de adspurgte sagsbehandlere, at der simpelthen ikke er grundlag for at gøre det. Dog svarer 34 pct., at den væsentligste barriere er, at der mangler penge. I lighed med sagsbehandlerne svarer afdelingslederne, at der i godt hver fjerde kommune findes et lokalt døgntilbud. I 85 pct. af kommunerne har man lokale specialklasser, og i godt halvdelen af kommunerne har man lokale specialbørnehaver,

lokale specialskoler og lokale familieværksteder. Fælleskommunale tilbud findes i hver femte kommune. Ifølge afdelingslederne er det kun i 5 pct. af kommunerne, at man slet ikke har nogen af de nævnte foranstaltninger.

TEMA: NY INDSATS OVER FOR UTILPASSEDE UNGE

INDLEDNING

Lovændringerne i lov nr. 466 betød nye indsatsmuligheder over for utilpassede unge, fx unge med antisocial adfærd og begyndende kriminalitet. I nærværende kapitel belyses kommunernes anvendelse af de nye indsatsformer, fx praktiktilbud, kontaktperson for en hel familie og for unge på 18 år og derover. Desuden belyses principperne for samarbejdet med og inddragelsen af de unge og udarbejdelsen af handleplaner for unge under 18 år, der har begået alvorlig kriminalitet.

Kapitel 3 har allerede belyst spørgsmålet om tilbud til de utilpassede unge ud fra data fra case-analysen. Dette kapitel ser derfor på spørgsmålet ud fra svar fra spørgeskemaerne til de forskellige kommunale aktører og dermed ud fra svar afgivet på basis af en mere generel betragtning over kommunens praksis.

De følgende analyser vedrører dels, hvilken faktisk sagsbehandlingsadfærd der udvises i kommunerne, når det gælder tilbud til de utilpassede unge, dels i hvor høj grad kommunernes politiske og administrative ledere har implementeret administrative forhold og procedurer, der hver især kan styrke sagsbehandlernes fokus på spørgsmålet om tilbud til disse unge.

TILBUD TIL DE UTILPASSEDE UNGE – BRUGES DE?

Som det fremgår af tabel 6.1, er der henholdsvis 60 pct. og 47 pct. af kommunernes sagsbehandlere, som i ingen eller kun en lille del af sagerne med utilpassede unge har brugt kontaktperson til hele familien og praktiktilbud til den unge. 23 pct. og 26 pct. har brugt de to foranstaltninger i under halvdelen af sagerne, mens 9 pct. og 11 pct. har gjort det i omkring halvdelen af sagerne. Endelig har henholdsvis 6 pct. og 3 pct. brugt kontaktperson til familien i over halvdelen af sagerne eller i alle/langt de fleste sager. De samme tal gælder for brugen af praktiktilbud til den unge. Der er altså et forholdsvis stort flertal af kommuner, hvor sagsbehandlerne i forbindelse med sager om utilpassede unge endnu ikke har brugt de nye indsatsformer.

Tabel 6.1

Hvor ofte bruger du følgende foranstaltninger i forhold til utilpassede unge?
Procent.

	I ingen/ en lille del af sagerne	I under halvdelen af sagerne	I omkring halvdelen af sagerne	I over halvdelen af sagerne	I alle/ langt de fleste sager
Kontaktperson til en hel familie	60	23	9	6	3
Praktiktilbud til en ung, som er uden uddannelse	47	26	11	6	3

Kilde: Skema til sagsbehandler. N = 159-169. Frafald skyldes primært, at sagsbehandlerne ikke har haft en sådan sag.

Går vi videre og ser på spørgsmålet om, hvorvidt kommunernes sagsbehandler har udarbejdet handlingsplan for unge under 18 år, som har begået alvorlig kriminalitet, og hvorvidt udarbejdelsen er foregået i samarbejde med den unge, så viser analyserne, at lidt under halvdelen (49 pct.) af sagsbehandlerne har udarbejdet eller været med til at udarbejde en handlingsplan for utilpassede unge. Dette tal er ikke nødvendigvis udtryk for, at man i de øvrige kommuner ikke har udarbejdet en handlingsplan, hvor det kunne være nødvendigt. Det kan lige så vel være tilfældet, at man i de kommuner, hvor sagsbehandleren har svaret afkræftende på spørgsmålet, simpelthen ikke har haft en sådan sag, eller at den adspurgte sagsbehandler ikke har været inddraget i de pågældende sager. Derfor er det

mere interessant at gå videre til næste spørgsmål og se på, hvor ofte man i de tilfælde, hvor man har udarbejdet en handlingsplan, har inddraget den unge selv i udarbejdelsen heraf. Af tabel 6.2 ses det, at der er en klar overvægt af kommuner, som i sagerne med utilpassede unge og udarbejdelsen af en handleplan i forbindelse hermed faktisk samarbejder med den unge selv. Dette sker således i alle/langt de fleste sager i hele 86 pct. af kommunerne.

Tabel 6.2

Hvor ofte samarbejder du i sager med utilpassede unge med den unge selv ved udarbejdelse af handleplanen? Procent.

I ingen/en lille del af sagerne	4
I under halvdelen af sagerne	3
I omkring halvdelen af sagerne	3
I over halvdelen af sagerne	4
I alle/langt de fleste sager	86

Kilde: Skema til sagsbehandler. N = 109.

Et er imidlertid, at man inddrager den unge selv i arbejdet med vedkommendes handleplan, noget andet er, hvor omfangsrig og uddybende handlingsplanen er. Der blev derfor i forbindelse med dataindsamlingen også spurgt til, hvor ofte en række forskellige emner var beskrevet i den unges handleplan. Resultatet fremgår af tabel 6.3.

Tabel 6.3

Hvor ofte var følgende ting beskrevet i handleplanen i sådanne sager (sager med utilpassede unge)? Procent.

	I ingen/ en lille del af sagerne	I under halvdelen af sagerne	I omkring halvdelen af sagerne	I over halvdelen af sagerne	I alle/ langt de fleste sager
Formålet med handleplanen	5	1	0	5	89
Den nødvendige indsats for at nå målet	5	2	1	8	84
Forventet varighed af indsatsen	6	3	2	12	78
Særlige forhold ved barnet/den unge	6	0	5	13	76

Kilde: Skema til sagsbehandler. N = 109.

Som det ses af tabel 6.3, gælder det i langt de fleste kommuner, at de forskellige forhold beskrives i alle/langt de fleste sager (tallet for de enkelte forhold svinger mellem 76 pct. og 89 pct. af kommunerne). Det er kun i et mindretal af kommunerne (mellem 5 og 6 pct.), at forholdene ikke beskrives eller kun beskrives i en lille del af de udarbejdede handleplaner.

Ser vi på, hvor ofte de enkelte forhold beskrives i handleplanerne, viser det sig først og fremmest, at der ikke er stor forskel mellem dem. Dog er der en svag tendens til, at forhold ved barnet/den unge i mindre grad nedskrives i handleplanen end fx formålet med planen. En forklaring herpå kan være, at der er tale om en handleplan, som den unge selv er involveret i at udarbejde, hvorfor sagsbehandlernes vurdering af fx den unges sociale og psykologiske forhold ikke altid bør fremgå af planen.

Arbejdet med de utilpassede unge handler imidlertid ikke kun om at skabe bestemte foranstaltninger som fx praktiktilbud og kontaktperson til den unge og dennes familie og udarbejde en handleplan herom. Det handler også om gennem arbejde med den unge og familien at skabe grundlag for en langsigtet positiv udvikling. I arbejdet hermed kan kommunerne gribe til en række særlige metoder, og hvorvidt og i hvilket omfang kommunerne anvender disse metoder, fremgår af tabel 6.4.

Tabel 6.4

Hvor ofte bruger du følgende metoder i dit arbejde med utilpassede unge?
Procent.

	I ingen/ en lille del af sagerne	I under halvdelen af sagerne	I omkring halvdelen af sagerne	I over halvdelen af sagerne	I alle/ langt de fleste sager
MST (multisystemisk terapi)	92	4	2	1	2
FFT (funktionel familierapi)	91	4	2	2	1
PMT (Parental Management Training)	98	1	1	1	0
Familieråd	73	7	6	8	6

Kilde: Skema til sagsbehandler. N = 219.

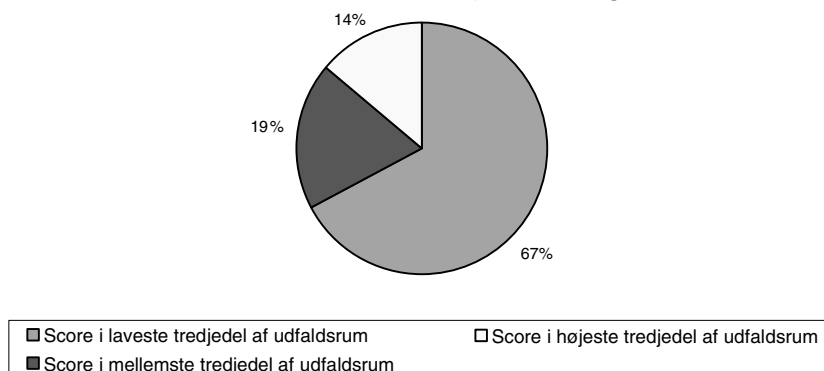
Som det ses af tabel 6.4, er der en betydelig overvægt af kommuner, som i ingen/en lille del af sagerne anvender de nævnte metoder (tallet for de enkelte metoder svinger mellem 73 pct. og 98 pct.). Familieråd er den metode, som anvendes oftest, men også her er der et stort flertal af kommunerne, som ikke anvender metoden eller en lille del af sagerne, og kun

6 pct. af kommunerne anvender den i alle/langt de fleste sager. At så forholdsvis mange kommuner i ingen eller kun en lille del af sagerne anvender de nævnte metoder, er imidlertid ikke nødvendigvis udtryk for, at de ikke i deres arbejde bruger systematiske metoder eller endog metoder, som i realiteten minder meget om de nævnte. Der er kun spurgt til de skitserede metoder, og disse anvendes som vist kun i begrænset omfang.

Det kan være vanskeligt at sige noget overordnet om kommunernes faktiske anvendelse af tilbud til de utilpassede unge, og hvordan opgaven med udarbejdelse af handleplan og det mere langsigtede terapeutiske arbejde gribes an, eftersom flere af de ovenfor anvendte spørgsmål helt naturligt kun henvender sig til de kommuner og de sagsbehandlere, som rent faktisk har siddet med en sag med en af de såkaldt utilpassede unge. Dog giver det mening at se på, hvordan kommunerne spreder sig inden for det mulige udfaldsrum med hensyn til, hvor ofte de har anvendt foranstaltningerne praktiktilbud til den unge og kontaktperson til hele den unges familie i de relevante sager. Vi har derfor konstrueret et sumindeks på basis af disse to spørgsmål, hvorefter det inddeles i tre kategorier: de, der scorer i den laveste, mellemste og højeste tredjedel af udfaldsrummet. Indekset er konstrueret således, at alle svar, der placerer sig i "omkring halvdelen af sagerne" eller oftere, tildeles scoren 1, mens de svar, som placerer sig i "under halvdelen af sagerne" eller sjældnere, scorer 0. Hvordan kommunerne fordeler sig inden for dette udfaldsrum, fremgår af figur 6.1.

Figur 6.1

Kommunernes anvendelse af tilbud til utilpassede unge.



Som det ses af figur 6.1, er der 67 pct. af kommunerne, der med hensyn til anvendelsen af de nævnte tilbud til utilpassede unge falder i den laveste tredjedel af udfaldsrummet, mens henholdsvis 19 pct. og 14 pct. falder i den mellemste og den højeste tredjedel af udfaldsrummet. Det vil sige, at der er et overvejende flertal af kommuner, som i under halvdelen af sagerne med utilpassede unge hverken har anvendt praktiktilbud eller kontaktperson til familien. Hvilke karakteristika de tre kategorier har, fremgår af bilag A vedrørende kapitel 6. Hovedkonklusionen på analyserne er imidlertid, at alle tre kategorier har en forholdsvis jævn repræsentation af de forskellige kommunetyper. Dog synes der at være en positiv sammenhæng mellem antallet af problembørn, og hvorvidt kommunen anvender de forskellige tilbud til de utilpassede unge. Et resultat, som synes meget logisk, eftersom det sandsynligvis er netop de kommuner, der har forholdsvis mange problembørn, som også har mest brug for at få udvidet viften af tilbud og foranstaltninger.

TILBUD TIL DE UTILPASSEDE UNGE – DE POLITISKE OG ADMINISTRATIVE LEDERES FOKUS

For at fremme brugen af de forskellige tilbud til utilpassede unge kan de politiske og de administrative ledere spille en ikke uvæsentlig rolle, idet de på forskellig vis kan sætte fokus på området og dermed signalere til forvaltningen og sagsbehandlerne, hvilken praksis de ønsker. De følgende analyser afdækker således, i hvilket omfang dels de kommunale socialdirektører, dels socialudvalget har fået undersøgt eller fået information om sagsbehandlerne brug af henholdsvis praktiktilbud til de utilpassede unge og brugen af fast kontaktperson til den berørte familie. Resultaterne heraf fremgår af tabel 6.5 og tabel 6.6. Tabel 6.5 vedrører socialdirektørerne, mens tabel 6.6 vedrører socialudvalget.

Som det fremgår af tabel 6.5, har 40 pct. af socialdirektørerne undersøgt eller fået undersøgt kommunens indsats med hensyn til brugen af praktiktilbud og ændringer heri, og 62 pct. har undersøgt eller fået undersøgt brugen af fast kontaktperson til den berørte familie. Der er en påfaldende forskel på de to tal, og en forklaring herpå kan være, at en fast kontaktperson har større økonomisk betydning for kommunen end tilbuddet om praktikplads.

Tabel 6.5

Har du siden indførelsen af de nævnte lovændringer – dvs. siden 1. januar 2001 – undersøgt eller fået undersøgt, hvorvidt kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov har ændret sig på følgende områder? Procent.

	Ja	Nej
Brugen af praktiktilbud til utilpassede unge	40	60
Brugen af fast kontaktperson til den berørte familie	62	38

Kilde: Skema til socialdirektør. N = 197.

Samlet set må man imidlertid sige, at socialdirektørernes fokus på såvel brugen af praktikplads som brugen af fast kontaktperson til den berørte familie har været forholdsvis stor.

Går vi videre til det politiske niveau, viser resultaterne i tabel 6.6, at en større procentdel af socialudvalgene har fået information om forvaltningens brug af såvel praktiktilbud som fast kontaktperson, end det var tilfældet hos socialdirektørerne. Der er således sammenlagt 74 pct. af kommunernes socialudvalg, der en gang om året eller oftere har fået information om forvaltningens brug af såvel praktiktilbud som kontaktperson siden 2001. Omvendt er der lidt over en fjerdedel af kommunerne, som i perioden aldrig eller næsten aldrig har fået denne information.

Tabel 6.6

Hvor ofte har I siden indførelsen af de nævnte lovændringer i 2001 fået information om forvaltningens indsats over for børn og unge med særlige behov på følgende områder? Procent.

	En eller flere gange om ugen	En eller flere gange om måneden	En eller flere gange i kvartalet	En eller flere gange om året	Aldrig/næsten aldrig
Brugen af praktiktilbud til utilpassede unge	0	2	13	59	27
Brugen af fast kontaktperson til den berørte familie	0	3	17	54	26

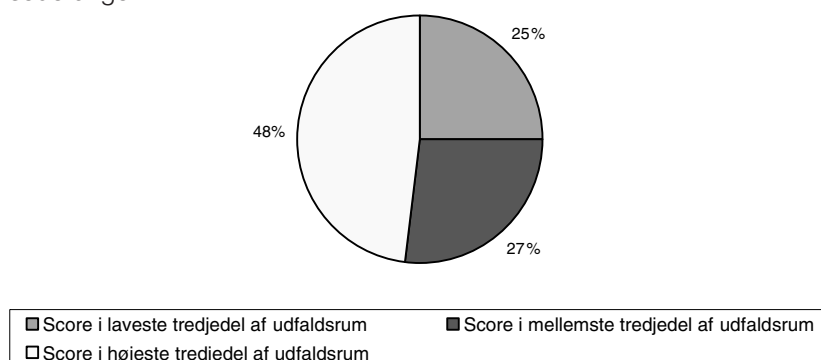
Kilde: Skema til socialudvalgsformand. N = 157.

Betragter vi spørgsmålet om, hvorvidt kommunernes politiske og administrative ledelse har anvendt forskellige metoder til at skærpe fokus på brugen af praktiktilbud og fast kontaktperson til familien, så er det natur-

ligt at sige to ting: dels at information herom til socialudvalget en gang eller mere om året er nok til at være pointgivende, dels at vi ser på information til det politiske og det administrative ledelsesniveau samtidig. Vi har derfor konstrueret et sumindeks, der lægger den enkelte kommunes besvarelse på alle fire spørgsmål sammen. Derefter har vi – nøjagtigt som før – inddelt indekset og det mulige udfaldsrum, som det udgør, i tre. Hvordan kommunerne fordeler sig i de tre kategorier, fremgår af figur 6.2.

Figur 6.2

Kommunernes fordeling mht. de politiske og administrative leders anvendelse af metoder til at skærpe opmærksomheden på tilbud til de utilpassede unge.



Som det fremgår af figur 6.2, falder henholdsvis 25 pct. og 27 pct. af kommunerne i henholdsvis den laveste og den mellemste tredjedel af udfaldsrummet, mens 48 pct. af kommunerne placerer sig i den højeste tredjedel. Hvad der karakteriserer de kommuner, som falder i hver af de tre kategorier, fremgår af analyserne i bilag A vedrørende kapitel 6.¹ Overordnet synes der at være en tendens til, at der er en negativ sammenhæng mellem antallet af problembørn, og hvorvidt kommunens politiske og administrative ledere udviser aktivitet og anvender procedurer, som sætter

1. De oplysninger, der er anvendt til at karakterisere kommunetyper er: 1) hvorvidt kommunen tilhører Hovedstadsregionen, bykommuner eller "øvrige" kommuner, 2) antallet af indbyggere fordelt i kategorierne < 10.000 indbyggere, 10.000-30.000 indbyggere og > 30.000 indbyggere, 3) det relative antal problembørn (børn, der er enten anbragt eller modtager en eller anden form for foranstaltning) i kommunen set i forhold til det samlede antal af 0-17-årige, inddelt i: 0-2 pct., >2-4 pct. og >4 pct. samt endelig 4) kommunens beskatningsgrundlag inddelt i følgende kategorier: <165.000 , >165.000-174.000, > 174.000.

fokus på tilbuddene til de utilpassede unge, således at jo flere problembørn en kommune har, jo lavere er ledelsens fokus. En forklaring herpå kan være, at sagsbehandlerne i kommunerne med mange problembørn allerede er tunet ind på de nye muligheder, og at lederne ad andre veje allerede er fuldt ud klar over dette. Denne fortolkning støttes af, at de foregående analyser vedrørende anvendelse af de nye tilbud faktisk viste, at tilbuddene i højere grad bruges i kommuner med forholdsvis mange problembørn end i de øvrige kommuner. På de øvrige kommunekarakteristika synes der at være en forholdsvis jævn repræsentation i hver af kategorierne.

SAMMENFATNING

Lovændringerne i lov nr. 466 bød som nævnt på nye indsatsmuligheder over for de såkaldt "utilpassede unge". Indsatsmulighederne omfattede tilbud om praktikplads til unge uden uddannelse samt mulighed for en fast kontaktperson til hele familien. Et andet formål med lovændringen var at få kommunerne til i højere grad at udarbejde handleplaner for de utilpassede unge og at inddrage de unge selv i dette arbejde.

Dette kapitel har derfor sat fokus på, dels i hvilken grad kommunernes sagsbehandlere anvender de nye tilbud, dels hvorvidt kommunernes politiske og administrative ledere har implementeret aktiviteter og procedurer, der på forskellig vis forventes at styrke sagsbehandlerne generelle fokus på de nye indsatsmuligheder.

Med hensyn til at anvende de nye tilbud viser analyserne, der bygger på oplysninger om sagsbehandlerne mere generelle adfærd, at der er en klar tendens til, at dette faktisk sker i en forholdsvis lille andel af de sager, hvor det ville være relevant. De to nye foranstaltninger har for kun henholdsvis 18 pct. og 20 pct. af kommunerne været brugt i halvdelen eller mere af de relevante sager. Der synes i øvrigt at være en positiv sammenhæng mellem antallet af problembørn, og hvorvidt kommunen anvender de forskellige tilbud til de utilpassede unge. En tendens, som er positiv, da det sandsynligvis netop er kommunerne med mange problembørn, som har mest brug for at få udvidet viften af tilbud og foranstaltninger. Hvad angår handleplanerne og deres udarbejdelse, ser vi, at sagsbehandlerne i alle eller langt de fleste sager (86 pct.) har inddraget de berørte unge.

Analysen af, i hvilken grad kommunernes politiske og administrative ledere har anvendt aktiviteter og procedurer til at skærpe opmærk-

somheden på tilbuddene til de unge, viser, at næsten halvdelen (48 pct.) af kommunernes ledelse i relativt høj grad har fokus på forvaltningens praksis i forbindelse med de nye tilbud. Der synes derfor at være tiltag til, at udviklingen kan gå i den rigtige retning, og at tilbuddene til de utilpassede unge vil blive brugt yderligere i fremtiden.

TEMA: NYE EFTERVÆRNSTILTAG FOR DE 18-22-ÅRIGE

En nyskabelse med lov nr. 466 var en række initiativer på efterværnsområdet for de 18-22-årige – særligt var hensigten med lovændringen en udvidelse af tilbuddene fra at gælde for de 18-20-årige til at gælde til det 22. år. Området blev dermed opprioriteret, men det var tanken, at tilbuddene skulle være for en relativt beskeden gruppe af unge. Alligevel var det lovændringerne på efterværnsområdet, som var den største enkeltudgift for kommunerne i forbindelse med lov nr. 466. I KL's budgetvejledning for 2001 var der således kalkuleret med en stigning på gennemsnitligt ca. 50 mio. kr. til de samlede kommunale udgifter til efterværnstilbud for hvert af årene 2002-2004, svarende til over halvdelen af de ekstraudgifter, som kommunerne fik i forbindelse med lovændringerne (ud over bloktilskudsregulering) (Kommunernes Landsforening, 2000).

Især international forskning peger på, at unge, der udskrives fra anbringelse, er langt dårligere rustet til at træde ind i ungdoms- og voksentilværelsen på egen hånd end unge i almindelighed. De er kendetegnet ved fravær af den sociale støtte og det netværk, som skaber kontakt med uddannelses- og arbejdspladser, som hjælper med at strukturere hverdagslivet, og som afhjælper isolation og ensomhed (se fx Aldgate, 1994; Biehal, 1995; Biehal, Clayden, Stein & Wade, 1994; Egelund & Hestbæk, 2003). Nye danske, kvalitative interviewundersøgelser peger i samme retning (se bl.a. Espersen, 2004). Samtidig peger dansk forskning på, at efterværnsindsatsen ofte er sparsom eller eventuelt helt fraværende med det resultat,

at man risikerer at modarbejde de positive resultater, som anbringelsen evt. har bidraget til (Espersen, 2004; Bonke & Kofoed, 2001; Egelund & Hestbæk, 2003; Nielsen, 2001; Stenström, 1998).

For at afbøde disse problemer er der til lovgivningen tilføjet en række nye foranstaltninger for 18-22-årige, der står for at skulle udskrives fra anbringelse, eller som har haft kontaktperson eller personlig rådgiver, inden de er fyldt 18 år. Foranstaltningerne kan anvendes, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges behov for støtte, og hvis den unge er indforstået hermed. I dette kapitel vil vi se nærmere på kommunernes retningslinjer for efterværn, herunder hvor meget de påvirker sagsbehandlerens arbejde, og på revision af anbragte unges handleplaner, inden den unge fylder 18 år.

RETNINGSLINJER FOR EFTERVÆRN

Som udgangspunkt har vi ønsket at finde ud af, i hvor mange kommuner man har udarbejdet retningslinjer for samarbejde med den unge omkring efterværn. Det viser sig at være tilfældet i 50 pct. af kommunerne. Det skal dog allerede her påpeges, at dette ikke er et lovmæssigt krav og således ikke er en formel del af lov nr. 466. Som vi også i andre kapitler har gjort klart, er det samtidig vigtigt at fastslå, at eksistensen af retningslinjer i en kommune ikke nødvendigvis siger noget om, hvor godt arbejdet med børn og unge med særlige behov gøres i den konkrete kommune. Eksistensen af retningslinjer er således ikke i sig selv nødvendigvis en god ting. Men hensigten med i første omgang at medtage retningslinjer som en blandt flere indikatorer på implementeringen af lov nr. 466 er, at vi i senere delrapporter vil analysere, hvorvidt retningslinjer kan påvises at have positive virkninger for sagsbehandlingen på området eller for børnenes/de unges situation. Ligeledes er retningslinjerne medtaget som indikatorer på implementeringen af lov nr. 466, fordi der i lovteksten er relativt få helt konkrete og direkte operationaliserbare krav, som kommunerne skal opfylde. Retningslinjerne er således medtaget som positive indikatorer på opfyldelsen af hensigten bag loven.

Selvom en kommune har retningslinjer for et område, er det imidlertid ikke ensbetydende med, at retningslinjerne bliver brugt eller overholdt i det arbejde, de var tiltænkt. Derfor har vi spurgt til, hvor meget retningslinjerne for samarbejde med den unge omkring efterværn påvirker sagsbehandlerens arbejde med udsatte børn og unge. Halvdelen af de sags-

behandlere, som har retningslinjer, vurderer, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj eller i meget høj grad. Kun 11 pct. mener, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i ringe eller meget ringe grad (jf. tabel 7.1).

Tabel 7.1

Påvirkningsskala for retningslinjer for efterværn (procent).

"I hvor høj grad påvirker kommunens skriftlige retningslinjer dit arbejde med efterværn?"	Andel svar (procent)
I meget ringe grad	2
I ringe grad	9
I hverken høj eller ringe grad	40
I høj grad	39
I meget høj grad	11
I alt	101
Procentgrundlag	113
Har ikke retningslinjer/ved ikke	50 pct.

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Et er imidlertid, i hvor høj grad man føler, at retningslinjerne påvirker ens arbejde. Noget andet er, hvor godt et instrument man vurderer retningslinjerne til at være. Det har vi derfor også spurgt til. En overvejende del af de sagsbehandlere, som har retningslinjer for deres arbejde, mener, at det er et godt instrument. 51 pct. mener, at det er et godt eller meget godt instrument, mens kun 6 pct. synes, at det er et dårligt instrument. Der er ingen, der synes, at det er et meget dårligt instrument (tabel 7.2).

Tabel 7.2

Vurderingsskala for retningslinjerne for efterværn (procent).

"Hvor godt et instrument vil du vurdere, at kommunens skriftlige retningslinjer for dit arbejde med efterværn er?"	Andel svar (procent)
Meget dårligt instrument	0
Dårligt instrument	6
Hverken godt eller dårligt instrument	43
Godt instrument	42
Meget godt instrument	9
I alt	100
Procentgrundlag	110

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Andelen af sagsbehandlere, som vurderer, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj grad eller i meget høj grad, er tilnærmelsesvis den samme som den andel, der mener, at retningslinjerne er et godt eller meget godt in-

strument. Det tyder på, at det er de samme personer, som mener begge dele, sådan som vi har set det på andre områder (se fx kapitel 5). Derfor har vi også her fundet det interessant at se på sammenhængen mellem retningslinjernes påvirkningsskala, og hvor godt et instrument de vurderes til at være. Resultatet er vist i tabel 7.3. Her er sammenhængen vist som procentuelle svar af alle angivne svar.

Tabel 7.3

Sammenhæng mellem påvirkningsskala og vurderingsskala (bivariat procent).

	Meget dårligt instrument	Dårligt instrument	Hverken godt eller dårligt instrument	Godt instrument	Meget godt instrument
I meget ringe grad	0	0	1	1	0
I ringe grad	0	4	3	2	0
I hverken høj eller ringe grad	0	2	26	8	2
I høj grad	0	1	10	28	2
I meget høj grad	0	0	1	5	5
Procentgrundlag					103
Gamma = 0,68					

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Det ses, at der er en stærk sammenhæng mellem påvirkningsskalaen og vurderingsskalaen (gamma = 0,68). Det vil sige, at i de kommuner, hvor retningslinjerne i høj grad påvirker arbejdet, vurderes de også til at udgøre et godt instrument. Og i jo højere grad retningslinjerne påvirker arbejder, i jo højere grad bliver de også vurderet til at udgøre et godt instrument. Vi kan dog ikke sige noget om, hvorvidt kommunerne synes, det er et godt instrument, fordi de bruger det meget, eller om de bruger det meget, fordi de synes, det er et godt instrument.

Vi har også testet, om der skulle være en sammenhæng mellem de kommuner, som har retningslinjer for efterværn, og forskellige andre forhold ved kommunen – indbyggertal, geografisk beliggenhed, beskatningsgrundlag og andel “problembørn” – sådan som det også er blevet gjort i forbindelse med bl.a. indekxkonstruktioner i en række af de andre kapitler. Vi har imidlertid ikke kunnet konstatere nogen forskel på de kommuner, som har retningslinjer, og dem, som ikke har retningslinjer på efterværnsområdet ud fra de forskellige baggrundsforholdsvariabler. Det er altså ikke

disse forhold, som er afgørende for, om man har retningslinjer på efterværnsområdet.

UDARBEJDELSE AF HANDLEPLANER

Med henblik på at det i højere grad skal sikres, at revision af handleplan for anbragte unge (jf. § 58 a) sker i god tid inden det 18. år, blev det med lov nr. 466 indført, at revisionen skal ske senest seks måneder før anbringelsens ophør i samarbejde med den unge (§ 46, stk. 4). Formålet hermed skulle ifølge såvel forarbejderne til loven som vejledningen være, at den unge dermed får skabt en større tryghed om den nærmeste fremtid, og at parterne – den unge selv og en evt. ny handlekommune – kan nå at indrette sig i forhold til planen.

71 pct. af de adspurgte sagsbehandlere har haft sager, hvor en anbringelse er ophørt i 17-18-årsalderen. 39 pct. af dem udarbejder handleplaner inden for seks måneder i over halvdelen af sagerne, mens 36 pct. af dem næsten aldrig får det gjort inden for de seks måneder (se tabel 7.3). Samtidig sker der i 33 pct. af kommunerne i over halvdelen af sagerne en overskridelse af fristen på de seks måneder, mens der i 43 pct. af kommunerne aldrig eller næsten aldrig sker en overskridelse af fristen. Det tyder altså på, at ca. en tredjedel af kommunerne i en stor del af sagerne udarbejder handleplanen til tiden, mens en anden tredjedel af kommunerne gør det i få andele af sagerne.

Tabel 7.4

Handleplaner forud for ophør af foranstaltning (procent).

"Hvor ofte har du udarbejdet handleplan forud for ophøret af anbringelsen med angivelse af, hvilken form for støtte og vejledning den unge skal have?"	Min. 6 mdr. før ophør	Mindre end 6 mdr. før ophør
I ingen/en lille del af sagerne	36	43
I under halvdelen af sagerne	12	11
I omkring halvdelen af sagerne	13	13
I over halvdelen af sagerne	17	17
I alle/langt de fleste sager	22	16
I alt	100	100
Procentgrundlag	157	157

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Når vi ser på, hvor stor effekt sagsbehandlerne synes, udarbejdelsen af en handleplan har for efterværnsindsatsen, mener 62 pct., at handleplaner har

en stor eller meget stor positiv effekt (se tabel 7.5). Kun 7 pct. mener, at handleplaner har en lille eller meget lille positiv effekt, mens 24 pct. mener, at handleplaner hverken har en stor eller lille positiv effekt.

Tabel 7.5

Effekt af handleplan (procent).

"Hvor stor effekt mener du, at udarbejdelsen af en handleplan har for efterværnsindsatsen generelt set?"	Andel svar (procent)
Meget lille/ingen positiv effekt	1
Lille positiv effekt	6
Hverken stor eller lille positiv effekt	24
Stor positiv effekt	51
Meget stor positiv effekt	11
Ved ikke	7
I alt	100
Procentgrundlag	118

Kilde: Sagsbehandlerskema.

SAMMENFATNING

I dette kapitel har vi set nærmere dels på retningslinjer for efterværn, dels på udarbejdelse af handleplaner i forbindelse med efterværn. Halvdelen af kommunerne har retningslinjer for efterværn, og i halvdelen af de kommuner, som har retningslinjer, vurderer sagsbehandlerne, at de påvirker deres arbejde i høj eller meget høj grad. Ligeledes vurderer disse sagsbehandlere, at retningslinjerne er et godt eller meget godt instrument. Der er en stærk sammenhæng mellem, hvor meget retningslinjerne påvirker sagsbehandlernes arbejde, og hvor godt et instrument de vurderer retningslinjerne til at være. Jo højere påvirkningsgrad, jo bedre instrument bliver retningslinjerne vurderet til at være. Det samme mønster gør sig gældende på en række andre områder (se bl.a. kapitel 5), hvilket indikerer, at sagsbehandlerne skal prøve at anvende retningslinjerne, før de kan se nytten af dem, og at jo mere sagsbehandlerne anvender dem, jo bedre bliver de som instrument. Vi har ikke kunnet konstatere nogen forskel på de kommuner, som har retningslinjer på efterværnsområdet, og dem, som ikke har, når forskellige andre forhold ved kommunen tages i betragtning, fx indbyggertal, geografisk beliggenhed, beskatningsgrundlag og andel "problem-børn". Det er altså ikke disse forhold, som er afgørende for, om man har retningslinjer på efterværnsområdet.

For så vidt angår handleplaner for anbragte unge kan vi konstatere, at man i 22 pct. af alle kommuner lever op til lovens krav om at udarbejde dem i alle sager minimum seks måneder før anbringelsens ophør. 30 pct. af kommunerne gør det i omkring halvdelen eller i over halvdelen af sagerne. Imidlertid er der også en gruppe af kommuner på ca. 30 pct., hvor man i over halvdelen af sagerne først får udarbejdet en handleplan mindre end seks måneder før anbringelsens ophør. 62 pct. af sagsbehandlerne mener, at handleplaner har en stor eller meget stor positiv effekt for efterværnsindsatsen. Kun 7 pct. mener, at handleplaner har en lille eller meget lille positiv effekt.

TEMA: KONTINUITET I ANBRINGELSEN

Kontinuitet i anbringelsen er et særskilt og vigtigt mål ved anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. Det hænger bl.a. sammen med, at kontinuitet ofte mangler i disse børns og unges opvækst. Hjemmene kan være præget af turbulens, udskiftning af forældrenes samlivspartnere, mange flytninger under opvæksten mv. Det har desuden vist sig, at nogle anbragte børn har været udsat for uforholdsmæssigt mange uplanlagte skift. Det gælder flere på hinanden følgende anbringelser og flytning mellem forskellige anbringelsessteder som led i den samme anbringelse (Hestbæk, 1997). Endelig er det forskningsmæssigt dokumenteret, at mange anbringelser hurtigt bryder sammen og ikke kan gennemføres som planlagt, hvilket særligt gælder for de lidt større børn (Egelund & Hestbæk, 2003). En række af de nye lovændringer har til hensigt at øge kontinuiteten i det enkelte barns anbringelse. Det gælder bl.a. støtteperson til forældre under deres barns/børns anbringelse og mulighed for forlængelse af hjemtagelsesperioder ved frivillige anbringelser. Det vil vi undersøge brugen af i dette kapitel. Desuden vil vi undersøge brugen af ændring af anbringelsessteder hhv. med og uden accept, og om kommunerne har skriftlige retningslinjer for sikring af kontinuitet i anbringelser samt for tilsynet med anbringelser.

STØTTEPERSON TIL FORÆLDRE

I såvel forarbejderne til lov nr. 466 som i vejledningen til samme bliver det påpeget, at det som et led i muligheden for, at en anbringelse forløber godt og kontinuerligt, er meget vigtigt, at der er et godt samarbejde mellem kommunen og forældrene og en god kontakt med forældrene. Det gælder både forældrenes forhold til kommunen, til anbringelsesstedet og til børnene. En støtteperson til de anbragte børns forældre under anbringelsen kan være med til at styrke forældrenes samarbejde og involvering i arbejdet omkring barnet. Støttepersonen kan dermed, ud over den direkte støtte til forældrene, også have en meget gavnlig effekt for kontinuiteten i anbringelsen. En ny undersøgelse af betydningen af støttepersonordningen har vist, at forældre til anbragte børn, som havde fået en støtteperson, følte et stort udbytte af ordningen. Blandt andet følte de sig styrket både som mennesker og som forældre, ligesom de også i højere grad ønskede at samarbejde med systemet efter at have fået tildelt en støtteperson (Foreningen af Professionelle Støttepersoner, 2004). Vi har derfor undersøgt brugen af støttepersoner i kommunerne.

45 pct. af kommunerne har ikke tildelt støtteperson til forældre under deres barns anbringelse, hvorimod det er tilfældet i en eller flere familier i de resterende 55 pct. af kommunerne (tabel 8.1). I de kommuner, hvor man har brugt ordningen, er der 38 pct., hvor én familie har fået tildelt støtteperson, mens der i 26 pct. af kommunerne er to familier, som har fået tildelt støtteperson. 17 pct. har tildelt støttepersoner til fem eller flere familier. Det skal her erindres, at der i den økonomiske aftale, som efter lovændringerne blev gennemført mellem regeringen og kommunerne, og som baserer sig på de konkrete forventninger til, hvor mange ekstra klienter lovændringerne vil medføre, er regnet med, at ca. halvdelen af forældrene til anbragte børn forventedes at få tildelt støtteperson i kortere eller længere tid (Kommunernes Landsforening, 2000).

Når vi ser på sammenhængen mellem de grupper af kommuner, som hhv. har og ikke har tildelt støttepersoner til familier, og de forskellige andre forhold ved kommunen, som vi også i andre kapitler har kigget på – indbyggertal, geografisk beliggenhed, beskatningsgrundlag og andel “problembørn” – finder vi en række interessante forskelle. Det skal siges, at der ikke er skelnet mellem, hvor mange familier den enkelte kommune har tildelt støttepersoner. Der er kun skelnet mellem, om kommunen har tildelt støttepersoner, eller om den ikke har. Der er heller ikke skelet til andelen af sager, hvor støtteperson til forældre har været relevant i de

Tabel 8.1

Støttepersion til forældre (procent).

Antal familier, hvor forældrene har fået tildelt støttepersion under deres barns anbringelse	Andel kommuner (procent)
1	38
2	26
3	12
4	7
≥5	17
I alt	100
Procentgrundlag	149
Har ikke tildelt støttepersioner	45 pct.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, BIS5.

enkelte kommuner, da det ikke – som det fremgår nedenfor – er muligt at gøre.

Det viser sig for det første, at der er signifikant forskel på indbyggertallet i de kommuner, som har tildelt støttepersioner, og dem, som ikke har. Der er langt flere af de store end de mindre kommuner, som tildeler støttepersioner. Blandt de kommuner, som har under 10.000 indbyggere, har 38 pct. tildelt støttepersioner, 59 pct. af kommunerne med 10.000-30.000 indbyggere har tildelt støttepersioner, mens 93 pct. af kommunerne med over 30.000 indbyggere har tildelt støttepersioner.

For det andet er der signifikant sammenhæng mellem kommunernes beliggenhed og hvorvidt de tildeler støttepersioner. I Hovedstadsregionen er det således 75 pct. af kommunerne, som tildeler støttepersioner, blandt bykommuner er det 65 pct., mens det blandt de øvrige kommuner er 46 pct.

For det tredje er der en signifikant mindre andel af de fattigste kommuner – med et gennemsnitligt beskatningsgrundlag på op til 165.000 kr. – som tildeler støttepersioner, set i forhold til de resterende kommuner. 40 pct. af de fattigste kommuner tildeler støttepersioner, mens 61 pct. af de resterende kommuner tildeler støttepersioner.

Og endelig for det fjerde er der signifikant forskel på de kommuner, som har op til og med 2 pct. problembørn og de resterende kommuner med hensyn til om de tildeler støttepersioner. 42 pct. af de kommuner, som har 2 pct. problembørn eller derunder, tildeler støttepersioner, mens det er tilfældet for 61 pct. af de resterende kommuner.

Det er ikke muligt via Statistikbanken at se på, hvor stor en andel af de familier, som har anbragte børn, der får tildelt en støttepersion. Det

skyldes, at støttepersonerne bliver opgjort pr. familie, mens anbringelserne bliver opgjort pr. barn/ung. Derimod har vi spurgt sagsbehandlerne om, i hvor stor en del af deres anbringelsessager, der tildeles støtteperson til forældrene (tabel 8.2). I 55 pct. af kommunerne sker det efter sagsbehandlerens vurdering i under halvdelen af sagerne eller sjældnere. I 32 pct. af kommunerne sker det i over halvdelen af sagerne eller hyppigere. Det skal påpeges, at det her ikke er muligt at sige noget om, hvorvidt disse andele er høje eller lave, da støttepersonordningen ikke behøver være relevant i alle sager.

Tabel 8.2

Tildeling af støtteperson til forældre (procent).

"Hvor ofte anvender du foranstaltningen støtteperson til forældre under deres barns anbringelse?"	Andel svar (procent)
I ingen/en lille del af sagerne	37
I under halvdelen af sagerne	18
I omkring halvdelen af sagerne	13
I over halvdelen af sagerne	16
I alle/langt de fleste sager	16
I alt	100
Procentgrundlag	188
Har ikke haft en sådan sag/ved ikke	14 pct.

Kilde: Sagsbehandlerskema.

En mulig årsag til, at der ikke i større omfang bliver tildelt støttepersoner til forældre under barnets anbringelse, kan være, at det bliver vurderet til ikke at have en tilstrækkelig effekt. Vi har således spurgt sagsbehandlerne om, hvor stor positiv effekt de vurderer støttepersoner til at have (tabel 8.3). Generelt bliver støttepersoner vurderet til at have en positiv effekt for forældrene. 52 pct. vurderer dem til at have en stor eller meget stor positiv effekt, mens 22 pct. mener, at de hverken har en stor eller lille positiv effekt. 27 pct. af sagsbehandlerne vurderer støttepersoner til at have en lille eller meget lille positive effekt eller slet ingen positiv effekt.

Vi har også spurgt socialudvalgsformændene om, hvor effektivt de vurderer støtteperson til forældremyndighedsindehaveren i forbindelse med et barns anbringelse til at være *set i forhold til omkostningerne*. De er blevet bedt om at vurdere dette på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er meget ineffektivt set i forhold til omkostningerne, og 5 er meget effektivt. 3 er hverken effektivt eller ineffektivt. Den gennemsnitlige score på denne skala er 2,5, hvilket altså er lidt under midterkategorien

Tabel 8.3

Vurdering af effekt af støtteperson til forældre (procent).

"Hvor stor positiv effekt mener du, det har for forældrene, at de tildes en støtteperson under deres barns anbringelse?"	Andel svar (procent)
Meget lille/ingen positiv effekt	10
Lille positiv effekt	17
Hverken stor eller lille positiv effekt	22
Stor positiv effekt	41
Meget stor positiv effekt	11
I alt	101
Procentgrundlag	189

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Udvalgsformændene er også blevet bedt om at vurdere, i hvor høj grad støttepersoner til forældre under deres barns anbringelse bidrager til at sikre "barnets bedste". På en skala fra 1 til 5, hvor 1 udtrykker meget lav grad, og 5 udtrykker meget høj grad, svarer udvalgsformændene i gennemsnit 3,5. De vurderer altså, at støtteperson til forældre hverken i høj grad eller lav grad bidrager til at sikre barnets bedste. Socialdirektørerne svarer på samme spørgsmål i gennemsnit 3,6, altså stort set samme vurdering.

FORLÆNGET HJEMTAGELSESPERIODE

Det blev i forarbejderne til lov nr. 466 og i vejledningen til den endeligt vedtagne lov påpeget, at pludselige og uforberedte hjemgivelser i forbindelse med anbringelse i visse tilfælde kan skade barnet eller den unge. Af og til tilbagekalder forældre deres samtykke til anbringelsen og kræver øjeblikkeligt at få hjemgivet deres barn. Derfor fik børn og unge-udvalget med lov nr. 466 mulighed for at beslutte, at barnet eller den unge skal forblive anbragt i op til tre måneder efter tilbagekaldelsen af samtykket. Ligeledes kan det besluttes, at et barn eller en ung skal forblive anbragt uden for hjemmet uden samtykke, selvom betingelserne for tvangsmæssig anbringelse jf. lovens § 42 ikke er opfyldt.

I 71 pct. af de kommuner, hvor sagsbehandleren har haft en sag, hvor et frivilligt barn ønskes hjemtaget, men hvor hensynet til barnet tilsiger, at det ikke bør hjemgives, siger han/hun, at den nye mulighed for forlænget hjemtagelsesperiode kun benyttes i meget få af sagerne. 11 pct. af sagsbehandlerne mener, at den bruges i under halvdelen af sagerne,

mens det i 16 pct. af kommunerne sker i over halvdelen af sagerne. I 56 pct. af kommunerne har sagsbehandleren ikke haft en sådan sag eller har svaret "ved ikke" (se tabel 8.4).

Tabel 8.4

Anvendelsen af § 42 a (procent).

"Hvor ofte anvendes § 42 a – hvor børn og unge-udvalget kan beslutte, at barnet ikke må hjemtages i op til 3 mdr. – i sager, hvor et frivilligt anbragt barn ønskes hjemtaget, men hvor hensynet til barnet tilsiger, at det ikke skal hjemgives?"	Andel svar (procent)
I ingen/en lille del af sagerne	71
I under halvdelen af sagerne	11
I omkring halvdelen af sagerne	2
I over halvdelen af sagerne	4
I alle/langt de fleste sager	12
I alt	100
Procentgrundlag	93
Har ikke haft en sådan sag/ved ikke	56 pct.

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Selvom det efter Servicelovens § 42 a er børn og unge-udvalget, som formelt skal godkende beslutninger efter § 42 a, er det ikke sikkert, at dette altid sker i praksis. Som det ses nedenfor i tabel 8.5, er det ifølge socialdirektørerne i 56 pct. af kommunerne børn og unge-udvalget, der skal godkende beslutninger om, at en hidtidig frivillig anbringelse opretholdes, selvom forældremyndighedsindehaveren ønsker barnet hjemgivet. I 21 pct. af kommunerne mener socialdirektørerne, at det er afdelingslederen, som skal godkende beslutningen, mens socialdirektørerne i 11 pct. af kommunerne mener, at det er socialudvalget eller socialudvalgsformanden (eller tilsvarende udvalg/formand). I 7 pct. af kommunerne er det socialdirektøren selv, mens 3 pct. af socialdirektørerne har angivet, at de ikke ved, hvem der skal godkende beslutningen. Det skal dog tilføjes, at svarene kan skyldes uvidenhed om, hvem der har den formelle beslutningsbeføjelse i kommunen. Det er således ikke nødvendigvis de nævnte personer/udvalg, som rent faktisk har den formelle beslutningsbeføjelse.

Tabel 8.5

Godkendelse af beslutninger efter § 42 a (procent).

"Hvem skal godkende en beslutning om, at hidtil frivillig anbringelse opretholdes, selvom forældremyndighedsindehaver ønsker barnet hjem?"	Andel svar (procent)
Ingen godkendelse kræves	1
Afdelingslederen	21
Forvaltningschefen	7
Socialudvalget/socialudvalgsformanden	11
Børn og unge-udvalget	56
Ved ikke	3
I alt	99
Procentgrundlag	183

Kilde: Socialdirektørskema.

ÆNDRING AF ANBRINGELSESSTED

Det er kommunen, som efter Servicelovens § 55, stk. 1 træffer afgørelse om valg af anbringelsessted, når et barn skal anbringes uden for eget hjem. Det gælder både typen af anbringelsessted og det konkrete valg. Imidlertid stilles der nu skærpede krav, når en kommune ønsker at ændre anbringelsesstedet, og forældremyndighedsindehaveren – og evt. en ung, som er fyldt 15 år – ikke er enig i dette. I sådanne tilfælde er det en betingelse, for at ændringen gennemføres, at børn og unge-udvalget træffer afgørelse om, at betingelsen for tvangsfjernelse er opfyldt, uanset om anbringelsen hidtil har været med eller uden samtykke. Med lov nr. 466 blev der indført en regel om, at hvis forældremyndighedsindehaveren og den unge, som er fyldt 15 år, giver samtykke, kan kommunen ændre anbringelsesstedet, uden at der træffes afgørelse efter § 42.

Vi har derfor spurgt sagsbehandlerne om, hvor ofte der sker en flytning fra et anbringelsessted til et andet henholdsvis med og uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og den unge, som er fyldt 15 år (tabel 8.6). 64 pct. af sagsbehandlerne mener, at der i meget få anbringelsessager sker ændring af anbringelsessted med samtykke, og 89 pct. mener, at meget få anbringelsessager ændres uden samtykke. Det tyder altså på, at det sjældent forekommer, at der sker ændring af anbringelsessted, uanset om det er med eller uden accept. Samtidig sker det dog relativt hyppigere, at et anbringelsessted ændres med accept end uden. 31 pct. af sagsbehandlerne mener således, at en ændring af anbringelsessted sker med accept i under halvdelen af sagerne, mens 9 pct. mener, at det sker uden accept i

under halvdelen af sagerne. 6 pct. mener, det sker med accept i omkring halvdelen eller flere af anbringelsessagerne, mens 1 pct. mener, at det sker uden accept i omkring halvdelen eller flere af anbringelsessagerne.

Tabel 8.6

Ændring af anbringelsessted hhv. med og uden accept (procent).

"Hvor ofte sker følgende i anbringelsessager, hvor du har været/ er sagsbehand- ler?"						
	I ingen / i en lille del af sagerne	I under halvde- len af sagerne	I om- kring halvde- len af sagerne	I over halvde- len af sagerne	I alle / i langt de fleste sager	N (= 100 procent)
Ændring af anbringelses- sted med accept	64	31	3	1	2	182
Ændring af anbringelses- sted uden accept	89	9	0	0	1	75

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Som nævnt ovenfor skal en ændring af anbringelsessted ifølge Serviceloven formelt set godkendes af børn og unge-udvalget. Det er imidlertid ikke sikkert, at dette altid overholdes i praksis, som vi fx så, at det var tilfældet med beslutninger efter § 42 a. Ifølge 34 pct. af socialdirektørerne skal børn og unge-udvalget godkende ændring af anbringelsessted, mens de 35 pct. mener, det er afdelingslederen, som skal godkende beslutningen (se tabel 8.7). 14 pct. mener, at det er socialudvalgsformanden eller socialudvalget, men 11 pct. angiver, at det er socialdirektøren selv, som har godkendelseskompetencen. 2 pct. angiver, at de ikke ved, hvem der skal godkende ændringen. Det skal dog igen påpeges, at svarene kan skyldes uvidenhed om, hvem i kommunen der har den formelle beslutningsbeføjelse. Det er således ikke nødvendigvis de nævnte personer/udvalg, som rent faktisk har beslutningsbeføjelsen.

RETNINGSLINJER FOR KONTINUITET I ANBRINGELSEN

Vi har undersøgt, i hvor mange kommuner man har skriftlige retningslinjer for, hvordan kontinuitet i anbringelsessager generelt set sikres, og for tilsyn med anbringelserne. Det skal dog her påpeges, at det ikke er et lovmæssigt krav at have disse retningslinjer og således ikke en formel del af

Tabel 8.7

Godkendelse af ændring af anbringelsessted (procent).

"Hvem skal godkende en beslutning om, at der skal ske ændring af anbringelsessted uden samtykke?"	Andel svar (procent)
Ingen godkendelse kræves	4
Afdelingslederen	35
Forvaltningschefen	11
Socialudvalget/socialudvalgsformanden	14
Børn og unge-udvalget	34
Ved ikke	2
I alt	100
Procentgrundlag	176

Kilde: Socialdirektørskema.

lov nr. 466. Som vi også har gjort opmærksom på i andre kapitler, er det samtidig vigtigt at fastslå, at eksistensen af retningslinjer i en kommune ikke nødvendigvis siger noget om, hvor godt arbejdet med børn og unge med særlige behov gøres i den konkrete kommune. Eksistensen af retningslinjer er således ikke i sig selv nødvendigvis en god ting. Men hensigten med i første omgang at medtage retningslinjer som en blandt flere indikatorer på implementeringen af lov nr. 466 er, at vi i senere delrapporter vil analysere, hvorvidt retningslinjer kan påvises at have positive virkninger for sagsbehandlingen på området eller for børnenes/de unges situation. Ligeledes er retningslinjerne medtaget, fordi der i lovteksten til lov nr. 466 er relativt få helt konkrete og direkte operationaliserbare krav, som kommunerne skal opfylde. Retningslinjerne er således medtaget som positive indikatorer på opfyldelsen af hensigten bag loven.

Når vi ser på, hvor mange kommuner der har skriftlige retningslinjer for, hvordan kontinuitet i anbringelsessager generelt set sikres, og for tilsyn med anbringelserne, viser det sig, at 56 pct. af kommunerne har retningslinjer for, hvordan kontinuitet i anbringelsessager generelt set sikres (se tabel 8.8). I 70 pct. af kommunerne er der retningslinjer for tilsyn med anbringelser (se tabel 8.10).

Selvom en kommune har retningslinjer for et givent område, er det imidlertid ikke ensbetydende med, at retningslinjerne bliver brugt eller overholdt i det arbejde, de var tiltænkt. Derfor har vi spurgt til, hvor meget de to former for retningslinjer påvirker sagsbehandlernes arbejde med udsatte børn og unge. En overvejende del af sagsbehandlernes angiver, at retningslinjerne påvirker deres arbejde meget. I 59 pct. af de kommuner, som har retningslinjer for, hvordan kontinuitet i anbringelsessager generelt set sikres, vurderer sagsbehandlernes, at retningslinjerne påvirker deres ar-

bejde i høj grad eller i meget høj grad. 10 pct. mener omvendt, at de påvirker deres arbejde i lav eller meget lav grad.

Tabel 8.8

Påvirkningsskala for retningslinjer (procent).

"I hvor høj grad påvirker kommunens skriftlige retningslinjer for, hvorledes kontinuitet i anbringelsessager generelt set sikres, dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
I meget ringe grad	3
I ringe grad	7
I hverken høj eller ringe grad	31
I høj grad	44
I meget høj grad	15
I alt	100
Procentgrundlag	123
Har ikke retningslinjer/ved ikke	44 pct.

Kilde: Sagsbehandlerskema.

I 66 pct. af de kommuner, som har retningslinjer for tilsyn med anbringelsessager vurderer sagsbehandlerne, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj grad eller i meget høj grad (se tabel 8.9), mens 9 pct. mener, at de påvirker deres arbejde i lav eller meget lav grad.

Tabel 8.9

Påvirkningsskala for retningslinjer (procent).

"I hvor høj grad påvirker kommunens skriftlige retningslinjer for tilsyn med anbringelser dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
I meget ringe grad	3
I ringe grad	6
I hverken høj eller ringe grad	25
I høj grad	47
I meget høj grad	19
I alt	100
Procentgrundlag	154
Har ikke retningslinjer/ved ikke	30 pct.

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Alt i alt er det altså ca. to tredjedele af kommunernes sagsbehandlere, der mener, at de pågældende retningslinjer yder et bidrag til at styrke kontinuiteten i anbringelserne. Et er imidlertid, i hvor høj grad man føler, at retningslinjerne påvirker ens arbejde. Noget andet er, hvor gode instrumenter man vurderer retningslinjerne til at være. Det har vi derfor også spurgt til, og en klart overvejende del af sagsbehandlerne mener, at det er

gode instrumenter. 60 pct. af sagsbehandlerne mener, at retningslinjerne for kontinuitet i anbringelsessager er et godt eller meget godt instrument (se tabel 8.10). 36 pct. mener, at det hverken er et dårligt eller godt instrument, mens 4 pct. mener, at det er et dårligt eller meget dårligt instrument.

Tabel 8.10

Vurderingsskala for retningslinjer for kontinuitet i anbringelsessager (procent).

"Hvor godt et instrument vil du vurdere, at kommunens retningslinjer for, hvorledes kontinuitet i anbringelsessager generelt set sikres, er for dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
Meget dårligt instrument	2
Dårligt instrument	2
Hverken godt eller dårligt instrument	36
Godt instrument	45
Meget godt instrument	15
I alt	100
Procentgrundlag	127

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Tilsvarende mener 63 pct. af sagsbehandlerne, at retningslinjerne for tilsyn med anbringelsessager er et godt eller meget godt instrument (se tabel 8.11). 32 pct. mener, at det hverken er et godt eller dårligt instrument, mens 5 pct. mener, at det er dårligt eller meget dårligt instrument.

Tabel 8.11

Vurderingsskala for retningslinjer for tilsyn med anbringelser (procent).

"Hvor godt et instrument vil du vurdere, at kommunens retningslinjer for tilsyn med anbringelser er for dit arbejde med udsatte børn og unge?"	Andel svar (procent)
Meget dårligt instrument	1
Dårligt instrument	4
Hverken godt eller dårligt instrument	32
Godt instrument	46
Meget godt instrument	17
I alt	100
Procentgrundlag	151

Kilde: Sagsbehandlerskema.

Der er en stærk sammenhæng mellem påvirkningsskalaerne og vurderings-

skalaerne.¹ Det vil sige, at i de kommuner, hvor retningslinjerne i høj grad påvirker arbejdet, vurderes de også til at udgøre et godt instrument. Vi kan dog ikke sige noget om, hvorvidt sagsbehandlerne synes, de udgør et godt instrument, fordi de bruger dem meget, eller om de bruger dem meget, fordi de synes, de udgør et godt instrument.

Vi har udarbejdet et sumindeks for, om den enkelte kommune har 1) retningslinjer for, både hvordan kontinuitet i anbringelsessager generelt set sikres, og for tilsyn med anbringelserne, 2) kun retningslinjer på det ene område, eller 3) ingen retningslinjer. Vi har herefter testet, om der skulle være en sammenhæng mellem de forskellige grupper af kommuner og forskellige baggrundsforholdsvariabler ved kommunen – indbyggertal, geografisk beliggenhed, beskatningsgrundlag og andel “problembørn” – sådan som det også er blevet gjort i en række af de andre kapitler. Vi har ikke konstateret, at der med hensyn til de forskellige baggrundsforhold skulle være forskel på de kommuner, som har retningslinjer på begge områder, kun på det ene område eller på ingen af områderne.

Vi har også undersøgt, hvor ofte der i kommunernes socialudvalg er grundlæggende uenighed om, hvordan man sikrer kontinuitet i børns liv. Det ses af tabel 8.12, at der i 76 pct. af kommunerne sjældent eller meget sjældent er grundlæggende uenighed om dette. 16 pct. af socialudvalgsformændene mener, at der hverken ofte eller sjældent er uenighed, mens en lille andel på 5 pct. finder, at der ofte eller meget ofte er uenighed i socialudvalget om dette. Vi kan imidlertid ikke afgøre, hvorvidt den ringe grad af uenighed skyldes, at der ganske simpelt ikke er uenighed om emnet i udvalget, eller om det i højere grad skyldes, at emnet sjældent diskuteres, hvorved uenigheder sjældent kommer frem i lyset.

Vi har spurgt socialudvalgsformændene om, hvor ofte socialudvalget får information om forvaltningens indsats vedrørende arbejdet med at sikre kontinuitet i børns liv, for derigennem at få en indikator på den politiske opmærksomhed mod netop dette område. Det ses af tabel 8.13, at 82 pct. af kommunernes socialudvalg bliver informeret om forvaltningens indsats vedrørende arbejdet med at sikre kontinuitet i børns liv en eller flere om året, mens 18 pct. aldrig eller næsten aldrig får informationer herom. Det tyder altså på, at kommunernes socialudvalg har en vis opmærksomhed på kontinuitet i børns liv. I 20 pct. af kommunerne får

1. Gamma er henholdsvis 0,69 for retningslinjer vedrørende kontinuitet og 0,74 for retningslinjer vedrørende tilsyn.

Tabel 8.12

Uenighed i socialudvalget omkring kontinuitet (procent).

"Hvor ofte er der i socialudvalget grundlæggende uenighed om, hvordan man sikrer kontinuitet i børns liv?"	Andel svar (procent)
Meget ofte uenighed	1
Oftede uenighed	4
Hverken ofte eller sjældent uenighed	16
Sjældent uenighed	47
Meget sjældent uenighed	29
Har aldrig diskuteret dette	3
I alt	100
Procentgrundlag	146

Kilde: Udvalgsformandsskema.

socialudvalgene informationer om arbejdet med at sikre kontinuitet i børns liv en eller flere gange i kvartalet. Det skal tilføjes, at svarene er gældende for tiden efter indførelsen af lov nr. 466, dvs. fra 1. januar 2001.

Tabel 8.13

Information til socialudvalget om kontinuitet (procent).

"Hvor ofte har socialudvalget siden 2001 fået information om arbejdet med at sikre kontinuitet i børns liv?"	Andel svar (procent)
Aldrig/næsten aldrig	18
En eller flere gange om året	58
En eller flere gange i kvartalet	20
En eller flere gange om måneden	4
En eller flere gange om ugen	0
I alt	100
Procentgrundlag	157

Kilde: Udvalgsformandsskema.

SAMMENFATNING

Dette kapitel har haft til hensigt at belyse de lovændringer i lov nr. 466, som omhandler en øget kontinuitet i det enkelte barns anbringelse. Det gælder bl.a. støttepersoner til forældre under deres barns/børns anbringelse og mulighed for forlængelse af hjemtagelsesperioder ved frivillige anbringelser. Det viser sig, at der i 45 pct. af kommunerne ikke bliver tildelt støttepersoner til forældre, hvilket også bliver bekræftet af sagsbehandlernes svar på, hvor ofte de anvender støttepersoner. Samtidig vurderer over halvdelen af sagsbehandlerne dog støttepersonordningen til at have en stor

eller meget stor positiv effekt, mens 27 pct. vurderer den til at have en lille eller meget lille effekt. Gennemsnitligt er socialudvalgsformændene af den mening, at støttepersonordningen er knap så effektiv set i forhold til omkostningerne ved at bruge den, mens de – og socialdirektørerne – gennemsnitligt mener, at ordningen til en vis grad sikrer barnets bedste.

For så vidt angår forlænget hjemtagelse efter Servicelovens § 42 a, tyder resultaterne på, at denne ordning kun bliver brugt i en lille del af de sager, hvor et frivilligt anbragt barn ønskes hjemgivet, men hvor hensynet til barnet tilsiger, at det ikke skal hjemgives. Selvom det formelt set er børn og unge-udvalget, som skal godkende en beslutning efter § 42 a, tyder denne undersøgelse på, at dette ikke sker i alle kommuner. Hvad angår ændring af anbringelsessted, hvor det formelt set også er børn og unge-udvalget, der skal godkende beslutningen, sker det kun i 34 pct. af kommunerne. Vores resultater tyder endvidere på, at ændring af anbringelsessted generelt set sker relativt flere gange med forældrenes eller den unges accept end uden, om end ændring af anbringelsessted sker i relativt få anbringelsessager i det hele taget.

Endelig viser det sig, at lidt over halvdelen af kommunerne har skriftlige retningslinjer for sikring af kontinuitet i anbringelser, mens 70 pct. har retningslinjer for tilsynet med anbringelser. I to tredjedele af de kommuner, som har retningslinjer, vurderer sagsbehandlerne, at de påvirker deres arbejde i høj eller meget høj grad. Desuden vurderer disse sagsbehandlere, at retningslinjerne er et godt eller meget godt instrument. Der er en stærk sammenhæng mellem, hvor meget retningslinjerne påvirker sagsbehandlernes arbejde, og hvor godt et instrument de vurderer retningslinjerne til at være. Jo højere påvirkningsgrad, jo bedre instrument bliver retningslinjerne vurderet til at være. Det samme mønster gør sig gældende på en række andre områder (se fx kapitel 6 og 7), hvilket indikerer, at man skal prøve at anvende retningslinjerne, før man kan se nytten af dem, og at jo mere man anvender dem, jo bedre bliver de som instrument. Der er i 76 pct. af kommunerne sjældent eller meget sjældent uenighed om, hvordan man sikrer kontinuitet i børns liv, hvilket tyder på, at der enten er stor enighed om, hvilken politik man skal føre på området, eller at der ikke er særlig stor politisk opmærksomhed på området. 82 pct. af kommunernes socialudvalg får dog oftere end en gang om året informationer om forvaltningens arbejde med at sikre kontinuitet i børns liv, hvilket tyder på, at der er en vis politisk opmærksomhed på området.

TEMA: FULDBYRDELSE AF TVANGSMÆSSIGE FORANSTALTNINGER

I de sidste fire år er der i gennemsnit foretaget 1.658 tvangsfjernelser af børn og unge i Danmark om året. Tvangsfjernelse er den absolut mest indgribende og mest alvorlige foranstaltning, som en myndighed kan skride til i forbindelse med en børne- og ungesag. En egentlig tvangsfjernelse er imidlertid ikke den eneste form for foranstaltning, som myndighederne kan blive nødt til at gennemføre. Det er således også muligt – og til tider nødvendigt – at gennemføre fx en undersøgelse af barnets/den unges psykiske og sociale tilstand via et tvunget ophold på institution eller psykiatrisk hospital, at tvinge en lægeundersøgelse og/eller behandling igennem eller at gennemføre forlængelse af en hidtil frivillig anbringelse. Desuden kan ændring i et ellers frivilligt anbringelsessted gennemføres, og omvendt kan en flytning eller hjemtagelse af et anbragt barn/en anbragt ung tvangsmæssigt iværksættes.

I forbindelse med at gennemføre forskellige foranstaltninger med tvang stilles der helt naturligt særlige krav til, at såvel barnets/den unges som forældremyndighedsindehavernes retssikkerhed garanteres. Omvendt er det imidlertid også væsentligt, at myndighedernes beslutning og ansvar fuldbyrdes og ikke hæmmes af, at barnet/den unge og eller forældremyndighedsindehaveren modsætter sig.

Det er kommunen, der har ansvaret for, at de afgørelser, som træffes af børn og unge-udvalget eller af formanden efter reglerne om

foreløbige afgørelser, bliver ført ud i livet. I forbindelse hermed kan kommunen anmode politiet om bistand til at udøve disse beføjelser.

I forbindelse med lov nr. 466 blev der reelt set ikke ændret noget i forhold til kommunernes muligheder for at fuldbyrde tvangsmæssige foranstaltninger. Loven rummede med andre ord blot en klargøring af den eksisterende retstilstand. Denne klargøring gik blandt andet ud på at præcisere, at kommunen mod behørig legitimation og uden retskendelse har adgang til forældremyndighedsindehaverens bolig med henblik på at eftersøge og medtage et barn eller en ung i forbindelse med gennemførelsen af de ovenfor nævnte tvangsmæssige foranstaltninger. Desuden blev det præciseret, at politiet kan yde kommunen bistand i forbindelse hermed, hvis det skønnes nødvendigt.

Da der således ikke er tale om indførelse af en ny praksis, men derimod om en præcisering af gældende retstilstand, vil spørgsmålet om fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger ikke fylde meget i denne evaluering. Spørgsmålet om, hvor ofte de sociale myndigheder i praksis anvender muligheden for tvangsmæssig fuldbyrdelse af foranstaltninger, er allerede behandlet i kapitel 3. Derfor vil vi i dette kapitel se på, hvorvidt spørgsmålet om brug af politi i forbindelse med tvangsfjernelse er et stridspunkt i socialudvalget, hvilket fokus det administrative og politiske ledelsesniveau har på dette spørgsmål, samt hvorvidt lovændringerne pr. 1. januar 2001 har ændret dette. Det følgende handler således primært om, hvilket fokus der er på spørgsmålet om fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger fra politisk og ledelsesmæssig side.

FULDBYRDELSE AF TVANGSMÆSSIGE FORANSTALTNINGER – DE POLITISKE OG ADMINISTRATIVE LEDERES FOKUS

Ser vi først på spørgsmålet om, hvorvidt brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse er et stridspunkt i kommunernes socialudvalg eller ej, viser resultaterne i tabel 9.1, at der i henholdsvis 28 pct. og 26 pct. af kommunerne enten meget sjældent eller sjældent er uenighed herom. Kun i 1 pct. af kommunerne er der ofte uenighed herom. Det overordnede billede er således helt klart, at spørgsmålet om anvendelse af politi i forbindelse med tvangsmæssige foranstaltninger ikke er et stridsspørgsmål blandt kommunalpolitikkerne.

Tabel 9.1

Hvor ofte er der i kommunens socialudvalg grundlæggende uenighed om følgende emne: brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse? Procent.

Meget ofte uenighed	0
Ofte uenighed	1
Hverken ofte eller sjældent uenighed	10
Sjældent uenighed	26
Meget sjældent uenighed	28
Har aldrig diskuteret dette	35

Kilde: Skema til socialudvalgsformand. N = 141.

Noget, det imidlertid også er værd at lægge mærke til, er, at spørgsmålet om brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse aldrig har været diskuteret i 35 pct. af kommunerne. Dette kan skyldes, at der i disse kommuner er ingen eller meget få tvangsfjernelser, eller at spørgsmålet aldrig når det politiske niveau, men besluttet på administrativt plan.

Som det ses af tabel 9.2, er beslutningen om såvel fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger som anbringelse uden samtykke i lidt over en tredjedel af kommunerne lagt ud til børn og unge-udvalget, mens det i en anden tredjedel er op til afdelingslederen at afgøre. Socialudvalget/socialudvalgsformanden har beslutningskompetence i 10 pct. af kommunerne, når det gælder fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger, og i 14 pct., når det handler om at ændre et anbringelsessted uden samtykke. Det er med andre ord i relativt få kommuner, at socialudvalget/socialudvalgsformanden er direkte involveret i sager, hvor forvaltningens beslutninger skal tvinges igennem fx ved hjælp af politiet. Og dette kan meget vel være forklaringen på, at socialudvalgene i 35 pct. af kommunerne ikke har diskuteret brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse.

Det undrer i øvrigt, at man i så forholdsvis mange kommuner ifølge socialdirektøren har lagt beslutningskompetencen vedrørende de nævnte forhold ud til andre end børn og unge-udvalget, eftersom det faktisk ifølge Serviceloven er børn og unge-udvalget, der skal træffe beslutningerne. En forklaring herpå kan være, at socialdirektøren i en række af kommunerne reelt ikke er vidende om den faktiske kompetencefordeling, hvorfor vi ikke kan fæste lid til svarene. En anden forklaring er, at kommunerne reelt arbejder ud fra en anden kompetencefordeling end den, som er foreskrevet i loven. Hvilken forklaring der er den rigtige, kan desværre ikke afgøres her.

Tabel 9.2

Hvem skal godkende følgende beslutninger, inden den pågældende foranstaltning iværksættes? Procent.

	Børn og unge-udvalget	Socialudvalget/ socialudvalgsformanden	Forvaltningschefen	Afdelingslederen	Ingen godkendelse kræves	Ved ikke
Fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger (§ 48)	34	10	12	34	7	3
Ændring af anbringssted uden samtykke (§ 55)	34	14	11	35	4	2

Kilde: Skema til socialdirektør. N = 176-189.

Et er imidlertid, om socialudvalget/socialudvalgsformanden sidder med den formelle kompetence til at godkende beslutninger vedrørende fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger eller ej. Noget andet er, hvor hyppigt området har udvalgets generelle bevågenhed. Selvom man som udvalg har valgt at uddelegere beslutningskompetencen, kan man således stadig prioritere det højt at blive holdt løbende orienteret om forvaltningens indsats og de beslutninger, der træffes. Af tabel 9.3 fremgår det, hvor ofte socialudvalget siden lovændringerne i 2001 har fået information om forvaltningens indsats over for børn og unge med særlige behov, hvad angår dels brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse, dels brugen af kommunens ret til adgang til familiens bolig uden retskendelse.

Som det fremgår af tabel 9.3, er spørgsmålet om forvaltningens brug af forskellige former for tvang og tiltvingelse af adgang til familiens bolig ikke et, som kommunernes socialudvalg beskæftiger sig specielt meget med. 71 pct. af kommunerne har således ikke i perioden 2001 til i dag fået information om forvaltningens brug af politi i forbindelse med tvangsfjernelse, og 84 pct. af kommunerne har i samme periode ikke fået information om brugen af kommunernes ret til adgang til bolig uden retskendelse. Dog er der henholdsvis 24 pct. og 13 pct. af kommunerne, som får disse oplysninger en eller flere gange om året, og henholdsvis 5 pct. og 3 pct. får informationerne en gang i kvartalet, mens socialudvalget i 1 pct. af kommunerne får begge typer af information en eller flere gange om måneden.

Tabel 9.3

Hvor ofte har I siden indførelsen af de nævnte lovændringer i 2001 fået information om forvaltningens indsats over for børn og unge med særlige behov på følgende områder? Procent.

	En eller flere gange om ugen	En eller flere gange om Måned	En eller flere gange i kvartalet	En eller flere gange om året	Aldrig/næsten aldrig
Brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse	0	1	5	24	71
Brugen af kommunens ret til adgang til bolig uden retskendelse	0	1	3	13	84

Kilde: Skema til socialudvalgsformand. N = 176 –189.

Flytter vi fokus og ser på, hvilken bevågenhed de selv samme spørgsmål har på det administrative ledelsesniveau, ser vi af tabel 9.4, at spørgsmålene om brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse og om brugen af kommunens ret til adgang til bolig uden retskendelse er noget, som henholdsvis 22 pct. og 9 pct. af kommunernes socialdirektører har undersøgt eller fået undersøgt siden lovændringernes indførelse. Omvendt er der altså 78 pct. og 91 pct. af kommunernes socialdirektører, som ikke har set nærmere på disse dele af forvaltningens praksis siden 2001.

Tabel 9.4

Har du siden indførelsen af de nævnte lovændringer – dvs. siden 1. januar 2001 – undersøgt eller fået undersøgt, hvorvidt kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov har ændret sig på følgende områder? Procent.

	Ja
Brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse	22
Brugen af kommunens ret til adgang til bolig uden retskendelse	9

Kilde: Skema til socialdirektør. N = 197

En anden måde for de politiske og/eller administrative ledere at fokusere på forvaltningens praksis vedrørende tvangsfjernelse på er at revidere kommunens administrative retningslinjer på dette punkt som følge af Folketingets lovændringer. Spørgsmålet er derfor, i hvilken grad lovændringerne har medført, at kommunen ændrede sine administrative retningslinjer ved-

rørende adgang til bolig i forbindelse med tvangsfjernelse. Af tabel 9.5 fremgår det, at der for det første er 31 pct. af kommunerne, der ikke har administrative retningslinjer for dette. Dernæst ses det, at lovændringerne i 6 pct. og 2 pct. af kommunerne i høj og i meget høj grad har medført en revidering af kommunens administrative retningslinjer med hensyn til, hvordan kommunen får adgang til en bolig i forbindelse med tvangsfjernelse. Dette er sket i meget lav og lav grad i henholdsvis 21 pct. og 7 pct. af kommunerne. Endelig er der en forholdsvis stor gruppe på 34 pct., hvor lovændringerne hverken i lav eller høj grad har medført ændringer i de administrative retningslinjer.

Tabel 9.5

I hvilken grad har de lovændringer, som Folketinget indførte i 2001, ført til, at kommunen ændrede sine administrative retningslinjer på følgende områder? Procent.

	I meget lav grad	I lav grad	I hverken lav eller høj grad	I høj grad	I meget høj grad	Har ikke adm. retningslinjer
Hvordan kommunen får adgang til en bolig i forbindelse med tvangsfjernelse	21	7	34	6	2	31

Kilde: Skema til afdelingsleder. N = 188.

De ovenstående resultater vedrørende, hvorvidt lovændringerne har ført til, at kommunen har ændret sine administrative retningslinjer, skal imidlertid ses i lyset af, at de nævnte lovændringer som tidligere nævnt ikke var udtryk for indførelse af en ny praksis, men derimod for præcisering af gældende retstilstand. Dette kan derfor være forklaringen på, at lovændringerne for de fleste kommuner ikke har medført ændringer i deres administrative retningslinjer. De eksisterende administrative retningslinjer var muligvis allerede i tråd med den praksis, som lovændringerne præciserede.

Skal vi sige noget overordnet om, i hvilken grad kommunernes politikere og administrative ledere har implementeret procedurer eller forhold, som sætter fokus på spørgsmålet om fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger, vil det derfor være mest rimeligt at udelade spørgsmålet om ændringer i administrative retningslinjer som følge af lovændringerne.

Ligeledes er det også vanskeligt at argumentere for, at det skulle gøre nogen forskel i sagsbehandlernes praksis, om godkendelse af beslutningen om fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger og ændring af anbringelsessted uden samtykke ligger hos politikerne eller hos de administrative chefer. Man kunne måske forestille sig, at et krav om politikernes godkendelse ville mindske antallet af de forskellige tvangsmæssige tiltag, simpelthen fordi beslutningsprocessen og de administrative arbejdsgange i forbindelse hermed i så fald besværliggøres. Ud fra samme logik ville man dog også kunne argumentere for, at dette kun ville ændre adfærden i de kommuner, hvor sagsbehandlerne ene og alene har beslutningskompetencen. Spørgsmålet vil blive gjort til genstand for nærmere undersøgelser i delrapport IV.

Endelig kan man argumentere for, at hyppigheden af information til det politiske og administrative niveau om praksis vedrørende tvangsfjernelse i sig selv er udtryk for, at kommunen har indført procedurer, som sætter fokus på kommunens praksis på området. For at få et overordnet billede heraf og samtidig vurdere spredningen mellem kommunerne – herunder om de ovenfor angivne resultater dækker over, at det er de samme kommuner, der har implementeret de forskellige forhold, mens andre slet ikke har, har vi nøjagtig som i flere af de øvrige kapitler konstrueret et sumindeks, hvor den enkelte kommunes score på de inkluderede spørgsmål er lagt sammen til en sumscore for den enkelte kommune.¹ Sumindekset går fra den ekstreme situation, hvor hverken politikere eller socialdirektør i en kommune har modtaget information om brugen af politi og adgang til bolig uden retskendelse siden 2001, til den modsatte ekstreme situation, hvor både politikere og socialdirektør har modtaget information om såvel brugen af politi som brugen af adgang til bolig uden retskendelse.

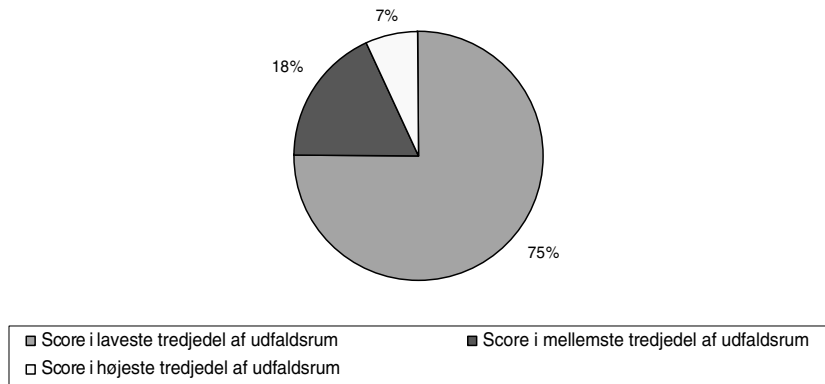
Da sumindekset er udregnet som et gennemsnit af den enkelte kommunes score, går det mulige udfaldsrum fra 0 til 1. Dette er efterfølgende inddelt i tre, således at vi kan tale om de kommuner, der falder i den laveste, mellemste og højeste tredjedel af udfaldsrummet med hensyn til implementeringen af administrative forhold, som sætter fokus på forvaltningens praksis vedrørende fuldbyrdelse af tvangsfjernelse. Kommunernes

1. Spørgsmålene er lagt sammen, således at de vægter lige højt, og således at spørgsmålet om, hvor ofte socialudvalget siden 2001 har modtaget information om forvaltningens praksis vedrørende brugen af politi ved tvangsfjernelser og brugen af adgang til bolig uden retskendelse, kodes med scoren 1, hvis dette er sket enten en eller flere gange siden 2001, og med scoren 0, hvis dette ikke er sket i denne periode. For de øvrige spørgsmål gælder det, at ja tildeles scoren 1, mens nej giver scoren 0.

fordeling i dette udfaldsrum er vist i figur 9.1. 75 pct. af kommunerne – svarende til 177 kommuner – falder altså i den laveste tredjedel af udfaldsrummet og har dermed en relativ lav implementeringsgrad med hensyn til de administrative forhold og procedurer. De kommuner, som er placeret i kategorien, adskiller sig ikke markant fra hinanden, idet nogenlunde lige store procentdele af de forskellige kommunetyper² placerer sig her. Dog er der en svag tendens til, at små kommuner (under 10.000 indbyggere) med større hyppighed indgår i kategorien end øvrige kommuner. Samme tendens ses for kommuner med forholdsvis mange problembørn. Jo flere problembørn, desto større sandsynlighed for, at kommunen er placeret i den laveste tredjedel af udfaldsrummet.

Figur 9.1

Kommunernes implementeringsgrad mht. administrative forhold, der sætter fokus på forvaltningens praksis i forbindelse med fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger.



- De oplysninger, der er anvendt til at karakterisere kommunetyper, er: 1) hvorvidt kommunen tilhører Hovedstadsregionen, bykommuner eller "øvrige" kommuner, 2) antallet af indbyggere fordelt i kategorierne <10.000 indbyggere, 10.000-30.000 indbyggere og >30.000 indbyggere, 3) det relative antal problembørn (børn, der enten er anbragt eller modtager en eller anden form for foranstaltning) i kommunen set i forhold til det samlede antal af 0-17-årige, inddelt i: 0-2 pct., >2-4 pct. og >4 pct., samt endelig 4) kommunens beskatningsgrundlag inddelt i følgende kategorier: <165.000, >165.000-174.000, >174.000. Hvordan kommunerne, der falder i de tre kategorier med hensyn til implementeringen af administrative forhold, der sætter fokus på forvaltningens praksis i forbindelse med fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger, er karakteriseret, fremgår i mere detaljeret form af bilag A vedrørende kapitel 9.

Gruppen af kommuner, som befinder sig i den mellemste tredjedel af udfaldsrummet, er heller ikke karakteriseret ved markante forskelle kommunerne imellem. Vi finder dog en større hyppighed for, at mellemstore kommuner falder i denne kategori (10.000-30.000 indbyggere), end såvel mindre som større kommuner. Ligeledes finder vi, at kommuner med et middelstort beskatningsgrundlag (165.000-174.000) med større hyppighed befinder sig i kategorien.

Gruppen af kommuner, som scorer i den højeste tredjedel af udfaldsrummet, er med 16 kommuner den klart mindste gruppe. Kommuner i Hovedstadsregionen og kommuner med forholdsvis få problembørn befinder sig med større hyppighed end øvrige kommuner i denne kategori.

SAMMENFATNING

Som det fremgår af de foregående analyser, er der i de fleste kommuner et relativt begrænset fokus på spørgsmålet om fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger fra såvel det politiske som det administrative ledelsesniveau. På socialdirektørniveau har man i et klart mindretal af kommunerne siden lovændringernes indførelse i 2001 undersøgt eller fået undersøgt forvaltningens praksis med hensyn til såvel brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse som brugen af kommunens ret til adgang til bolig uden retskendelse. Ligeledes er det i et klart mindretal af kommunerne, at socialudvalget har fået information om forvaltningens indsats på de nævnte områder siden lovændringernes ikrafttræden. Desuden viser en sammenlægning af svarene på det politiske og det administrative ledelsesniveau, at det for de fleste kommuners vedkommende er sådan, at der er et sammenfald mellem disse svar. 75 pct. af kommunerne falder således i den laveste tredjedel af udfaldsrummet, hvilket er ensbetydende med, at hverken socialudvalg eller socialdirektør har igangsat de undersøgte aktiviteter i et forsøg på at skabe fokus på emnet. Lavt fokus på det politiske niveau er med andre ord ikke kompenseret ved et større fokus fra de administrative ledere.

Af den lille gruppe af kommuner, som har udvist aktiviteter, der afspejler et stort fokus på spørgsmålet fra både politisk og administrativ side, er der en overvægt dels fra Hovedstadsregionen, dels fra gruppen af kommuner med praktisk talt ingen problembørn. Især det sidste kan undre, da man må formode, at disse kommuner har færre situationer, hvor fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger er nødvendige.

Når alt det er sagt, er det imidlertid væsentligt at pointere, at de foregående analyser kun måler en begrænset – forholdsvis regel- og kontrolorienteret – mængde af de metoder, hvormed politiske og administrative ledere kan styrke fokus på dele af forvaltningens praksis. Og når alt komme til alt, har vi endnu ikke sikker viden om, hvorvidt og i hvilken retning sådanne metoder påvirker sagsbehandlingernes adfærd og dermed den faktiske sagsbehandlingspraksis. Det er imidlertid alt sammen spørgsmål, som vil blive gjort til genstand for mere grundige analyser i delrapport IV.

TEMA: ØGET KVALITET I SAGSBEHANDLINGEN

INDLEDNING

Lov nr. 466 indeholder ikke direkte regler for og anvisninger på, hvordan kommunerne skal indrette deres socialforvaltning og administrativt lede, styrke og kontrollere dens arbejde. På trods heraf er det alligevel Folketingets og Servicestyrelsens håb og forventning, at lovændringerne har medført en øget kvalitet i sagsbehandlingen. Derfor analyseres det i det følgende, hvorvidt kommunerne på det administrative niveau har gennemført aktiviteter og procedurer, som hver især formodes at bidrage til en forøgelse af sagsbehandlingskvaliteten.

Det kan naturligvis diskuteres, hvorvidt de definerede administrative aktiviteter og procedurer vitterligt fører til øget kvalitet i sagsbehandlingen, men det er ikke denne rapportes formål at analysere dette. Formålet er her at undersøge, om man i kommunerne har administrative indretninger, som ifølge forventningerne fremmer kvaliteten af sagsbehandlingen inden for børne- og ungeområdet.

HVAD ØGER KVALITETEN I SAGS- BEHANDLINGEN, OG HVORDAN MÅLES DET?

Når talen falder på spørgsmålet om kvalitet i sagsbehandling, tænkes der ofte på forhold, der vedrører grundighed, systematik og faglig velfundering, da disse forhold hver for sig menes at bidrage til en ensartet og kvalificeret sagsbehandling og dermed til fairness og kvalitet på tværs af de enkelte afgørelser. Endelig er det et succesparameter, at der ikke går for lang tid mellem en sags begyndelse og dens afgørelse samt de herefter eventuelt følgende handlinger. Dette succesparameter gør sig særligt gældende i forbindelse med sager vedrørende børn og unge med særlige behov. Jo hurtigere der træffes en afgørelse, og jo hurtigere den effektueres, jo større sandsynlighed er der for, at problemerne ikke eskalerer. Desuden er en hurtig sagsbehandling og hurtig effektivering af afgørelsen med til at opretholde borgernes tro på, at det offentlige system faktisk formår at hjælpe.

Den følgende analyse vedrørende, i hvor høj grad kommunerne har implementeret forhold, der menes at føre til øget kvalitet i sagsbehandlingen, opererer derfor med mål, der omhandler adfærd/procedurer, som anvendes for at sikre grundighed og systematik, samt med mål, der omhandler adfærd/procedurer, som menes at styrke det faglige grundlag, hvorpå de enkelte afgørelser træffes. Endelig måles kommunernes implementeringsgrad via information om ventetider på iværksættelsen af forskellige foranstaltninger over for børn og unge med særlige behov.

Den første målekategori (forhold, der menes at sikre grundighed og systematik) rummer oplysninger, der måler, hvorvidt kommunerne har udarbejdet skriftlige retningslinjer for, hvordan behandlingen af sager med børn og unge med særlige behov skal foretages, samt oplysninger om, hvorvidt og i hvilken grad der gennemføres forskellige kvalitetssikringsprocedurer i forbindelse med sagsbehandlernes arbejde. Den anden målekategori (forhold, der menes at sikre fagligheden i sagsbehandlingen) rummer dels oplysninger om eksistensen af såkaldte tværfaglige grupper med repræsentanter for forskellige relevante aktører og faggrupper, dels oplysninger om, hvordan og hvorvidt kommunernes sagsbehandlere, afdelingsledere og socialdirektører opsamler viden med relevans for det socialfaglige arbejde. Denne vidensopsamling kan foregå gennem aktiviteter medarbejderne imellem, via en løbende anvendelse af diverse statistiske opgørelser og via jævnlige evalueringer. Desuden måles implementeringen af forhold, der sikrer sagsbehandlingens faglighed gennem oplysninger vedrørende,

hvorvidt kommunerne søger at styrke medarbejdernes faglige sikkerhed og refleksion gennem forskellige former for supervision.

Den tredje målekategori (forhold vedrørende, hvor hurtigt afgørelser effektueres) rummer som nævnt oplysninger om ventetiden på forskellige foranstaltninger.

Tabel 10.1 giver en oversigt over, hvilke oplysninger der tages til indtægt for hvilke elementer af de forhold, som menes at føre til øget kvalitet i sagsbehandlingen.

Tabel 10.1

Forhold vedrørende øget kvalitet i sagsbehandlingen.

Element i begrebet "kvalitet i sagsbe- handlingen"	Oplysning fra spørgeskemaerne
Grundighed og systematik	Eksistensen af skriftlige retningslinjer samt af diverse kvalitetssikringsprocedurer
Faglighed	Vidensopsamling gennem: Diverse interne aktiviteter: a) seminarer vedrørende kommunens principper for sagsbehandling, b) øvelser over og fælles diskussion af enten fiktive eller faktiske sager, c) "gåhjemmøder" med eksterne fagpersoner, d) medarbejdermøder, hvor sagsbehandlingen af sager sammenlignes. Hyppigheden af afdelingslederens brug af statistiske opgørelser vedrørende en række forhold. Hyppigheden af socialdirektørens brug af statistiske opgørelser vedrørende en række forhold. Evaluering af forskellige aspekter af socialforvaltningens arbejde (inden for de sidste fem år). Tilgængeligheden af forskellige former for supervision for kommunens sagsbehandlere.
Hurtighed	Ventetiden på diverse foranstaltninger: konsulentbistand, hjemme-hos, familiebehandling, forældre/barn-anbringelse, aflastningsordning, personlig rådgiver, fast kontaktperson, praktiktilbud, familiepleje, kommunal døgninstitution, opholdssted, kost/efterskole, hybel/eget værelse, MST.

Den følgende analyse af, i hvilken grad disse elementer er implementeret i kommunerne, vil blive struktureret ud fra det i tabel 10.1 skitserede.

GRUNDIGHED OG SYSTEMATIK I SAGSBEHANDLINGEN

Eksistensen af skriftlige retningslinjer for sagsbehandlernes arbejde med konkrete sager, samt hvorvidt forskellige kvalitetssikringsprocedurer bruges, anvendes i det følgende som indikator på, i hvor høj grad kommu-

nerne har implementeret forhold, der bidrager til at sikre en høj grad af grundighed og systematik i sagsbehandlingen.

Tabel 10.2

Er der i kommunens Socialforvaltning formuleret et eller flere sæt af skriftlige administrative retningslinjer for sagsbehandlernes arbejde med børn og unge med særlige behov? Procent.

	Procent
Ja – skriftlige retningslinjer	61
Ingen skriftlige retningslinjer	38
Ved ikke	1
I alt	100

Kilde: Socialdirektørskema. N = 197.

Som det fremgår af tabel 10.2, har 61 pct. af de deltagende kommuner formuleret et eller flere sæt af skriftlige administrative retningslinjer vedrørende sagsbehandlernes arbejde med børne- og ungesager.

Et er imidlertid, om kommunernes socialforvaltning har formuleret administrative retningslinjer vedrørende sagsbehandlingen. Noget andet er, om forvaltningen også har indført procedurer, der samler op på, hvad der faktisk gøres i forbindelse med sagsbehandlingen. Det vil sige, om der er forskellige kvalitetssikringsprocedurer, som sikrer en form for kontrol af, om sagsbehandlingen også sker i overensstemmelse med bl.a. de formulerede retningslinjer.

Som det fremgår af tabel 10.3, angiver hele 86 pct. af kommunerne, at de har en eller flere former for kvalitetssikringsprocedurer. Det var muligt at angive maksimalt fem forskellige former for kvalitetssikringsprocedurer. Den form for kvalitetssikring, som er hyppigst forekommende – 65 pct. –, er, at afdelingslederen jævnligt tager en tilfældig stikprøve af journaler til gennemlæsning for at kontrollere, om de er udtryk for god sagsbehandling. Den næsthyppest forekommende – 28 pct. – form for kvalitetssikringsprocedure er, at der eksisterer kvalitetsstandarder, som sagsbehandlerne skal bruge, når de behandler en sag. Kategorien “andet” kommer med 23 pct. ind på en tredjeplads. Denne kategori dækker blandt andet over visitationsudvalg, intern revision, evaluering med familien, og at fagkonsulent eller gruppeleder gennemgår et udvalg af sager. 16 pct. af kommunerne har den kvalitetssikringsprocedure, at sagsbehandlerne selv jævnligt skal udveksle sager med henblik på at vurdere sagsbehandlingen

kvalitet, mens det kun i 8 pct. af kommunerne er forvaltningschefen, som jævnligt tager en stikprøve af journaler til gennemlæsning.

Tabel 10.3 viser, at det mest hyppige er at anvende en og dernæst to af de nævnte procedurer. Kun 9 pct. af kommunerne benytter sig af tre eller fire kvalitetssikringsprocedurer, og ingen anvender alle fem.

Tabel 10.3

Antallet af angivne kvalitetssikringsprocedurer i forhold til sagsbehandlernes arbejde med børn og unge med særlige behov. Procent.

	Procent
Ingen kvalitetssikringsprocedurer	15
1 kvalitetssikringsprocedur	40
2 kvalitetssikringsprocedurer	37
3 kvalitetssikringsprocedurer	7
4 kvalitetssikringsprocedurer	2
5 kvalitetssikringsprocedurer	0
I alt	101

Kilde: Socialdirektørerne, N = 199.

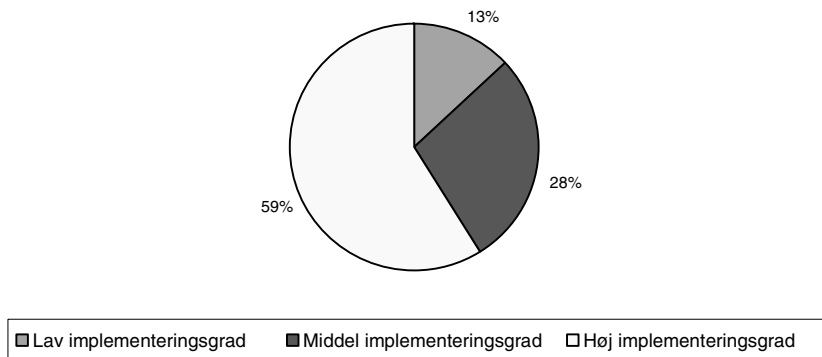
For at kunne sige noget mere overordnet om, hvorvidt kommunerne har implementeret forhold som skriftlige retningslinjer og kvalitetssikringsprocedurer, og hvad der er kendetegnende for de kommuner, som har en henholdsvis høj og lav implementeringsgrad, er det frugtbart at konstruere et sumindeks, der opstår ved, at vi lægger variablerne sammen. Hvis en kommune således både har skriftlige retningslinjer og en eller flere former for kvalitetssikringsprocedurer, så scorer kommunen højt, nemlig værdien 1, mens de, der kun har enten skriftlige administrative retningslinjer eller en eller flere former for kvalitetssikringsprocedurer og dermed har en middel implementeringsgrad, de scorer 0,5. De kommuner, der hverken har det ene eller det andet, scorer 0 og kategoriseres dermed som kommuner med lav implementeringsgrad.

Som det fremgår af figur 10.1, har en mindre gruppe på 13 pct. en lav implementeringsgrad (har hverken skriftlige retningslinjer eller kvalitetssikringsprocedurer), mens en større gruppe på 28 pct. grupperes i den midterste gruppe, og hele 59 pct. af kommunerne placerer sig i den højeste tredjedel af udfaldsrummet og har dermed en høj implementeringsgrad.

31 kommuner – svarende til de 13 pct. – placerer sig således i den laveste tredjedel af udfaldsrummet og har dermed en relativt lav implementeringsgrad på dette område. De kommuner, som er placeret her,

Figur 10.1

Kommunernes fordeling mht. implementeringsgrad af forhold til styrkelse af grundighed og systematik i sagsbehandlingen.



adskiller sig fra hinanden på nogle få punkter.¹ For det første er der færre af “bykommunerne”, som placerer sig her, end der er af henholdsvis Hovedstadsregionens kommuner og landets “øvrige” kommuner. For det andet ser vi, at der er flere af de små kommuner (mindre end 10.000 indbyggere), der befinder sig i kategorien. Der er med andre ord større sandsynlighed for, at små landkommuner befinder sig i denne kategori, mens den type af kommune, som er mindst sandsynlig i kategorien, er mellemstore bykommuner. For det tredje ser vi, at ingen af de kommuner, som har forholdsvis mange problembørn, scorer i den laveste tredjedel med hensyn til implementeringen af forhold til styrkelse af grundighed og systematik i sagsbehandlingen. Endelig ser vi, at der er en svag tendens til, at fattige kommuner med et lavt beskatningsgrundlag med større hyppighed befinder sig i kategorien.

Gruppen af kommuner, som har en middel implementeringsgrad, er ikke karakteriseret ved markante forskelle kommunerne imellem. Vi finder dog en større hyppighed for, at landkommuner med få indbyggere ligger i denne kategori end såvel bykommuner og kommuner i Hovedstadsregionen. Desuden viser det sig, at kommuner med relativt mange problembørn (mere end 4 pct.) med større hyppighed befinder sig i den mellemste tredjedel af udfaldsrummet end kommuner med færre problembørn. Endelig er der igen en – om end svag – tendens til, at “fattige

1. Se bilag 10 for en mere detaljeret oversigt over, hvordan de tre grupper af kommuner er karakteriseret.

kommuner” (kommuner med et relativt lavt beskatningsgrundlag) med større hyppighed befinder sig i denne kategori end rigere kommuner.

Gruppen af kommuner, som scorer i den højeste tredjedel af udfaldsrummet og dermed har en høj implementeringsgrad, er med 136 kommuner klart den største gruppe. Gruppen er karakteriseret ved, at store kommuner (over 30.000 indbyggere) er bedre repræsenteret end middelstore kommuner (mellem 10.000 og 30.000 indbyggere), som igen er bedre repræsenteret end små kommuner (under 10.000 indbyggere). Dog ser vi samtidig, at bykommuner uden for Hovedstadsregionen er bedre repræsenteret i kategorien end dem i Hovedstadsregionen. Desuden er der i denne kategori relativt få kommuner med et lavt beskatningsgrundlag. Endelig ser det ud til, modsat tendensen i den midterste gruppe, at jo færre problembørn man har, desto større sandsynlighed er der for, at man befinder sig i denne kategori.

Der er altså alt i alt en tendens til, at store bykommuner har en højere implementeringsgrad af forhold til styrkelse af grundighed og systematik i sagsbehandlingen end både små landkommuner og kommunerne i Hovedstadsregionen. Desuden synes der at være en tendens til, at fattige kommuner i højere grad end rige har en svag implementering på dette punkt. Endelig ser det ud til, at kommuner med relativt mange problembørn samlet set har en højere implementeringsgrad af forhold, som forventes at styrke sagsbehandlings grundighed og systematik, end kommuner med færre problembørn. Vi kan med andre ord ane tendenser, som det synes væsentligt at gå videre med og undersøge i dybden i delrapport IV.

FAGLIGHED I SAGSBEHANDLINGEN

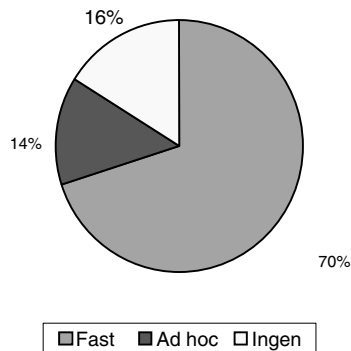
Som nævnt ovenfor kan man argumentere for, at etableringen af en såkaldt tværfaglig gruppe kan være med til at sikre faglighed i sagsbehandlingen af børne- og ungesager. Med tværfaglig gruppe menes en gruppe, der via sin sammensætning kan formidle kontakt til lægelig, social, pædagogisk, psykologisk eller andre former for sagkundskab. Formålet med en sådan gruppe er, at socialforvaltningen især i vanskelige børnesager kan få faglig sparring fra de forskellige nødvendige sagkunderskaber og dermed højne det faglige grundlag, hvorpå sagsbehandlingen og dens endelige afgørelse træffes.

Som det fremgår af figur 10.2, har 70 pct. af kommunerne etab-

leret en fast tværfaglig gruppe i forbindelse med deres arbejde med børn og unge med særlige behov. Samtidig har yderligere 14 pct. ikke en fast gruppe, men opererer derimod med mere ad hoc-prægede tværfaglige grupper. Endelig har 12 pct. af kommunerne ikke nogen form for tværfaglig gruppe i relation til det sociale arbejde med børn og unge med særlige behov, mens 4 pct. af kommunerne enten ikke ved eller ikke ønsker at oplyse, hvorvidt de har en tværfaglig gruppe eller ej.

Figur 10.2

Har kommunen oprettet en tværfaglig gruppe, der kan formidle kontakt til lægelig, social, pædagogisk, psykologisk eller andre former for sagkundskab?



Kilde: Skema til sagsbehandler. N = 215.

Etableringen af en tværfaglig gruppe siger imidlertid intet om, hvor ofte denne benyttes i forbindelse med sagsbehandlingen af vanskelige børnesager. Resultaterne i tabel 10.4 viser, at man i 64 pct. af kommunerne i forbindelse med vanskelige børnesager benytter sig af den tværfaglige gruppes sparring og sagkundskab i alle/langt de fleste eller i det mindste i over halvdelen af sagerne, mens man – helt naturligt, set i lyset af resultaterne ovenfor – i 15 pct. af kommunerne enten ikke har benyttet en tværfaglig gruppe i forbindelse med vanskelige børnesager, ikke har haft en sag, som vurderes som vanskelig, eller ikke har ønsket at oplyse os herom.

Tabel 10.4

Hvor ofte benyttes en tværfaglig gruppe i vanskelige børnesager? Procent.

I alle/langt de fleste sager	I over halvdelen af sagerne	I omkring halvdelen af sagerne	I under halvdelen af sagerne	I ingen/en lille del af sagerne	Vi har ikke haft en sådan sag	Uoplyst
39	25	9	14	11	1	3

Kilde: Skema til afdelingsledere. N = 194. Spørgsmålet er stillet til alle afdelingsledere og ikke kun til dem, hvor sagsbehandlere (jf. tabel 10.3) har angivet, at kommunen har en tværfaglig gruppe.

Et er imidlertid, at størstedelen af kommunerne har etableret en tværfaglig gruppe og faktisk relativt ofte bruger den i forbindelse med vanskelig sagsbehandling. Noget andet er, hvordan effekten af de tværfaglige grupper vurderes af sagsbehandlerne. Af tabel 10.5 fremgår det, at de adspurgte sagsbehandlere generelt vurderer effekten af den tværfaglige gruppe som positiv. Over halvdelen af sagsbehandlerne mener således, at tværfaglige grupper giver en bedre effekt for de berørte børn/unge, større tværfaglighed i løsningen og en mere helhedsorienteret indsats, samt at det er godt at få flere øjne på en sag. Desuden ser vi, at 19 pct. mener, at en tværfaglig gruppe giver et større bureaukrati. Faktisk er der hele 43 pct., som mener, at den tværfaglige gruppes inddragelse i en sag medfører en hurtigere indgriben.

Det skal i parentes bemærkes, at antallet af besvarelser af spørgsmålet i tabel 10.5 er markant mindre end besvarelserne af de foregående spørgsmål, fordi det kun er sagsbehandlere, som har haft en sag i den tværfaglige gruppe, og som derfor har reelle erfaringer at bygge deres vurdering på, som er blevet bedt om at besvare spørgsmålet.

VIDENSOPSAMLING

At have diverse vidensopsamlingsaktiviteter er et andet element, der kan være væsentligt, når vi skal vurdere, i hvor høj grad kommunerne har implementeret forhold, der menes at føre til en styrkelse af sagsbehandlingens faglighed og dermed til en forbedring af dens generelle kvalitet.

Vidensopsamling kan imidlertid i en organisation som den kommunale socialforvaltning foretages på mange måder og niveauer. For det første er der sagsbehandlerniveauet, som især har brug for viden af socialfaglig, politisk og forvaltningsretlig art. Det er således sagsbehandlerne, der

Tabel 10.5

Hvor enig er du i nedenstående påstande om effekten af arbejdet i den tværfaglige gruppe? Procent.

	Meget enig	Enig	Hverken enig/ uenig	Uenig	Meget Uenig
Det har overordnet set givet langt bedre effekt for de berørte børn/unge, end tilfældet var før oprettelsen	15	47	30	7	7
Det er godt at få flere øjne på sagen – også selvom det måske tager lidt længere tid	32	61	7	7	0
Der opnås større tværfaglighed i løsningen	29	55	14	3	0
Det giver et større bureaukrati	2	17	46	34	1
Det giver en hurtigere indgriben	7	36	38	18	1
Det giver en mere helhedsorienteret indsats	27	60	9	4	0

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 152.

i sidste ende skal vide, i hvilken retning, hvordan og under hensyn til hvad deres socialfaglige arbejde skal udføres. For det andet er der afdelingsleder- og socialdirektørniveauet, som også har brug for løbende vidensopsamling, især i form af viden om forvaltningen og dens arbejde, således at de er i stand til at varetage deres ledelsesansvar.

De følgende analyser af kommunernes implementering af forhold, der menes at styrke kommunernes vidensopsamling og dermed beslutningernes faglighed og i sidste ende kvaliteten af det arbejde, som forvaltningen udfører, sonderer således mellem vidensopsamlingsaktiviteter på sagsbehandler-, afdelingsleder- og socialdirektørniveau. På sagsbehandlerniveauet ses der dels på, i hvor høj grad sagsbehandlerne modtager supervision, dels på, hvor ofte man i afdelingen afholder forskellige aktiviteter af faglig karakter, da begge dele menes at kunne styrke sagsbehandlernes faglige sikkerhed og ensartetheden i deres arbejde.

Med hensyn til graden af vidensopsamling på afdelingsleder- og socialdirektørniveau ses der på, hvor ofte hver af de to udarbejder eller får udarbejdet statistiske opgørelser over diverse forhold vedrørende administrationen og dens socialfaglige arbejde.

I forbindelse med dataindsamlingen blev der også indhentet information om, hvorvidt kommunerne har evalueret en række forskellige

emner inden for de sidste fem år. Evaluering af forskellige aspekter ved forvaltningens arbejde er således en form for vidensopsamling, der dog ikke kan siges at knytte sig til hverken det ene eller det andet niveau i forvaltningen.

VIDENSOPSAMLINGSAKTIVITETER BLANDT SAGSBEHANDLERNE

Som nævnt ovenfor indgår oplysninger om mængden af supervision, samt hvor ofte forvaltningen afholder diverse vidensopsamlingsaktiviteter, i målet for kommunernes implementering af forhold til styrkelse af sagsbehandlingens faglige kvalitet.

Som det fremgår af tabel 10.6, tilbyder 22 pct. af de deltagende kommuner ikke deres sagsbehandlere nogen form for hverken faglig eller personlig supervision. Blandt de kommuner, som tilbyder supervision, er faglig supervision af en supervisor ansat uden for kommunen den hyppigste form for supervision – 53 pct., mens faglig supervision af en ansat i egen kommune er den næst hyppigste – 33 pct. Personlig supervision af henholdsvis en ansat i kommunen og en ansat uden for kommunen tilbydes i henholdsvis 19 pct. og 17 pct. af kommunerne. Endelig tilbyder 9 pct. af kommunerne en form for supervision uden for de nævnte kategorier. Tallene summer til mere end 100, da nogle kommuner (jf. tabel 10.6) anvender mere end en form for supervision.

Tabel 10.6

Antallet af angivne former for supervision, som sagsbehandlere har adgang til. Procent.

	Procent
Ingen form for supervision	22
1 form for supervision	40
2 former for supervision	26
3 former for supervision	9
4 former for supervision	3
5 former for supervision	0
I alt	100

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 219.

Supervision er imidlertid langt fra den eneste metode til at styrke sagsbehandlernes faglige viden og sikkerhed. En anden er via forskellige aktivi-

teter løbende at udfordre den viden og tankegang, som den enkelte sagsbehandler lægger til grund for sit arbejde. Kommunerne blev derfor bedt om at angive, hvor ofte de afholdt en række nærmere specificerede aktiviteter. Resultatet er gengivet i tabel 10.7.

Tabel 10.7

Hvor ofte har I i børne- og ungeafdelingen følgende aktivitet med sagsbehandlerne? Procent.

	Aldrig	Mindre end en gang om året	En gang om året	En gang hvert halve år	Ca. en gang om måneden	Ca. en gang om ugen
Halv-, hel- eller flerdagsseminar, hvor kommunens principper for sagsbehandling af børne- og ungesager diskuteres	20	18	26	25	10	2
Øvelser, hvor man i fællesskab diskuterer, hvad god sagsbehandling ville være i relation til en række fiktive eller faktiske sager	28	11	5	14	25	18
Seminarer eller "gåhjemmøder", hvor eksterne fagpersoner holder foredrag	28	23	20	28	1	0
Møder, hvor I sammenligner og diskuterer indsatsens form og indhold på en håndfuld af sager, der med hensyn til problemets karakter er sammenlignelige	31	13	5	11	19	21

Kilde: Skema til afdelingsledere. N=199.

Som det fremgår af tabel 10.7, er der en væsentlig del af kommunerne, som enten aldrig eller sjældent (en gang om året eller sjældnere) afholder de forskellige aktiviteter. Fx er det kun i 29 pct. af kommunerne, at der mere end en gang om året afholdes et seminar eller "gåhjemmøde", hvor eksterne fagpersoner holder foredrag. En indvending mod dette mål kan dog være, at det er en aktivitet, som fx fagforening, faglige grupper eller tværkommunale fællesskaber og ikke den enkelte socialforvaltning tager sig af at arrangere. Dog ser vi også, at kun 37 pct. af kommunerne mere end en gang om året tager en halv, hel eller flere dage, hvor selve princip-

perne bag sagsbehandlingen af børne- og ungesager tages op til diskussion. Til gengæld er de mest benyttede former for vidensopsamlingsaktiviteter øvelser og møder med udgangspunkt i konkrete sager – dog afholdt med det formål at drage mere generel lære af sagerne.

Det behøver imidlertid ikke at være de samme kommuner, der ofte afholder de forskellige aktiviteter. Omvendt kan tallene i tabel 10.7 også dække over, at det er de samme kommuner, der aldrig har nogen af aktiviteterne – eller i hvert fald kun har dem meget sjældent. For at undersøge dette har vi udregnet den enkelte kommunes samlede score med hensyn til de ovenfor nævnte aktiviteter. Den samlede score er udregnet således, at hvis en aktivitet kun holdes en gang om året eller sjældnere, opnås scoren 0, mens større hyppighed værdisættes til 1. Den enkelte kommunes score på de enkelte aktiviteter er efterfølgende lagt sammen. Det kan selvfølgelig altid diskuteres, hvor snittet skal lægges – hvilken hyppighed der burde medtælles, og hvilken der ikke burde. Man kan imidlertid samtidig diskutere, om det ikke er rimeligt, at nogle af aktiviteterne finder sted oftere end en gang om året. Vi har derfor vurderet, at det er et rimeligt snit at lægge.

Tabel 10.8

Antallet af angivne former for vidensopsamlingsaktiviteter foretaget sammen med sagsbehandlerne. Procent.

	Procent
Ingen form for vidensopsamlingsaktivitet	22
1 form for vidensopsamlingsaktivitet	40
2 former for vidensopsamlingsaktivitet	26
3 former for vidensopsamlingsaktivitet	9
4 former for vidensopsamlingsaktivitet	3
5 former for vidensopsamlingsaktivitet	0
I alt	100

Kilde: Skema til afdelingsledere. N = 199

Som det ses af tabel 10.8, er der 22 pct. af kommunerne, hvor man så godt som aldrig afholder nogen af de nævnte vidensopsamlingsaktiviteter med sagsbehandlerne, og kun 9 pct. afholder alle fire aktiviteter mindst lidt oftere end en gang om året. Det skal imidlertid nævnes, at man i spørgeskemaet kun havde mulighed for at forholde sig til de fire aktiviteter, som var defineret på forhånd. Det kan derfor ikke udelukkes, at kommunerne jævnligt afholder andre aktiviteter end de her målte.

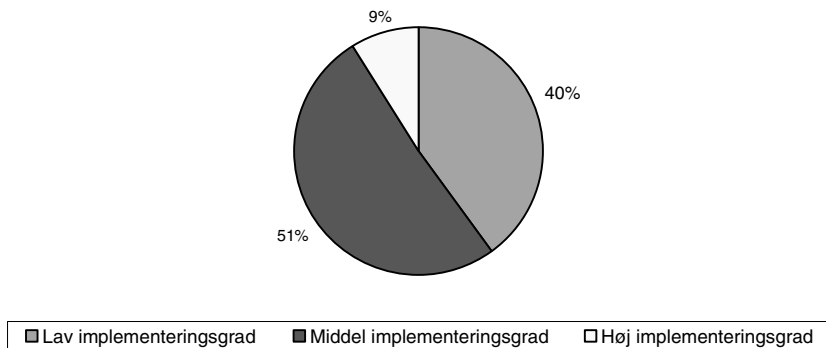
Nøjagtigt som under spørgsmålet om implementeringen af for-

hold, der menes at styrke grundighed og systematik i sagsbehandlingen, kan vi også i forhold til spørgsmålet om vidensopsamling på sagsbehandlerniveau konstruere et sumindeks ved at lægge de to mål (supervision og egentlige vidensopsamlingsaktiviteter) sammen. Gevinsten herved er et mere overordnet billede af, hvor mange og hvilken type af kommuner der har henholdsvis mange og få aktiviteter implementeret, som hver især bidrager til at styrke vidensopsamlingen på sagsbehandlerniveau.

Indekset er konstrueret, så de forskellige supervisions- og vidensopsamlingsaktiviteter vægtes lige højt, og sådan at jo flere aktiviteter kommunen har arrangeret for sine sagsbehandlere, jo højere scorer kommunen. Ved at dele indekset ind i tre får vi den fordeling af kommuner, som ses i figur 10.3.

Figur 10.3

Kommunernes fordeling mht. implementeringsgrad af aktiviteter til styrkelse af sagsbehandlerens vidensopsamling.



Som det fremgår af figur 10.3, er der 40 pct. af kommunerne, der scorer fra nul til to, hvilket vil sige, at de anvender fra nul til to af de ovenfor beskrevne supervisions- eller vidensopsamlingsaktiviteter. Det skal nævnes, at tallet dækker over, at 6 pct. af kommunerne scorer nul og dermed ikke anvender nogen af de nævnte aktiviteter. I den anden ende af skalaen ses det, at 9 pct. af kommunerne anvender fra seks til otte af de nævnte vidensopsamlingsaktiviteter og dermed har en høj implementeringsgrad. Her skal det nævnes, at tallet dækker over, at ingen af kommunerne anvender otte og dermed alle aktiviteterne. Dette behøver imidlertid ikke være negativt, da man kan argumentere for, at mange aktiviteter ikke nødvendigvis er optimale, idet fx de ressourcer, der bruges herpå, ikke

nødvendigt står mål med gevinsten. Hvilket niveau der er mest effektivt, vil blive gjort til genstand for nærmere analyser i delrapport IV.

Endelig skal det nævnes, at 51 pct. af kommunerne ligger i midterkategorien, hvilket vil sige, at de i deres arbejde med børne- og ungesager anvender fra tre til fem af de målte vidensopsamlingsaktiviteter på sagsbehandlerniveau.

VIDENSOPSAMLING BLANDT AFDELINGSLEDERE OG SOCIALDIREKTØRER

Også ledere forventes at have brug for løbende at opsamle viden, herunder især viden om forvaltningen og dens arbejde, for at kunne varetage deres ledelsesansvar.

Der blev i forbindelse med dataindsamlingen spurgt til, hvor ofte henholdsvis afdelingsleder og socialdirektør udarbejder eller får udarbejdet statistiske opgørelser over en række forskellige emner. En faktoranalyse af datamaterialet viser, at rækken af spørgsmål vedrørende statistiske opgørelser rummer to væsensforskellige kategorier med hensyn til den type af information, som statistikkerne indeholder.

Først analyseres derfor spørgsmålet om, hvor ofte de to ledelsesniveauer indhenter statistiske opgørelser, som på forskellig vis handler om forvaltningens økonomi og ressourceforbrug. Til denne kategori hører således statistik om økonomi, men også oplysninger om forvaltningens brug af foranstaltninger såsom efterværn, familiepleje og anbringelse på døgninstitution – herunder også genanbringelse.

Dernæst analyseres de spørgsmål, der vedrører hyppigheden af statistiske opgørelser om forhold, der knytter sig snævert til det socialfaglige arbejde og herunder den egentlige sagsbehandling. Til den kategori hører oplysninger om antallet af udarbejdede handlingsplaner, antallet af interview med såvel berørte børn som forældre, sagsbehandlernes tidsforbrug, arbejdet med den forebyggende indsats samt det samlede antal underretninger, som forvaltningen modtager.

Der fremgår af tabel 10.9, at der for det første ikke er nævneværdig forskel på, hvad henholdsvis afdelingslederen og socialdirektøren udarbejder eller får udarbejdet statistiske opgørelser over. For det andet ses det, at der forholdsvis ofte indhentes oplysninger af økonomisk/ressourceforbrugsmæssig art. For mellem 82 og 91 pct. af afdelingslederne og socialdirektørerne sker dette som minimum en gang i kvartalet. I den anden

ende af skalaen er der mellem 3 og 6 pct. af henholdsvis socialdirektørerne og afdelingslederne, som sjældnere end en gang om året indhenter de nævnte oplysninger. Dette mønster gælder dog ikke, når vi ser på statistisk information vedrørende antallet af genanbringelser og antallet af aftaler om efterværn. Her er det kun omkring 50 pct. af lederne og direktørerne, som indhenter oplysninger minimum en gang i kvartalet, mens 38 pct. af afdelingslederne og 28 pct. af socialdirektørerne sjældnere end en gang om året indhenter statistiske oplysninger om antallet af genanbringelser, og for antallet af aftaler om efterværn er tallet 35 pct. og 46 pct.

Tabel 10.9

Hvor ofte får du/laver du statistiske opgørelser over økonomi og ressourceforsøg i forbindelse med kommunens arbejde med børn og unge med særlige behov? Procent.

	Sjældnere end en gang om året		En eller flere gange om året		En eller flere gange hvert halve år		En eller flere gange i kvartalet		En eller flere gange om måneden		En eller flere gange om ugen	
	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO
Økonomi	6	4	4	0	8	5	36	31	44	58	2	2
Antal anbringelser i familiepleje	3	6	12	6	10	11	36	38	37	39	2	1
Antal anbringelser på døgninstitution	4	6	12	6	9	11	38	38	37	39	2	1
Antallet af genanbringelser	38	28	10	13	10	9	23	28	18	21	2	1
Antal aftaler om efterværn for klienter, der fylder 18 år	35	46	18	19	11	7	20	18	16	10	2	1

AF = Skema til afdelingsleder. N = 199.

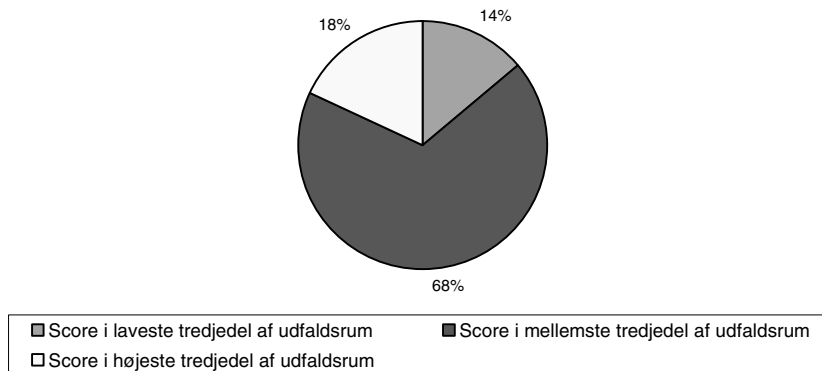
SO = Skema til socialdirektør. N = 197.

Et er imidlertid, hvor ofte afdelingsledere og socialdirektører udarbejder eller får udarbejdet de nævnte statistiske opgørelser. Noget andet er, hvordan billedet ser ud på kommuneniveau, og hvordan spredningen mellem kommunerne er. For at vurdere det har vi – som tidligere – konstrueret et sumindeks, der måler den enkelte kommunes gennemsnitlige score, når vi

lægger kommunens score på de spørgsmål, der omhandler hyppigheden af udarbejdede statistikker, sammen. Scoren er udregnet som et gennemsnit af henholdsvis socialdirektørens og afdelingslederens svar på hvert af spørgsmålene, og derefter er gennemsnittet for alle fem spørgsmål, der indgår i indekset, udregnet for den enkelte kommune. Indeksens skala kommer således til at gå fra den ekstreme situation 0 (dvs. alle statistikker udarbejdes til både afdelingsleder og socialdirektør sjældnere end en gang om året) til den ekstreme situation 5 (dvs. alle statistikker udarbejdes en eller flere gange om ugen til både socialdirektør og afdelingsleder). Igen inddeles indekset for overskuelighedens skyld i tre grupper. Fordelingen af kommunerne fremgår af figur 10.4.

Figur 10.4

Kommunernes fordeling mht. hyppigheden af udarbejdelse af data af statistik over forhold vedrørende økonomi og ressourcefordeling til brug på afdelingsleder- og socialdirektørniveau.



Det ses af figur 10.4, at der er 14 pct. af kommunerne, hvor afdelingsleder og socialdirektør forholdsvis sjældent anvender statistikker vedrørende forvaltningens økonomi og ressourceforbrug i form af forskellige anbringelser og efterværn. 68 pct. af kommunerne anvender disse statistikker med middelhypighed, mens 18 pct. af kommunerne anvender dem relativt ofte.

Men som nævnt omhandler ledelsesniveauernes behov for vidensopsamling ikke kun indhentningen af statistikker vedrørende økonomi og

ressourceforbrug, men også indhentningen af statistikker om det socialfaglige arbejde og den egentlige sagsbehandling. Af tabel 10.10 fremgår det, hvor ofte henholdsvis afdelingslederne og socialdirektørerne udarbejder eller får udarbejdet statistikker om forskellige forhold ved sagsbehandlernes arbejde.

Tabel 10.10

Hvor ofte får du/laver du statistiske opgørelser vedrørende egentlig sagsbehandling i kommunens arbejde med børn og unge med særlige behov? Procent.

	Sjældnere end en gang om året		En eller flere gange om året		En eller flere gange hvert halve år		En eller flere gange i kvartalet		En eller flere gange om måneden		En eller flere gange om måneden	
	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO
Antal udarbejdede handlingsplaner i forhold til antal sager	59	54	11	15	13	12	11	15	7	5	0	0
Antallet af interview med berørte børn set i forhold til antallet af sager	75	75	10	10	8	7	6	7	1	2	0	0
Antallet af samtaler med berørte forældre set i forhold til antal sager	79	76	8	10	5	7	6	6	2	2	1	0
Sagsbehandlernes tidsforbrug	77	64	12	18	4	8	4	7	1	3	0	0
Hvordan sagsbehandlernes tidsforbrug er fordelt på forskellige typer opgaver	77	67	13	18	6	7	3	5	1	3	1	0
Det samlede antal af underretninger om problemer med børn/unge	62	57	15	16	7	7	7	10	7	10	3	1
Den forebyggende indsats	38	26	12	19	10	12	21	22	18	18	3	2

AF = Skema til afdelingsleder. N = 199.

SO = Skema til socialdirektør. N = 197.

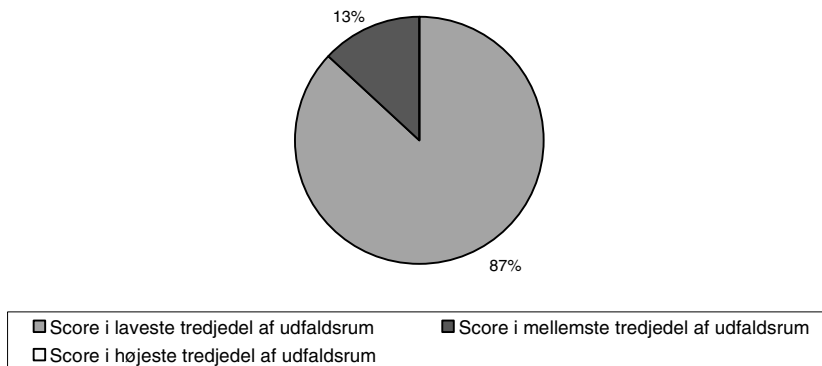
Af tabel 10.10 ser vi først og fremmest, at der heller ikke her er den store forskel på, hvor ofte afdelingsledere og socialdirektører udarbejder eller får udarbejdet statistiske opgørelser over de forskellige emner. Desuden ser vi, at billedet her nærmest er det stik modsatte af billedet vedrørende økonomi og ressourceforbrug. Det er et mindretal af afdelingslederne og socialdirektørerne, der får statistisk information om de forskellige forhold mindst en gang i kvartalet. Det forhold, som de oftest får information om, er den forebyggende indsats (for begge vedkommende får 42 pct. information herom mindst en gang i kvartalet), mens "sagsbehandlernes tidsforbrug fordelt på forskellige typer af opgaver" er det forhold, som de mest sjældent får information om – henholdsvis 5 pct. og 8 pct. af afdelingslederne og socialdirektørerne får som minimum information herom en gang i kvartalet. På alle spørgsmålene er der i det hele taget en markant overvægt af såvel afdelingsledere som socialdirektører, der sjældnere end en gang om året udarbejder eller får udarbejdet statistikker om det pågældende emne.

For at få et overblik over, hvordan billedet ser ud på kommuneniveau, og hvordan spredningen mellem kommunerne er, har vi konstrueret et sumindeks på samme måde som før. Indekset måler således den enkelte kommunes gennemsnitlige score, når vi lægger kommunernes score på de spørgsmål, der omhandler hyppigheden af udarbejdede statistikker, sammen. Scoren er udregnet som et gennemsnit af henholdsvis socialdirektørens og afdelingslederens svar på hvert af spørgsmålene, og derefter er det samlede gennemsnit for alle syv spørgsmål, der indgår i indekset, udregnet for den enkelte kommune. Indeksets skala kommer således til at gå fra den ekstreme situation 0 (dvs. alle statistikker udarbejdes til både afdelingsleder og socialdirektør sjældnere end en gang om året) til den ekstreme situation 5 (dvs. alle statistikker udarbejdes en eller flere gange om ugen til både socialdirektør og afdelingsleder). Igen inddeles indeksets udfaldsrum for overskuelighedens skyld i tre grupper. Fordelingen af kommunerne fremgår af figur 10.5.

Som det fremgår af figur 10.5, er der 87 pct. af kommunerne, som scorer i den laveste tredjedel af udfaldsrummet, dvs. at deres afdelingsledere og socialdirektører forholdsvis sjældent indhenter statistikker om de nævnte emner, der omhandler den mere specifikke sagsbehandling og sagsbehandlernes arbejde. 13 pct. af kommunerne falder i den mellemste kategori, mens ingen af kommunerne falder i den højeste tredjedel af udfaldsrummet. Der er med andre ord ingen af kommunerne, der på alle de

Figur 10.5

Kommunernes fordeling mht. hyppigheden af udarbejdelse af statistik over forhold vedrørende det socialfaglige arbejde og egentlig sagsbehandling til brug på afdelingsleder- og socialdirektørniveau.



opstillede emner hyppigt indhenter statistisk information om forvaltningens arbejde.

Det er værd at bemærke den store forskel, der er i kommunernes score på de to kategorier af information, som henholdsvis figur 10.4 og figur 10.5 repræsenterer. Det er helt tydeligt, at information om økonomi og ressourceforbrug langt hyppigere er det, som ledelsesniveauerne indsamler statistisk information om, end fx sagsbehandlerens tidsforbrug, antallet af interview med berørte børn og forældre eller antallet af udarbejdede handlingsplaner.

EVALUERING SOM VIDENSOPSAMLING

Statistikker, tværfaglige grupper, supervision og kvalitetssikringsprocedurer er dog langt fra den eneste form for vidensopsamling, som socialforvaltningerne kan benytte sig af til at styrke deres arbejde. Jævnlig evalueringer kan således være med til at højne ikke blot ledelsens, men også de enkelte sagsbehandleres viden om forskellige forhold med relevans for deres arbejde.

Derfor blev der i forbindelse med dataindsamlingen også spurgt til, om en række nærmere definerede emner har været genstand for en evaluering foretaget af kommunen inden for de sidste fem år. En nærmere analyse (faktoranalyse) af data viste imidlertid, at oplysningerne vedrørende de forskellige evalueringsemner afspejler tre kategorier, der hver især

indeholder væsensforskellige typer af evalueringsemner. Et spørgsmål om evaluering af brugertilfredshed udgør således en selvstændig kategori, mens to spørgsmål om evaluering af henholdsvis kort- og langsigtede effekter for de berørte børn dannede en anden kategori. Endelig danner de resterende evalueringsemner, der omhandler fx sagsbehandlingens kvalitet, samarbejdet med forskellige aktører og udviklingen i kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov, en tredje kategori. Svarmuligheden “andet” og dermed det, som kommunerne har henført til denne kategori, hører ligeledes til den tredje kategori. Der er således tale om tre kategorier, der omhandler evaluering af brugertilfredshed, evaluering af effekter og endelig evaluering af sagsbehandling og samarbejde. I tabel 10.11 ses resultaterne i henhold til de tre kategorier.

Tabel 10.11

Andel kommuner, hvor følgende emner indgik i en eller flere evalueringer inden for de sidste fem år. Procent.

Kategori	Evalueringsemne	Ja	Nej
Brugertilfredshed	Brugertilfredshed	16	84
	Kortsigtede effekter for de berørte børn	26	74
Effekter	Langsigtede effekter for de berørte børn	9	91
	Udviklingen i kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov	37	63
	Sagsbehandlingens kvalitet	42	58
	Samarbejdet internt i afdelingen	38	62
	Samarbejdet internt i forvaltningen	32	68
	Samarbejdet med amtet	16	84
	Samarbejdet med det sundhedsfaglige netværk i kommunen	39	61
	Samarbejdet med det pædagogiske og socialpædagogiske netværk i kommunen	47	59
	Samarbejdet med anbringelsessteder	16	84
	Sagsbehandling og samarbejde	Samarbejdet med leverandører af andre ydelser end anbringelse	21
	Andet	10	90

Kilde: Skema til afdelingsledere. N = 199.

Som det ses af tabel 10.11, er det et mindre antal af kommunerne, der inden for de sidste fem år har foretaget en evaluering af de forskellige evalueringsemner. Det selvstændige emne, som flest kommuner (47 pct.)

har evalueret, er “samarbejdet med det pædagogiske og socialpædagogiske netværk i kommunen”, mens det mindst evaluerede emne, er “langsigtede effekter for de berørte børn” (9 pct.).

For at få et mere overordnet indblik er det imidlertid for det første interessant at finde ud af, om det er de samme kommuner, der evaluerer på alle emner henholdsvis slet ikke evaluerer, eller om alle kommuner evaluerer lidt, men på forskellige emner. For det andet er det interessant, om evalueringstendensen generelt er hyppigere inden for én kategori end inden for en anden.

Det sidste spørgsmål kan lettest afdækkes ved at sammenligne kommunernes samlede gennemsnitlige score inden for hver af de tre kategorier, hvilket er gjort i tabel 10.12.

Tabel 10.12

Kommunernes samlede gennemsnitlige score inden for hver af de tre evalueringskategorier.

Brugertilfredshed	Effekter	Sagsbehandling og samarbejde
0,16	0,18	0,32

Note: Indeksets minimum = 0. Maksimum = 1.

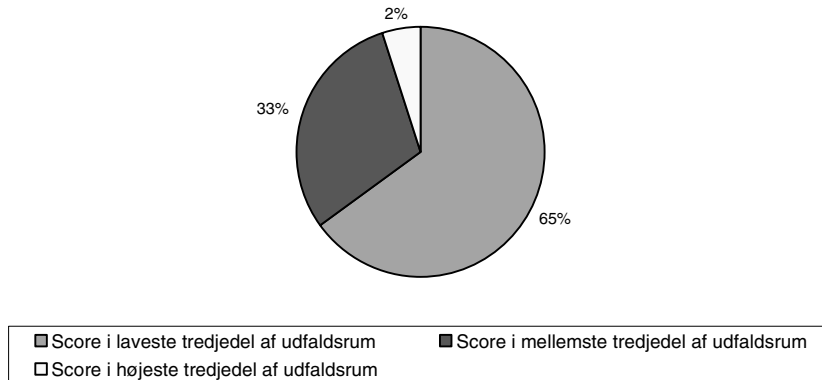
Som det ses i tabel 10.12, er spørgsmål om sagsbehandling og samarbejde genstand for kommunernes evaluering næsten dobbelt så ofte som både spørgsmålet om brugertilfredshed og spørgsmålet om effekterne af indsatsen over for de berørte børn og unge. Men samtidig understreger tabellens resultater også indtrykket fra tabel 10.11 af, at evalueringsaktiviteten på de anvendte målemetoder generelt er lav, idet gennemsnittet for hver af de tre evalueringskategorier er forholdsvis langt fra den maksimale score på 1. Men igen skal det understreges, at nærværende undersøgelser ikke siger noget om, hvorvidt det er *for* lavt, idet analyserne ikke undersøger, om der er en positiv sammenhæng mellem hyppigheden af evalueringer på den ene side og sagsbehandlingens kvalitet på den anden side.

Spørgsmålet om, hvorvidt resultaterne i tabel 10.11 og tabel 10.12 dækker over, at mange kommuner evaluerer lidt, men på forskellige emner, eller over, at få kommuner evaluerer på mange emner, kan som tidligere illustreres ved at konstruere et sumindeks, der sammentæller den enkelte

kommunes score på de enkelte evalueringsemner.² Kommunernes fordeling inden for disse kategorier er vist i figur 10.6.

Figur 10.6

Kommunernes fordeling mht. antallet af evalueringsemner, der har været genstand for evaluering inden for de sidste fem år.



Som det ses af figur 10.6, falder størstedelen af kommunerne (65 pct.) i den laveste tredjedel af udfaldsrummet vedrørende antallet af emner, som inden for de sidste fem år har været genstand for evaluering. Det vil sige, at 65 pct. af kommunerne inden for de sidste fem år har evalueret mellem nul og fire af de forskellige evalueringsemner. 33 pct. af kommunerne har evalueret mellem fem og ni af emnerne inden for en femårig periode. Endelig er der 2 pct. af kommunerne, der har foretaget evaluering på mellem ti og tretten af de opstillede evalueringsemner. Kategorierne dækker i øvrigt over, at 18 pct. af kommunerne inden for de sidste fem år ikke har foretaget evaluering inden for et eneste af de nævnte evalueringsemner, samt at ingen af kommunerne har foretaget evalueringer af alle tretten emner.

2. Sumindekset er konstrueret sådan, at jo højere kommunen scorer, jo flere emner har været genstand for evaluering inden for de sidste tre år. Maksimum score er 13, mens minimum score er 0. Igen er det mulige udfaldsrum – gående fra 0 til 13 – inddelt i tre, således at de mindst evaluerende kommuner scorer fra 0 til og med 4, mellemgruppen scorer fra 5 til og med 9, og de mest evaluerende kommuner scorer fra 10 til og med 13.

OPSAMLING: IMPLEMENTERING AF FORHOLD TIL STYRKELSE AF FAGLIGHEDEN

Spørgsmålet om, i hvor høj grad kommunerne har implementeret forskellige forhold, som af både Folketinget og Servicestyrelsen forventes at styrke fagligheden i forvaltningens arbejde med børn og unge med særlige behov, rummer mange delelementer såvel på tværs af forvaltningsniveauer som på det enkelte niveau. Det kan derfor være vanskeligt at danne sig et fuldstændigt overblik.

For at få en form for overblik kan man via et sumindeks se, dels hvordan kommunerne fordeler sig i forhold til det mulige udfaldsrum, dels hvordan spredningen er mellem dem. Sumindekset er konstrueret således, at den enkelte kommunes score på de foregående sumindeks – dvs. 1) scoren med hensyn til implementeringsgrad af aktiviteter til styrkelse af sagsbehandlerens vidensopsamling, 2) scoren med hensyn til hyppigheden af udarbejdelse af statistik over forhold vedrørende økonomi og ressourceforbrug, 3) scoren med hensyn til hyppigheden af udarbejdelse af statistik over forhold vedrørende det socialfaglige arbejde og egentlig sagsbehandling, 4) scoren med hensyn til antallet af evalueringsemner, der har været genstand for evaluering inden for de sidste fem år – er lagt sammen. Herefter er sumindekset igen inddelt i tre i forhold til den mulige maksimumscore og minimumscore.

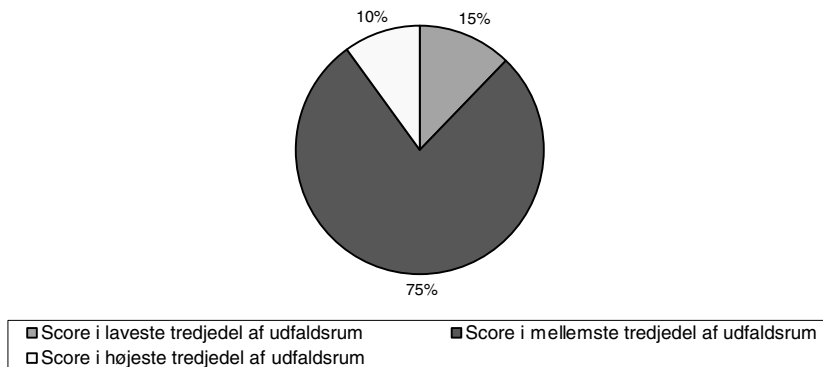
Det skal imidlertid påpeges, at der er tale om et groft mål, idet de elementer, der indgår i indekset, som tidligere vist, hver især rummer flere elementer. Desuden kan det diskuteres, om alle disse fire elementer er lige vigtige og dermed skal vægtes lige meget, hvad sumindekset her gør.

Men på trods af disse forbehold kan figur 10.7 give en pejling om, hvorvidt der er en gruppe af kommuner, som gennemgående har scoret lavt, eller om der måske i virkeligheden nærmere er tale om, at en række kommuner har scoret lavt på nogle delelementer, men højt eller i hvert fald højere på andre delelementer. Desuden kan den give en pejling om, hvor mange kommuner der gennemgående scorer højt på mange af de forskellige forhold, der tilsammen og hver især forventes at øge forvaltningens faglighed.

Som det fremgår af figur 10.7, har en mindre gruppe på 15 pct. en relativt lav implementeringsgrad, mens en stor gruppe på 75 pct. grupperes i den mellemste tredjedel af udfaldsrummet og således relativt set har en middel implementeringsgrad. 10 pct. af kommunerne placerer sig i den højeste tredjedel af udfaldsrummet med hensyn til deres implementerings-

Figur 10.7

Kommunernes samlede fordeling mht. implementeringsgraden af forhold til styrkelse af fagligheden i forvaltningens arbejde.



grad af forhold, der på forskellig vis kan styrke fagligheden i forvaltningens arbejde.

De tre kategorier er karakteriseret som beskrevet i bilag 10. Hovedkonklusionen er imidlertid, at der for det første ikke er særlig stor spredning mellem kommunerne, når det kommer til spørgsmålet om at anvende administrative aktiviteter og procedurer, som kan være med til at styrke sagsbehandlingen faglighed. Ser vi imidlertid på forskelle mellem dem, som har den laveste implementeringsgrad og dem, som har den højeste, synes der at være en tendens til, at de store kommuner og herunder især kommunerne, som ligger i Hovedstadsregionen, oftere befinder sig i den lave end i den høje ende af skalaen.

VENTETIDER

Som nævnt tidligere i dette kapitel kan der argumenteres for, at en hurtig sagsbehandling og en hurtig effektivering af en afgørelse også er et succesparameter i forbindelse med forvaltningens arbejde. Ventetidens længde kan således tages som udtryk for kvaliteten af den sagsbehandling, som borgerne modtager. Jo kortere berørte børn og unge samt deres familier skal vente på, at den vedtagne foranstaltning iværksættes, desto bedre er det. Dette ikke kun af hensyn til barnet/den unge og familien, men også for, at problemerne ikke skal eskalere og derved måske skabe behov for mere omkostningstunge løsninger.

Der blev derfor i forbindelse med dataindsamlingen spurgt til ventetiden på en lang række foranstaltninger. Ud fra en nærmere analyse af data og de stillede spørgsmål kan man argumentere for at inddele dem i fire kategorier, som rummer væsensforskellige typer af foranstaltninger.

Tabel 10.13

Kategori af foranstaltningstype	Foranstaltning:
Ventetider på ophold uden for hjemmet	Familiepleje Amtslig døgninstitution Opholdssted Forældre/barnanbringelse
Ventetider på rådgivning	Aflastningsordning Konsulentbistand Personlig rådgiver Fast kontaktperson
Ventetider på tilbud til unge	Praktiktilbud Hybel/eget værelse Kost/efterskole
Ventetider på behandling/hjælp knyttet til familien	Hjemme-hos Familiebehandling MST (multisystemisk terapi)

Note: I forbindelse med dataindsamlingen blev der også samlet data ind vedrørende ventetider på kommunal døgninstitution. Spørgsmålet er imidlertid nødt til at udgå af analysen, da hele 82 pct. har svaret ved ikke/eksisterer ikke til dette spørgsmål, hvilket tyder på, at mange af respondenterne har misforstået spørgsmålet og troet, at der skulle være tale om en døgninstitution tilhørende deres egen kommune og ikke en kommunal døgninstitution generelt.

For at få et mere generelt billede er det igen frugtbart at fremanalysere dels den gennemsnitlige ventetid på de forskellige kategorier af foranstaltninger, dels hvordan kommunerne placerer sig i forhold til det mulige udfaldsrum. For at svare på det første er kommunernes samlede gennemsnitlige score udregnet for hver af de fire kategorier af foranstaltning. Bemærk, at score ikke udtrykker et gennemsnitligt antal uger, men derimod den gennemsnitlige score på det kontinuum, som svarmulighederne i tabel 10.14 udgør. Resultatet er gengivet i tabel 10.15.

Det ses af tabel 10.15, at der ikke er væsentlig forskel på den gennemsnitlige ventetid på de fire forskellige kategorier af foranstaltninger. Dog er der – ikke uventet – lidt længere ventetid på ophold uden for hjemmet end på de øvrige kategorier af foranstaltninger. I det hele taget er de typer af foranstaltninger, som kommunens egne sagsbehandlere ofte selv varetager, dem, hvor ventetiden er kortest – fx foranstaltningerne under rådgivning og hjælp til familien. Det er lettere for forvaltningen at

Tabel 10.14

Hvor lang ventetid vil du vurdere, der i gennemsnit er på følgende foranstaltninger i din kommune?

	Under 1 uge	Under 2 uger	Under 1 må- ned	Under 3 må- neder	3-6 måne- der	Over 6 måne- der	Ved ikke/ eksi- sterer ikke
Aflastningsordning	0	2	20	42	21	10	5
Familiepleje	1	3	18	44	21	5	7
Amtslig døgninstitu- tion	3	2	13	33	25	13	11
Opholdssted	1	1	14	42	26	4	12
Forældre/barnanbrin- gelse	2	4	13	37	9	2	34
Konsulentbistand	8	13	33	21	5	3	17
Personlig rådgiver	3	8	37	35	3	2	12
Fast kontaktperson	2	8	36	39	4	3	8
Praktiktilbud	1	7	39	28	4	1	19
Kost/efterskole	1	4	29	42	8	4	12
Hybel/eget værelse	1	4	14	44	14	7	16
Hjemme-hos	6	12	29	34	6	1	12
Familiebehandling MST (multisystemisk terapi)	5	6	26	42	8	3	10
	1	2	6	6	2	0	82

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 219.

Tabel 10.15

Kommunernes samlede gennemsnitlige score med hensyn til ventetid inden for hver af de fire foranstaltningskategorier.

Ophold uden for hjemmet	Rådgivning	Tilbud til unge	Behandling og hjælp knyttet til familien
4,1	3,3		3,7
			3,4

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 219. Indekssets minimum = 1. Maksimum = 6.

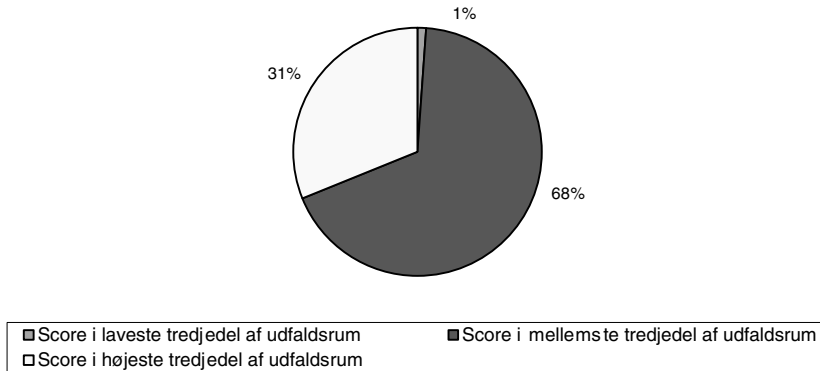
træde hurtigt til, når de ikke er afhængige af eksterne aktører og deres ventetider og kapacitet.

Men som nævnt er vi også interesseret i at vide, hvordan kommunerne fordeler sig i forhold til det udfaldsrum, som det er muligt at placere sig inden for. Ligger alle kommunerne generelt midt i, eller er der en stor spredning mellem en gruppe af kommuner med lang ventetid i forhold til en gruppe med kort ventetid? For at afdække dette har vi igen konstrueret et sumindeks, der lægger svarene på de forskellige spørgsmål

sammen.³ Figur 10.8 illustrerer spredningen af kommunernes placering i forhold til et udfaldsrum, hvor det er muligt at score mellem 1 og 6, og igen er udfaldsrummet inddelt i tre. Bemærk, at jo højere en kommune scorer, desto længere er ventetiden. Dette er logisk, men stik modsat logikken i de øvrige lignende analyser i denne rapport, hvor en høj score var udtryk for noget relativt positivt.

Figur 10.8

Kommunernes fordeling mht. ventetider på diverse foranstaltninger. holds



Som vist i figur 10.8 befinder en meget lille gruppe på 1 pct. sig i den laveste tredjedel af udfaldsrummet med hensyn til ventetidens længde, mens en meget stor gruppe på 68 pct. grupperes i den mellemste tredjedel. Endelig placerer 31 pct. af kommunerne sig i den højeste tredjedel af udfaldsrummet og har derfor relativt lange ventetider på de forskellige foranstaltninger. Hvordan de kommuner, som falder i hver af de tre kategorier, er karakteriseret, fremgår af bilag 10. Helt overordnet viser analysen, at de 148 kommuner, som har en middel placering med hensyn til ventetiden på de forskellige foranstaltninger, ikke adskiller sig ikke markant fra hinanden, idet nogenlunde lige store procentdele af de forskellige kommunetyper placerer sig her. Dog er der en svag tendens til, at jo højere beskatningsgrundlag en kommune har, desto mindre sandsynlighed er der for, at kommunen befinder sig i denne kategori. Ligeledes er der heller ikke

3. Da der ikke var stor spredning mellem de fire kategorier af foranstaltninger med hensyn til ventetid (hverken på gennemsnit eller i forhold til standardafvigelsen inden for hver kategori), har vi fundet det rimeligt at betragte spredningen mellem kommunerne i forhold til ventetider set under et. Sumindekset illustrer derfor gennemsnittet af svarene på alle spørgsmålene vedrørende ventetider.

markante forskelle mellem de kommuner, som falder i gruppen med forvis lange ventetider. Dog er der en svag underrepræsentation af de kommuner, som har relativt mange problembørn. Med andre ord: Har man forholdsvis mange problembørn i kommunen, er ventetiderne forholdsvis korte sammenlignet med i de øvrige kommuner. Noget tyder således på, at disse kommuner – måske på grund af en forholdsvis stor efterspørgsel – har opbygget et system og en adgang til forskellige foranstaltninger, som gør, at de iværksætter foranstaltninger hurtigere end de kommuner, som har få sager. Det synes således at være en problemstilling, som må uddybes nærmere i delrapport IV. Endelig ser det også ud til, at sandsynligheden for at befinde sig i denne kategori, og dermed have relativt lange ventetider, stiger med beskatningsgrundlaget. Forklaringen herpå kan være, at der rent faktisk er et sammenfald mellem, hvor rig kommunen er, og hvor mange problembørn den har, hvorved årsagen ikke er forskelle i beskatningsgrundlag, men den ovenfor omtalte forskel i, om systemet er gearret til hurtigt at iværksætte diverse foranstaltninger.

SAMMENFATNING

At sikre øget kvalitet i sagsbehandlingen er komplekst, men der kan på forskellig vis argumenteres for, at en række administrative/ledelsesmæssige aktiviteter og procedurer kan være med til at skubbe i den rigtige retning. Dette kapitel har således sat fokus på, i hvilken grad kommunerne har implementeret sådanne aktiviteter og procedurer, der menes at styrke for det første grundigheden og systematikken i sagsbehandlingen, for det andet det faglige grundlag, som forvaltningens arbejde hviler på, og for det tredje hvor hurtigt beslutninger efterfølgende effektueres.

Kommunerne har generelt i størst grad implementeret forhold, der har til hensigt at styrke sagsbehandlings systematik og grundighed. Hele 68 pct. af kommunerne har således skriftlige administrative retningslinjer, og 85 pct. af kommunerne har indført en eller flere former for kvalitetssikringsprocedurer. Til gengæld er implementeringen af forhold til styrkelse af sagsbehandlings faglighed svagere. Specielt er det værd at bemærke, at kommunernes administrative ledere generelt har et langt større fokus på forhold vedrørende økonomi og udgiftsprægede beslutninger end på de mere socialfaglige sider af sagsbehandlernes arbejde. Ligeledes er kommunernes evalueringstradition på området forholdsvis svag. Resultaterne vedrørende de administrative lederes fokus skal selvfølgelig

ses i lyset af, hvordan vi har målt det, samt hvordan arbejdsdelingen i kommunerne er mellem lederne og deres sagsbehandlere. Man kan således hævde, at det er vanskeligt at måle ledernes fokus på sagsbehandlerne socialfaglige arbejde via spørgsmål om, hvor ofte de får statistiske opgørelser over forskellige aspekter af dette arbejde, dels at resultatet afspejler en naturlig og nødvendig arbejdsdeling mellem forvaltningens aktører.

Med hensyn til ventetiden på forskellige foranstaltninger og dermed hurtigheden i sagsbehandlingen ser vi også her en overvægt af kommuner med forholdsvis lange ventetider.

I relation til de nævnte resultater og tendenser er det væsentligt at pointere, at det selvfølgelig kan diskuteres, hvad der er det rimelige og nødvendige niveau for at sikre en effektiv og omkostningsefficient sagsbehandling, og ingen af de ovennævnte analyser tager stilling hertil. De måler blot, hvor kommunerne ligger inden for et afgrænset udfaldsrum, samt hvordan kommunerne spreder sig inden for dette.

Med hensyn til hvordan kommunerne spreder sig, er der en tendens til, at store bykommuner har en højere implementeringsgrad af forhold til styrkelse af grundighed og systematik i sagsbehandlingen end små landkommuner og kommunerne i Hovedstadsregionen. Desuden er der også en tendens til, at fattige kommuner i højere grad end rige har en svag implementering på dette punkt. Endelig ser det ud til, at de kommuner, som har relativt mange problembørn, faktisk også har en højere implementeringsgrad af forhold, som forventes at styrke sagsbehandlingen grundighed og systematik. Når det kommer til spørgsmålet om at anvende administrative aktiviteter og procedurer, som kan være med til at styrke sagsbehandlingen faglighed, er der ikke særlig stor spredning mellem kommunerne. Dog er der en tendens til, at de store kommuner i højere grad er at finde blandt dem med lav implementeringsgrad end blandt dem med en høj implementeringsgrad. Med hensyn til ventetider er der en umiddelbar tendens til, at kommuner med relativt mange problembørn har en større sandsynlighed for at have korte ventetider end de øvrige kommuner. Noget kunne således tyde på, at disse kommuner er bedre gearret til at iværksætte foranstaltninger end kommuner, som kun sjældent står over for problemer, der kræver en eller anden form for foranstaltning. Dette er imidlertid alt sammen forhold og tendenser, som fortjener en nøjere og mere forsvarlig analyse. En sådan vil indgå i delrapport IV.

I forbindelse med dataindsamlingen blev sagsbehandlerne spurgt om, hvad de betragter som barrierer for øget kvalitet i sagsbehandlingen. Deres svar fremgår af tabel 10.16. Der er kun angivet de svar, som 10 eller

flere sagsbehandlere har fremført. Set i bakspejlet ville det i øvrigt have været frugtbart at spørge de administrative ledere – socialdirektørerne og afdelingslederne – om det samme, eftersom noget tyder på, at det lige så vel er forhold på deres niveau med effekt for især sagsbehandlingens faglighed, som er forholdsvis svagt implementeret.

Tabel 10.16

Hvilke tre barrierer for udvikling af mere effektive sagsbehandlingsforløb anser du generelt som de væsentligste?

Arbejdspres – antal sager	140
Manglende penge	72
Manglende efteruddannelse	36
Administrativt arbejde	27
Mangel på de rigtige folk og stor udskiftning	19
Bureaukrati – herunder faste sagsbehandlingsfrister og krav til skriftlighed	19
Manglende dokumenteret viden	18
Manglende politisk og administrativt værdigrundlag, retningslinjer og opbakning	17
Manglende tilbud	17
Manglende tid til projekter og fordybelse	16
Før lille kommune og erfaring med for få sager	14
Manglende eller dårlig ledelse	12
Manglende tværfaglighed	10

Kilde: Skema til sagsbehandlerne. N = 217.

Af tabel 10.16 fremgår det, at sagsbehandlerne helt overvejende betragter det oplevede arbejdspres som en væsentlig barriere for øget kvalitet i sagsbehandlingen. Dernæst nævnes “manglende penge” som en barriere – det vil ifølge spørgeskemaerne sige penge til initiativer og foranstaltninger. Som tredje hyppigst nævnte barriere nævnes manglende efteruddannelse. Desuden ses det, at sagsbehandlerne i nogle kommuner mener, at de i forhold til at udvikle en mere effektiv sagsbehandling slås med stor personalemæssig udskiftning. Der er dog ingen tvivl om, at arbejdspres, forstået som antallet af sager, fra sagsbehandlernes side ses som den største hæmsko for at øge kvaliteten af deres arbejde. Det er således værd at bemærke, at det ifølge sagsbehandlernes vurdering ikke er formalisering af retningslinjer og formulering af politiske målsætninger, der først og fremmest fremmer sagsbehandlingens kvalitet. Manglende politisk og administrativt værdigrundlag, retningslinjer og opbakning kommer således først ind på en delt ottendeplads. Dette er med til at påpege behovet for, at vi i afslutningsrapporten nærmere belyser forholdet mellem forskellige ledel-

sesformer/styringsværktøjer på den ene side og sagsbehandlingens kvalitet og evnen til hurtigt at implementere forskellige ændringer på den anden side.

ORGANISATORISKE ÆNDRINGER OG NYE STYRINGSMIDLER

Vi har gennem de foregående kapitler analyseret forskellige aspekter ved de lovændringer i Serviceloven, som trådte i kraft i 2001, lov nr. 466. Vi har set på den konkrete implementering af lovændringerne og forskellige sagsbehandlingsrutiner i forbindelse hermed. I bemærkningerne til lov nr. 466 er det nævnt, at der skal ske en evaluering af de konkrete lovændringer, herunder ændrede sagsbehandlingsrutiner, men det er også anført, at evalueringen skal fokusere på ændrede forvaltningsmæssige strukturer i kommunerne i forbindelse med lovændringerne. I dette kapitel er det derfor formålet at se på eventuelle ændringer i de forvaltningsmæssige strukturer i kommunerne, dvs. på de bredere aspekter ved lovændringerne end de konkrete krav til sagsbehandlingen: i hvilket omfang lovændringerne har medført nye ledelsesmæssige initiativer og/eller ændring af styringsmidler, og i hvilket omfang lovændringerne har medført ændringer af kommunernes retningslinjer. Desuden vil vi også se på graden af samarbejdet i kommunen samt udbyttet af det eventuelle samarbejde.

LEDELSENS HANDLINGER I FORBINDELSE MED LOV NR. 466

For at indholdet af ny lovgivning på børne- og ungeområdet i fuldt omfang skal komme til sagsbehandlernes kendskab, kan det være hensigts-

mæssigt, at ledelsen på den ene eller anden måde kommunikerer lovændringerne videre. For at få et indtryk af, på hvilken måde ledelserne i kommunerne kommunikerede lov nr. 466 og de praktiske konsekvenser heraf videre til medarbejderne i kommunerne, har vi spurgt afdelingslederne, hvad de foretog sig i forbindelse med indførelsen af lovændringerne (tabel 11.1). Det er vigtigt at påpege, at der ikke er lovgivningsmæssige krav til kommunerne om at kommunikere indholdet af lovændringerne videre i systemet, endsize krav om, på hvilken måde dette skal gøres. Der har været mulighed for at afgive flere svar, hvorfor andelen af svar ikke summerer til 100 pct.

Tabel 11.1

Ledelsens handlinger i forbindelse med lovændringerne (procent).

	Andel svar (procent)
"Da Folketinget i 2001 indførte en række lovændringer vedrørende indsatsen over for udsatte børn og unge, hvad gjorde I da?"	
Afholdt et møde, hvor man informerede medarbejderne om de vedtagne lovændringer	56
Sendte flere medarbejdere på efteruddannelse af særlig relevans for lovændringerne	40
Sendte en e-mail eller et notat rundt, der gjorde opmærksom på de nævnte lovændringer	25
Udarbejdede skriftlige retningslinjer for, hvordan de nye regler skulle omsættes i kommunen	19
Afholdt et heldagsseminar, hvor vi diskuterede de nævnte lovændringer og deres konsekvens for vores administration	11
Nedsatte en arbejdsgruppe til at beskrive, hvad de nævnte lovændringer nærmere ville betyde for kommunens sagsbehandling	8
Gjorde intet i den anledning	3
Ved ikke	13
Procentgrundlag	199

Kilde: Afdelingslederskema.

Note: Tallene summerer ikke til 100 pct., da der er mulighed for flere bekræftende svar.

Af tabel 11.1 ses det, at de fleste kommuner (56 pct.) valgte at kommunikere indholdet af lovændringerne videre ved at afholde et møde, hvor man informerede om de vedtagne lovændringer. 40 pct. sendte medarbejdere på efteruddannelse af særlig relevans for lovændringerne, mens en fjerdedel af kommunerne i stedet sendte en e-mail eller et notat rundt, der gjorde opmærksom på lovændringerne. Knap hver femte kommune (19 pct.) udarbejdede skriftlige retningslinjer for, hvordan de nye regler skulle omsættes i kommunen. 11 pct. afholdt et heldagsseminar, og 8 pct. ned-

satte en arbejdsgruppe til at beskrive, hvad lovændringerne ville komme til at betyde i praksis for sagsbehandlerne. 3 pct. gjorde intet i forbindelse med lovændringerne, mens 13 pct. af afdelingslederne ikke er klar over, hvad der blev foretaget i kommunen.

Når man spørger socialudvalgsformændene om, hvor meget debat der var i socialudvalget omkring lovændringerne, tyder det på, at lovændringerne i mange kommuner ikke i sig selv har været medvirkende til større politiske debatter. 56 pct. af socialudvalgsformændene svarer, at der kun har været lidt debat om lovændringerne i socialudvalget, 30 pct., at der har været meget debat, mens de resterende 14 pct. svarer, at der slet ingen debat har været.

ÆNDRING AF RETNINGSLINJER SOM FØLGE AF LOVÆNDRINGERNE

Ifølge socialudvalgsformændene eksisterer der i 61 pct. af kommunerne et eller flere sæt af retningslinjer for arbejdet med udsatte børn og unge. Kun i 1 pct. af disse kommuner er den sidste revision af retningslinjerne sket før 2001, ellers er den, ifølge socialudvalgsformændene, sket, efter at lovændringerne blev indført i 2001. Knap hver femte kommune har, som vi så ovenfor, konkret i forbindelse med lovændringerne udarbejdet skriftlige retningslinjer for, hvordan de nye regler skulle omsættes i praksis. Det skal dog påpeges, at eventuelle ændringer af eller tilføjelser til retningslinjerne ikke var et lovmæssigt krav. Ligeledes er det plausibelt at antage, at ikke alle kommuner har været nødt til at ændre eller lave tilføjelser til deres retningslinjer for at leve op til lov nr. 466. Som vi også i andre kapitler har gjort klart, er det samtidig vigtigt at fastslå, at eksistensen af retningslinjer i en kommune ikke nødvendigvis siger noget om, hvor godt arbejdet med børn og unge med særlige behov gøres i den konkrete kommune. Eksistensen af retningslinjer er således ikke i sig selv nødvendigvis en god ting.

For at få et indtryk af, på hvilke områder der er sket ændringer af retningslinjerne, har vi også spurgt afdelingslederne om graden af ændring af skriftlige retningslinjer på en række forskellige områder inden for arbejdet med udsatte børn og unge. Resultatet er vist nedenfor i tabel 11.2.

Det ses, at der er en generel tendens til, at der i mere end 50 pct. af kommunerne inden for de fleste områder i høj eller meget høj grad er sket ændringer af retningslinjerne. Desuden er der en generel tendens til, at der i omkring halvdelen af kommunerne hverken i høj eller lav grad er

Tabel 11.2

Graden af ændring af retningslinjer (procent).

"I hvilken grad har de lovændringer, som Folketinget indførte i 2001, ført til, at kommunen ændrede sine administrative retningslinjer på følgende områder?"	I meget lav grad	I lav grad	I hverken høj eller lav grad	I høj grad	I meget høj grad	I alt
Inddragelse af børn/unge i børne- og ungesager	10	1	17	59	13	100
Hvornår og evt. hvordan der skal følges op på sager med børn og unge med særlige behov	9	1	41	41	9	101
Hvorledes kontinuitet i anbringelsessager sikres	9	2	38	41	10	100
Kvalitetssikringsprocedurer for arbejdet med sager med børn og unge med særlige behov	14	7	43	27	8	101
Tilsyn med anbringelser	10	1	34	41	13	99
Hvorledes tidlige tegn på mistvivsel skal opspores	10	6	33	36	15	100
Samarbejde med unge om efterværn	12	4	31	46	7	100
Underretning af tilflytningskommune i børnesager, hvor familien er flyttet til en anden kommune	8	1	22	47	21	99
Underretning af tilflytningskommune om gravide misbrugere, når de er flyttet til en anden kommune	13	0	39	35	13	100
Håndtering af mindsteindgrebsprincippet i konkrete sager (jf. § 40, stk.1)	10	6	40	35	9	100
Hvordan kommunen får adgang til en bolig i forbindelse med tvangsfjernelse	31	9	49	8	3	100

Kilde: Afdelingslederskema.

Note: N=135-138.

sket ændringer. En analyse (faktoranalyse) viser, at der er en høj grad af samvariation mellem alle de enkelte spørgsmål, hvilket vil sige, at afdelingslederne har en tendens til at svare det samme på de enkelte spørgsmål. Det er altså de samme ca. 50 pct. af afdelingslederne, som generelt svarer, at der i høj eller meget høj grad er sket ændringer af retningslinjerne, ligesom det er de samme ca. 10-20 pct., som svarer, at retningslinjerne er ændret i lav eller meget lav grad. En undtagelse er dog det sidste spørgsmål, som går på, om kommunen har ændret sine retningslinjer i forhold til, hvordan kommunen får adgang til en bolig ved en tvangsfjernelse. Her svarer knap en tredjedel "i meget lav grad", hvilket imidlertid nok kan forklares med, at denne lovændring kun var en tydeliggørelse af de hidtidige regler, hvorfor mange kommuner sandsynligvis havde retningslinjer i forvejen.

Vi har også fundet det interessant at få at vide, hvem der var involveret i at udarbejde evt. ændrede retningslinjer. En plausibel antagelse er, at det i højere grad ville være det administrative personale, som ville stå for udarbejdelsen, end de politisk valgte udvalgsmedlemmer. Det ses da også af tabel 11.3, at det i langt de fleste kommuner var afdelingslederen, som i høj eller meget høj grad var involveret. Desuden var også alle sagsbehandlere involveret i høj eller meget høj grad i de kommuner, hvor de var med i processen. Forvaltningschefen var også i 51 pct. af de kommuner, hvor han/hun var involveret, involveret i høj eller meget høj grad. Socialudvalget og socialudvalgsformændene var derimod ikke ret involveret i udarbejdelsen af retningslinjerne. Af de kommuner, som var med i processen, var kun 20 pct. involveret i høj grad.

Selvom man beslutter at ændre kommunens skriftlige retningslinjer – eller måske at gøre andre ting for at ændre indsatsen over for udsatte børn og unge – er det ikke sikkert, at det rent faktisk fører til ændringer i praksis. Vi har derfor spurgt socialdirektørerne, om de siden indførelsen af lovændringerne har undersøgt eller fået undersøgt, hvorvidt kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov har ændret sig på en række områder. Som det ses af tabel 11.4, har over halvdelen af socialudvalgene siden lovændringerne fået informationer om en lang række forskellige forhold vedrørende ændringer i kommunernes indsats over for udsatte børn og unge. Det er særligt på de "bredere" områder, at socialudvalgene har fået informationer om ændringer, fx arbejdet med at sikre en tidlig og forebyggende indsats, arbejdet med at sikre, at man vælger den mindst indgribende indsats, samt arbejdet med at sikre kontinuitet i børns

Tabel 11.3

Personer involveret i ændring af retningslinjer (procent).

"I hvor høj grad var følgende personer/grupper af personer involveret i at udarbejde de ændrede administrative retningslinjer?"	I hver-				I me- get høj grad	N (=100 procent)
	get lav grad	I lav grad	høj eller lav grad	I høj grad		
Socialudvalgsformanden	15	23	41	20	1	79
Socialudvalgsmedlemmer – andre end formanden	18	19	43	18	3	74
Forvaltningschefen	10	9	30	35	16	98
Afdelingslederen	0	0	7	41	52	122
Alle sagsbehandlere	1	2	14	46	37	123
Et udvalg af sagsbehandlere	4	10	35	35	17	52
Andre	6	3	19	35	35	31

Kilde: Afdelingslederskema.

liv og brugen af samtale med berørte børn. Det tyder altså på, at mange af socialudvalgene siden 2001 har haft stort fokus på de områder – særligt de bredere områder – som lov nr. 466 berørte.

Tabel 11.4

Undersøgelse af evt. ændring i kommunens indsats (procent).

"Har du siden indførelsen af de nævnte lovændringer undersøgt eller fået undersøgt, hvorvidt kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov har ændret sig på følgende områder?"	Andel svar (procent)
Arbejdet med at sikre en tidlig forebyggende indsats	80
Arbejdet med at sikre, at man så vidt muligt vælger den mindst indgribende foranstaltning	73
Brugen af handlingsplan for anbragte unge, der fylder 18 år	69
Arbejdet med at sikre kontinuitet i barnets/den unges liv	66
Brugen af samtale med det berørte barn, inden der træffes afgørelse	66
Arbejdet med forbyggende indsats i nærmiljøet	65
Brugen af fast kontaktperson for den berørte familie	62
Brugen af efterværn for unge der bliver 18 år	52
Brugen af praktiktilbud til utilpassede unge	40
Arbejdet med at sikre en tidlig underretning om gravide misbrugere	31
Håndteringen af situationer, hvor forældre ønsker et frivilligt anbragt barn hjem, selvom sagsbehandler ikke bifalder dette	31
Brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse	22
Brugen af kommunens ret til adgang til bolig uden retskendelse	9

Kilde: Socialdirektørskema. N = 197.

Note: Tallene summerer ikke til 100 pct., da der er mulighed for flere bekræftende svar.

NYE STYRINGSMIDLER

Som nævnt indledningsvis er det væsentligt for denne evaluering også at vurdere de bredere afledte konsekvenser og implikationer af lovændringerne på fx de styringsmidler, som anvendes i kommunerne. Vi vil derfor i dette afsnit undersøge, om der efter lovændringernes ikrafttræden – dvs. efter 2001 – er sket ændringer i den måde, forskellige styringsmidler anvendes på. Vi har spurgt til en række forskellige styringsmidler, som der summarisk er redegjort for i punktform nedenfor. Det skal dog allerede her påpeges, at vi ikke kan sige noget om, hvorvidt eventuelle ændringer af styringsmidlerne er en direkte konsekvens af lovændringerne, eller om der evt. er andre faktorer, som også spiller ind, således at ændringerne fx ville være sket uanset lovændringerne.

Resultatkontrakter

- 8 pct. af afdelingslederne – svarende til 16 personer – har indgået en resultatkontrakt med forvaltningschefen eller med socialudvalget som helhed. Af dem har kun to afdelingsledere indgået kontrakten før 2001, og alle har fået den revideret i 2003.
- I 4 pct. af kommunerne har socialdirektøren indgået en resultatkontrakt med socialudvalget. Det svarer til otte personer. Af dem har to socialdirektører indgået kontrakten før 2001.

Tidsforbrug

- I 16 pct. af kommunerne – svarende til 32 kommuner – skal sagsbehandlerne føre regnskab over deres tidsforbrug på forskellige opgaver, fx klientkontakt og koordination af det professionelle netværk omkring barnet.
- Kun en kommune har før 2001 opstillet retningslinjer for, hvor stor en del af sagsbehandlerens arbejdstid, der skal gå til de forskellige opgaver.

Værdiprocess

- Knap to tredjedele af kommunerne (62 pct.) har haft en såkaldt værdiprocess omkring forvaltningens arbejde med børn og unge med særlige behov – dvs. en proces, hvor man gennem seminarer, møder og forskellige øvelser har søgt at sætte fokus og ord på, hvad der er for-

valtningens bærende værdier. 43 pct. af disse kommuner har første gang gennemgået en sådan værdiproces før 2001, mens 3 pct. af de kommuner, som har haft en værdiproces, sidst har gennemgået en sådan efter 2001.

- I 85 pct. af kommunerne kom initiativet til at iværksætte en sådan værdiproces fra forvaltningen, mens det i 5 pct. af kommunerne kom fra socialudvalget.
- I 54 pct. af de kommuner, som har gennemgået en værdiproces, deltog socialudvalgsformanden og/eller øvrige medlemmer fra socialudvalget.
- I knap 90 pct. af kommunerne deltog henholdsvis forvaltningsledelsen, afdelingschefen samt de sagsbehandlere, som har med børn og unge at gøre, i denne proces.

Målsætninger/servicemål

- I 73 pct. af kommunerne – svarende til 114 kommuner – har socialudvalget formuleret et eller flere sæt af skriftlige politiske målsætninger/servicemål for kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov. Af disse formulerede 57 pct. deres skriftlige politiske målsætninger/servicemål før 2001, og 93 pct. af de skriftlige politiske målsætninger/servicemål blev sidst revideret efter 2001.
- I 41 pct. af kommunerne – svarende til 64 kommuner – har socialudvalget formuleret et sæt af mål- og resultatkrav til forvaltningen i børnesager.
- 55 pct. af dem formulerede først disse mål- og resultatkrav efter 2001, og 96 pct. af dem har revideret mål- og resultatkravene efter 2001.
- I 57 pct. af alle de adspurgte kommuner har socialudvalget stillet krav om, at forvaltningen løbende udarbejder en såkaldt virksomhedsplan indeholdende forvaltningens målsætninger for det kommende års arbejde. Dette krav blev i 34 pct. af kommunerne først stillet efter 2001.

Alt i alt ser det ud til, at en langt overvejende del af kommunerne har gennemgået en værdiproces og har opstillet målsætninger/servicemål for kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov. Cirka halvdelen af kommunerne har imidlertid gjort disse ting før 2001, så de kan i hvert fald ikke siges at være en konsekvens af lov nr. 466. Resultatkontrakter bliver benyttet i stærkt begrænset omfang, ligesom regnskab med og retningslinjer for sagsbehandlers tidsforbrug også kun bliver brugt i ganske få kommuner.

Med lov nr. 466 fik socialministeren beføjelse til at kunne dispensere fra Retssikkerhedslovens § 21, således at der kan vælges og udpeges flere end en stedfortræder for hvert medlem af børn og unge-udvalget. Socialministeren fik således udvidet sin bemyndigelse efter forretningsordenen for børn og unge-udvalget til at kunne dispensere fra antallet af stedfortrædere for hvert medlem af børn og unge-udvalget efter Retssikkerhedslovens § 19, stk. 2. Det var imidlertid hensigten, at kun ganske få af de store kommuner skulle kunne anvende dispensationsmuligheden, idet en generel lempelse af muligheden for at udpege flere stedfortrædere kunne gå ud over muligheden for at sikre kontinuitet, koordinering og oparbejdelse af erfaring hos medlemmerne og stedfortræderne i børn og unge-udvalgene.

Ifølge afdelingslederne har syv kommuner ud af 199 – svarende til 3,5 pct. – benyttet sig af disse lovændringer.

OMFANG OG UDBYTTE AF SAMARBEJDE

En del af de bredere hensigter bag lov nr. 466 var at få igangsat et bredere og bedre samarbejde i kommunerne omkring arbejdet med udsatte børn og unge. I dataindsamlingen har vi derfor også spurgt sagsbehandlerne om omfanget af deres samarbejde med en række forskellige samarbejdspartnere samt udbyttet af dette samarbejde (se tabel 11.5 og tabel 11.6 nedenfor).

Ser vi på samarbejdet internt i afdelingerne, svarer en stor del af sagsbehandlerne generelt (mellem 41 og 44 pct.), at samarbejdet hverken er omfattende eller begrænset. Derudover er der en tendens til, at samarbejdet internt ikke vurderes til at være særligt omfattende. Undtagelsen er dog samarbejdet inden for sagsbehandlergruppen, som i 36 pct. af kommunerne bliver vurderet til at være omfattende. Ca. 40 pct. mener, at samarbejdet med afdelingsleder, med psykologiske konsulenter og med sundhedsplejen er begrænset eller meget begrænset.

Vender vi derimod blikket mod samarbejdet med andre enheder i kommunen, vurderes det her generelt til at være mere omfattende end det interne samarbejde. Knap halvdelen mener, at samarbejdet med folkeskolelærere, med pædagoger i dagtilbud og med sundhedsplejersker er omfattende. Godt en tredjedel mener, at samarbejdet med disse personer hverken er omfattende eller begrænset. 64 pct. af sagsbehandlerne vurderer

Table 11.5

Omfanget af samarbejde (procent).

"Hvor omfattende er samarbejdet med følgende mulige samarbejdspartnere omkring arbejdet med børn og unge med særlige behov ud over samarbejdet i tværfaglig gruppe (med omfang menes hyppighed af kontakt og ikke evt. udbytte)?"	Samarbejder		Hverken omfattende eller Meget omfattende			
	ikke-relevant	Meget begrænset	Begrænset	Meget begrænset	Omfattende	Meget omfattende
Internt i din afdeling						
Inden for sagsbehandlergruppen	2	2	16	43	36	0
Med afdelingsleder	2	12	25	41	18	3
Med psykologiske konsulenter	7	14	26	44	6	2
Med sundhedsplejen	1	17	30	44	5	3
Andre	52	4	14	23	6	2
Andre enheder i kommunen						
Folkeskolelærere	1	2	9	35	47	6
Pædagoger i dagtilbud	1	3	8	37	47	5
Skolelæger	25	16	23	26	10	0
Sundhedsplejersker	3	4	11	31	48	4
Andre	70	3	2	15	9	1
<i>Andre relevante myndigheder/ samarbejdspartnere</i>						
Praktiserende læge	2	15	34	38	11	0
Børnepsykolog	6	5	17	39	31	1
Amtets børne- og ungdomskontor eller amtslige døgninstitutioner	3	8	16	41	30	2
Pædiatri	16	26	21	31	6	0
Fritidsliv	13	25	26	29	6	0
Andre	75	4	5	9	6	1

Kilde: Sagsbehandlerskema. N = 219.

til gengæld, at de enten ikke samarbejder med skolelæger, eller at samarbejdet er begrænset eller meget begrænset.

Endelig bliver samarbejdet med andre relevante myndigheder overvejende karakteriseret som "hverken omfattende eller begrænset", eller "begrænset". Dette dog med undtagelse af samarbejde med børnepsykologer og amtslige børne- og ungdomskontorer eller døgninstitutioner, som overvejende karakteriseres som "omfattende" eller "hverken omfattende eller begrænset".

Ser vi på udbyttet af samarbejdet, er der en kraftig tendens til, at

det interne samarbejde karakteriseres som relativt mere udbytterigt end samarbejdet med andre enheder i kommunen og med andre relevante myndigheder – mellem 70 og 90 pct. af kommunernes sagsbehandlere vurderer det interne samarbejde til at være udbytterigt eller meget udbytterigt. Samarbejdet med andre enheder i kommunen bliver generelt karakteriseret som hverken meget eller lidt udbytterigt eller udbytterigt. I 52-58 pct. af kommunerne bliver samarbejdet med folkeskolelærere, pædagoger i dagtilbud og sundhedsplejersker karakteriseret som udbytterigt, ligesom samarbejdet med børnepsykologer og amtslige børne- og ungdomskontorer eller døgninstitutioner også i over halvdelen af kommunerne bliver vurderet til at være udbytterigt.

Tabel 11.6

Udbyttet af samarbejde (procent).

"Hvor udbytterigt mener du, at dette samarbejde er?"	Samarbejder		Hverken meget eller		Udbytterigt	Meget udbytterigt
	ikke-relevant	Meget lidt udbytterigt	Lidt udbytterigt	lidt udbytterigt		
<i>Internt i din afdeling</i>						
<i>Inden for sagsbehandlergruppen</i>						
Med afdelingsleder	2	1	1	5	41	50
Med psykologiske konsulenter	2	4	5	21	38	30
Med sundhedsplejen	7	1	4	8	53	26
Andre	2	4	6	16	54	19
Andre enheder i kommunen	66	1	1	5	16	11
<i>Folkeskolelærere</i>						
Folkeskolelærere	1	2	9	26	52	10
<i>Pædagoger i dagtilbud</i>						
Pædagoger i dagtilbud	1	1	8	21	58	11
<i>Skolelæger</i>						
Skolelæger	31	7	13	22	25	2
<i>Sundhedsplejersker</i>						
Sundhedsplejersker	1	2	7	20	54	15
Andre	79	1	1	8	9	2
<i>Andre relevante myndigheder/samarbejdspartnere</i>						
<i>Praktiserende læge</i>						
Praktiserende læge	4	9	21	34	28	4
<i>Børnepsykolog</i>						
Børnepsykolog	8	4	6	16	52	14
<i>Amtets børne- og ungekontor eller amtslige døgninstitutioner</i>						
Amtets børne- og ungekontor eller amtslige døgninstitutioner	3	5	7	26	47	13
<i>Pædiatri</i>						
Pædiatri	27	12	13	29	17	2
<i>Fritidsliv</i>						
Fritidsliv	22	13	13	32	18	2
Andre	81	2	1	5	9	2

Kilde: Sagsbehandlerskema. N = 219.

SAMMENFATNING

I dette kapitel har vi set nærmere på, i hvilket omfang der i forbindelse med lov nr. 466 er blevet indført forskellige ledelsesmæssige initiativer/ styringsmidler, og i hvilket omfang den har medført ændringer af skriftlige retningslinjer osv. For det første har vi set, at over halvdelen af kommunerne afholdt et møde, hvor man informerede om de vedtagne lovændringer. To ud af fem sendte medarbejdere på efteruddannelse af særlig relevans for lovændringerne, mens en fjerdedel af kommunerne sendte en e-mail eller et notat rundt, der gjorde opmærksom på lovændringerne. Knap hver femte kommune udarbejdede skriftlige retningslinjer for, hvordan de nye regler skulle omsættes i kommunen. Når vi ser på graden af ændring af retningslinjer, er det i meget høj grad de samme ca. 70-80 pct. af kommunerne, som på stort set alle områder i høj eller meget høj grad har ændret retningslinjerne, ligesom det i høj grad er de samme ca. 10 pct., som stort set ikke har ændret retningslinjerne. Det er særligt forvaltningschefen, afdelingslederne og sagsbehandlerne, som har været involveret i ændringen af retningslinjerne, mens socialudvalgets medlemmer ikke så ofte har været involveret.

Over halvdelen af socialudvalgene har dog siden lovændringerne fået informationer om en lang række forskellige forhold vedr. ændringer i kommunernes indsats over for udsatte børn og unge. Det er særligt på de "bredere" områder, at socialudvalgene er blevet informeret om ændringer i kommunens indsats fx vedrørende arbejdet med at sikre en tidlig og forebyggende indsats, arbejdet med at sikre, at man vælger den mindst indgribende indsats, samt arbejdet med at sikre kontinuitet i børns liv og brugen af samtale med berørte børn.

Det er generelt i en relativt lille andel af kommunerne, at der er indført forskellige styringsmidler efter lovændringerne. To tredjedele af kommunerne har haft en værdiproses, men 43 pct. af dem har gennemgået denne proces før 2001. I knap tre ud af fire kommuner har socialudvalget udarbejdet servicemål/målsætninger for kommunens indsats over for udsatte børn og unge, men ca. halvdelen blev formuleret før 2001. 8 pct. af afdelingslederne har en resultatkontrakt, mens sagsbehandlerne i 16 pct. af kommunerne skal føre regnskab over deres tidsforbrug. Syv kommuner ud af 199 – svarende til 3,5 pct. – har benyttet sig af muligheden for at få dispenseret fra antallet af stedfortrædere for hvert medlem af børn og unge-udvalget, således at de har mere end en stedfortræder for hvert medlem af udvalget.

Endelig har vi også set på graden af samarbejde i kommunen og udbyttet af det. Mens graden af det interne samarbejde i afdelingen overvejende bliver karakteriseret som enten hverken omfattende eller begrænset, eller begrænset (til dels med undtagelse af sagsbehandlergruppen), bliver samarbejdet med andre enheder i kommunen (fx folkeskolelærere, pædagoger og sundhedsplejersker) overvejende karakteriseret som omfattende. Samarbejdet med andre relevante myndigheder bliver overvejende karakteriseret som hverken omfattende eller begrænset, eller begrænset. Dette dog med undtagelse af børnepsykologer og amtslige børne- og ungdomskontorer eller døgninstitutioner, med hvem samarbejdet karakteriseres som omfattende eller hverken omfattende eller begrænset.

Ser vi på udbyttet af samarbejdet, er der en kraftig tendens til, at det interne samarbejde karakteriseres som meget udbytterigt – mellem 70 og 90 pct. af kommunernes sagsbehandlere vurderer det til at være udbytterigt eller meget udbytterigt. Samarbejdet med andre enheder bliver generelt karakteriseret som udbytterigt, og det samme gælder samarbejdet med børnepsykologer og amtslige børne- og ungdomskontorer eller døgninstitutioner.

MYNDIGHEDSROLLER OG LEVERANDØRROLLER

Vi vil i dette kapitel se nærmere på kommunernes måde at håndtere myndigheds- og leverandørroller på, idet en del af evalueringens opdrag er at belyse forandringer i sagsbehandlingsrutiner og forvaltningsstrukturer. Der skelnes mellem på den ene side myndighedsrollen og på den anden side leverandørrollen. Myndighedsrollen vil i denne sammenhæng blive defineret som den del af den kommunale forvaltnings arbejde, som består i at regulere de enkelte borgeres retsforhold gennem at træffe afgørelser. Leverandørrollen er derimod den faktiske forvaltningsvirksomhed, som alene vedrører selve udførelsen af en konkret opgave. Disse definitioner er relativt konventionelle definitioner af begreberne (se fx www.social.dk). Myndighedsudøvelsen er udelukkende (amts)-kommunens opgave, mens den faktiske forvaltningsvirksomhed kan overlades til andre.

Formålet med dette kapitel er derfor for det første at få et indtryk af, i hvor høj grad de to roller er adskilt i kommunernes arbejde med børn og unge med særlige behov. Herunder vil vi undersøge, om der blandt sagsbehandlere er en præference for at anvende kommunens egne tilbud, eller om de i højere grad ønsker at bruge andre kommuners, amtets eller private leverandørs tilbud, samt hvad grundene er hertil. Desuden belyses det, hvorvidt sagsbehandlerne i kommunerne har en oplevelse af at være i et skisma, når de både kan fungere som leverandør og myndighed i samme sag. For det andet skal det i dette kapitel undersøges, hvorvidt kommunerne stiller de samme krav, når kommunen er leverandør, som når

den anvender eksterne leverandører. Stilles der forskellige krav, kan det i sig selv være med til at fortrænge eksterne leverandører fra markedet.

VARETAGELSEN AF ROLLER

For at undersøge, i hvor høj grad myndigheds- og leverandørrollerne er adskilt i arbejdet med børn og unge med særlige behov, har vi spurgt socialdirektørerne om rollevaretagelsen (tabel 12.1).

Tabel 12.1

Varetagelse af myndigheds- og leverandørroller (procent).

Myndigheds- og leverandørrollen varetages af	I in- gen/ en lille del af sa- gerne	I un- der halv- delen af sa- gerne	I om- kring halv- delen af sa- gerne	I over halv- delen af sa- gerne	I alle/ langt de fle- ste sager	Ved ikke	I alt
– samme medarbejder	35	16	11	11	24	3	100
– to medarbejdere fra samme afdeling	24	16	15	17	24	3	99
– to medarbejdere i kommunen, men i to forskellige organisationer	49	12	11	11	14	3	100
– en medarbejder i kommunen, mens ydelsen købes eksternt (amt, anden kommune el. privat)	29	40	11	10	8	3	101

Kilde: Socialdirektørskema. N = 187-189.

Det er karakteristisk, at andelen af kommuner, som ikke adskiller de to roller i over halvdelen af sagerne, generelt er noget større end andelen af kommuner, som i højere grad eller helt adskiller de to roller organisatorisk. I 35 pct. (11 pct. + 24 pct.) af kommunerne varetages myndigheds- og leverandørrollerne af samme medarbejder i over halvdelen af sagerne. Kun 18 pct. (8 pct. + 10 pct.) af kommunerne har i over halvdelen af sagerne adskilt rollerne, således at myndighedsrollen varetages af én medarbejder i kommunen, mens ydelsen købes eksternt. I 41 pct. af kommunerne (17 pct. + 24 pct.) varetages leverandørrollen og myndighedsrollen i over halvdelen af sagerne af to forskellige medarbejdere, men fra samme afdeling. I 25 pct. af kommunerne (11 pct. + 14 pct.) bliver myndigheds- og leve-

randørrollen i over halvdelen af sagerne varetaget af to medarbejdere i kommunen, som organisatorisk er placeret to forskellige steder.

Man kunne forestille sig, at en af årsagerne til, at relativt få kommuner anvender eksterne leverandører i stor udstrækning, er, at kommunerne oplever en større usikkerhed forbundet med dette. Derfor har vi spurgt socialdirektørerne om, hvor ofte de oplever forskellige former for usikkerhed ved brug af eksterne leverandører (tabel 12.2). Set under et er der en generel tendens til, at kommunerne ikke så ofte oplever barrierer for køb af ydelser hos eksterne leverandører, uanset hvilken barriere det drejer sig om. Med det in mente er det dog karakteristisk, at der i relativt mange kommuner ofte eller meget ofte opleves usikkerheder med private leverandører, sammenlignet med når andre kommuner eller amtet er leverandør. En hyppig forekommende barriere er, at de private leverandører opfattes som for dyre, ligesom flere synes, at der er større usikkerhed om ydelsens kvalitet, når det drejer sig om private leverandører. Men også følelsen af, at der er for lidt kontrol med, hvad der foregår, samt usikkerhed om ydelsens effekt og behandlernes faglige kvalifikationer, opleves relativt oftere ved private leverandører end ved andre kommuner eller amtet.

Selvom nogle socialdirektører føler, at der er usikkerheder knyttet til brugen af eksterne leverandører, er det ikke sikkert, at de generelt har forbehold over for at vælge eksterne leverandører. Det ses i tabel 12.3, at der generelt ikke er forskel på socialdirektørernes forbehold over for at købe ydelser hos de forskellige eksterne leverandører, dvs. andre kommuner, amtet og private leverandører. Derimod tyder det på, at ca. en tredjedel af kommunerne oplever, at det kræver et administrativt apparat, som de ikke har, at købe ydelserne eksternt, ligesom en tredjedel af kommunerne oplever, at det vil kræve en masse tid, hvorfor de hellere leverer ydelsen selv. Det tyder altså på, at det i højere grad er strukturelle forhold, som gør, at nogle kommuner ikke i så stor udstrækning bruger eksterne leverandører, end at det er en generel modvilje mod at bruge dem.

PRÆFERENCE FOR AT BRUGE KOMMUNENS EGNE TILBUD?

Som vi har set ovenfor, synes der ikke at være generelle forbehold fra socialdirektørernes side over for at anvende eksterne leverandører. Spørgsmålet er, om man kan spore en modvilje hos sagsbehandlerne mod at anvende eksterne leverandører, og i givet fald hvad denne modvilje er

Tabel 12.2

Barrierer for køb af ydelser hos hhv. andre kommuner (K), amtet (A) og private leverandører (P). Procent.

	Meget sjældent			Sjældent			Hverken ofte eller sjældent			Ofte			Meget ofte			Ved ikke		
	K	A	P	K	A	P	K	A	P	K	A	P	K	A	P	K	A	P
Usikkerhed om ydelsens kvalitet	17	8	3	31	36	16	30	36	28	15	13	38	3	4	11	4	3	3
For dyrt	11	3	2	20	9	6	33	37	27	22	29	39	10	18	22	4	3	3
Vi har for lidt kontrol med, hvad der foregår	11	4	2	20	29	13	33	29	29	24	26	38	9	9	15	4	2	3
Usikkerhed om, hvorvidt de kan levere, når vi ønsker det	14	6	3	30	22	19	30	33	39	20	31	30	2	6	6	4	3	3
Usikkerhed om ydelsens effekt	9	4	2	16	19	14	41	44	37	23	23	31	7	7	14	4	2	3
Usikkerhed om behandlernes faglige kvalifikationer	14	12	3	30	44	16	42	32	47	8	7	25	2	2	5	4	3	3
Følelsen af, at ydelsen er for ufleksibel	11	5	3	23	22	25	46	37	43	11	27	22	4	7	5	5	2	3
Følelsen af, at ydelsen ikke er målrettet nok	10	4	2	22	29	18	44	43	46	16	14	25	4	6	5	4	3	4

Kilde: Socialdirektørskema. N = 161-176.

begrundet i. Sagsbehandlerne er blevet stillet en række spørgsmål, som går på, om de helst anvender deres egne tilbud til udsatte børn og unge, eller om de i højere grad ønsker at bruge andres tilbud. Spørgsmålene giver mulighed for at angive forskellige årsager, fx til at kommunens egne tilbud foretrækkes (tabel 12.4).

Mere end fire ud af fem (38 pct. + 44 pct.) mener, at det er uden betydning, hvis tilbud der anvendes. Samtidig angiver 34 pct., at de helst anvender deres egen kommunes tilbud, så de i højere grad har hånd i hanke med, hvad der foregår. Dog angiver 31 pct., at de er uenige eller meget uenige i dette udsagn. En faktoranalyse afslører, at der overordnet

Tabel 12.3

Forbehold over for at købe ydelser hos hhv. andre kommuner (K), amtet (A) og private leverandører (P). Procent.

	Meget uenig			Uenig			Hverken enig/ uenig			Enig			Meget enig			Ved ikke		
	K	A	P	K	A	P	K	A	P	K	A	P	K	A	P	K	A	P
Det kræver et administrativt apparat, vi ikke har	8	7	6	27	40	28	34	30	33	24	19	27	5	3	5	2	2	2
Det vil kræve en masse tid, hvorfor vi hellere producerer ydelser selv	5	4	3	25	39	28	36	30	35	25	20	25	7	5	7	2	2	2
Generelle forbehold i socialudvalget over for den nævnte leverandør	13	15	12	46	48	44	28	28	31	9	5	9	1	1	1	2	2	3
Generelle forbehold blandt sagsbehandlere over for den nævnte leverandør	12	15	9	45	48	43	33	30	36	7	3	6	1	2	2	2	2	5

Kilde: Socialdirektørskema. N = 171-176.

set er to grupperinger af sagsbehandlere ud fra deres mening om brugen af kommunens egne tilbud til udsatte børn og unge. Den ene gruppe anvender helst offentlige leverandører, uanset hvad begrundelsen er herfor. Denne gruppe sagsbehandlere er også uenig i, at det er hip som hap, hvis tilbud der anvendes. Den anden gruppe af sagsbehandlere anvender derimod helst private leverandørers tilbud uanset begrundelsen herfor.

ER DER ET SKISMA MELLEM BÅDE AT VÆRE MYNDIGHED OG LEVERANDØR?

Endelig har vi ønsket at få belyst, i hvilket omfang sagsbehandlerne oplever et skisma mellem at skulle fungere som både leverandør og myndighed i samme sag (tabel 12.5).

Tabel 12.4

Præference for at anvende kommunens egne tilbud. Procent.

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig/ uenig	Enig	Meget enig	I alt
Anvender helst kommunens egne tilbud, så man ved, hvad der foregår	4	27	35	25	9	100
Anvender helst andre kommuners ellers amtskommuners tilbud, da de er mere fleksible	9	43	42	5	1	100
Anvender helst andre kommuners eller amtskommuners tilbud, da de private leverandører ser for forretningsmæssigt på det	7	38	43	9	2	99
Anvender helst private leverandørers tilbud, da de kan give et mere målrettet tilbud	6	35	47	11	1	100
Anvender helst private leverandørers tilbud, da de ofte kan give et mere økonomisk fordelagtigt tilbud	12	47	37	5	0	101
Det er hip som hap, hvis tilbud der anvendes. Det kommer an på en konkret vurdering	1	6	12	38	44	101
Føler ikke, at kommunen kan levere de rette tilbud	4	32	41	19	5	101

Kilde: Sagsbehandlerskema. N = 219.

Tabel 12.5

Skisma mellem at være både leverandør og myndighed i samme sag. Procent.

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig/ uenig	Enig	Meget enig	I alt
Der opleves ofte konflikt mellem både at skulle træffe afgørelse og levere ydelsen	7	54	21	17	1	100
Det kan være svært at "skære igennem", når man kender baggrunden for en klients problemer	12	56	15	14	2	99
Føler et politisk pres for at bruge flere private leverandører	26	53	18	2	1	100
Føler fuld frihed til at vælge den bedste foranstaltning, uanset hvem der leverer	8	15	28	36	14	101

Kilde: Sagsbehandlerskema. N = 217-218.

Overordnet set er mellem 12 og 18 pct. af sagsbehandlerne enige eller meget enige i, at de oplever en eller anden form for skisma mellem det både at skulle træffe afgørelse og samtidig levere ydelse. 18 pct. oplever ofte eller meget ofte en konflikt som følge af dette. En faktoranalyse viser, at de to første spørgsmål i høj grad måler den samme dimension. Det vil sige, at erklærer man sig enig i det ene spørgsmål, vil man også have en tendens til at være enig i det andet spørgsmål.

Det tyder ikke på, at sagsbehandlerne i nævneværdig grad føler et politisk pres for at bruge flere private leverandører. Kun 3 pct. føler et sådant pres, mens 79 pct. ikke gør det. Ligeledes mener 50 pct. af sagsbehandlerne, at de har fuld frihed til at vælge den bedste foranstaltning, uanset hvem der leverer ydelsen, mens 23 pct. mener, at de ikke har fuld frihed til det.

KRAV TIL LEVERANDØRER

Herefter vender vi blikket mod dette kapitels andet fokusområde: hvorvidt kommunerne stiller de samme krav, når kommunen selv er leverandør, og når den anvender eksterne leverandører. Som det ses (tabel 12.6), stilles der meget forskellige krav til hhv. kommunens egne leverandører og eksterne leverandører. 61 pct. af kommunerne stiller ved stort set alle ydelser krav til en egentlig kontrakt, når det drejer sig om eksterne leverandører, mens dette kun sker i 24 pct. af kommunerne, når det drejer sig om kommunens egne leverandører. Desuden ses det, at godt halvdelen af kommunerne stort set ikke stiller krav om en egentlig kontrakt ved nogen form for ydelser, når det drejer sig om kommunens egne medarbejdere. Derimod stilles der nogenlunde samme krav til såvel kommunens egne medarbejdere som til de private leverandører, når det drejer sig om løbende skriftlig eller mundtlig underretning eller skriftlig/mundtlig evaluering af behandlingen samt opnåelse af minimumsresultater.

Endelig har vi undersøgt, på hvilken måde kommunerne typisk køber ydelser hos eksterne leverandører (se tabel 12.7). Kun meget få kommuner anvender offentlige udbudsrunder med aftale om et bestemt antal ydelser eller med aftale om ydelser gennem en nærmere bestemt periode. Lidt flere kommuner køber enkeltydelser ved indhentning af tilbud, mens 69 pct. af kommunerne i over halvdelen af sagerne køber enkeltydelser ud fra deres umiddelbare viden om en enkelt leverandør.

Tabel 12.6

Krav til hhv. kommunens egne medarbejdere (Kom) og eksterne leverandører (Eks). Procent.

	Ved in- gen/en lille del af ydel- serne		I under halvde- len af ydel- serne		I om- kring halvde- len af ydel- serne		I over halvde- len af ydel- serne		Ved al- le/langt de fle- ste ydelser		Ved ikke		I alt	
	Kom	Eks	Kom	Eks	Kom	Eks	Kom	Eks	Kom	Eks	Kom	Eks	Kom	Eks
Egentlig kontrakt	53	17	8	4	6	3	8	13	24	61	2	2	101	100
Løbende skrift- lig/ mundtlig under- retning	6	5	2	2	5	7	19	11	66	72	2	2	100	99
Skriftlig/ mundtlig evalu- ering af behand- lingen	5	5	2	2	9	6	20	16	63	68	2	2	101	100
Opnåelse af mini- mumsresultater	45	37	14	13	11	12	10	8	17	26	3	3	100	99

Kilde: Socialdirektørskema. N = 176.

Tabel 12.7

Køb af ydelser hos eksterne leverandører. Procent.

	I ingen / en lille del af ydel- serne		I under halvde- len af ydel- serne		I om- kring halvde- len af ydel- serne		I over halvde- len af ydel- serne		Ved alle/ langt de fle- ste af ydel- serne		Ved ikke		I alt		
	Kom	Eks	Kom	Eks	Kom	Eks	Kom	Eks	Kom	Eks	Kom	Eks	Kom	Eks	
Off. udbudsrunde med aftale om et be- stemt antal ydelser			94		1		1		0		3		2		100
Off. udbudsrunde med aftale om ydelser gennem en nærmere bestemt periode			94		2		1		0		2		2		101
Enkeltydelser ved ind- hentning af tilbud			52		21		8		6		11		2		100
Enkeltydelser ud fra umiddelbar viden om en enkelt leverandør			11		9		10		23		46		2		101

Kilde: Socialdirektørskema. N = 176.

SAMMENFATNING

I dette kapitel har vi for det første set på, i hvor høj grad myndigheds- og leverandørrollerne adskilles eller blandes i kommunerne i arbejdet med udsatte børn og unge samt årsagerne hertil. Andelen af kommuner, som ikke adskiller de to roller i over halvdelen af sagerne, er generelt noget større end andelen af kommuner, som i højere grad eller helt adskiller de to roller organisatorisk. Fx varetages myndigheds- og leverandørrollerne af samme medarbejder i over halvdelen af sagerne i 35 pct. af kommunerne, hvorimod 18 pct. af kommunerne har placeret myndighedsrollen hos en medarbejder i kommunen, mens ydelsen købes eksternt.

Når vi ser på de usikkerheder, der især knytter sig til køb af ydelser hos henholdsvis andre kommuner, amtet og private leverandører, oplever en del kommuner ofte eller meget ofte usikkerheder med private leverandører. Det er især, at det er for dyrt, eller at der er usikkerhed om ydelsens kvalitet, der oftere opleves ved private leverandører. Kigger vi i stedet på nogle generelle forbehold over for at anvende eksterne leverandører, er det karakteristisk, at der stort set ikke er forskel på, hvor ofte man støder på de enkelte forbehold hos henholdsvis andre (amts-)kommunale leverandører og private leverandører. Derimod tyder det på, at det i højere grad skyldes strukturelle forhold, at man ikke i så høj grad anvender eksterne leverandører. I cirka en tredjedel af kommunerne har man en oplevelse af, at det kræver et administrativt apparat, som man ikke har, at købe ydelserne eksternt, ligesom det i en tredjedel af kommunerne opleves, at det vil kræve en masse tid, hvorfor man hellere producerer ydelsen selv.

Med hensyn til sagsbehandlernes eventuelle præference for at anvende bestemte tilbud eller leverandører er mere end fire ud af fem enige i, at det er uden betydning, hvis tilbud der anvendes. Dog angiver 34 pct., at de helst anvender deres egen kommunes tilbud, så de i højere grad har hånd i hanke med, hvad der foregår (men 31 pct. er uenige eller meget uenige i dette). Der er overordnet tale om to grupperinger af sagsbehandlere. Den ene gruppe anvender helst kommunens egne eller andre kommuners/amtets tilbud, uanset hvad begrundelsen er herfor. Den anden gruppe anvender derimod helst private leverandørers tilbud uanset begrundelsen herfor. Sagsbehandlerne i 10-20 pct. af kommunerne oplever en eller flere former for konflikt, når de både skal fungere som leverandør og myndighed i samme sag. Kun en meget lille del af kommunerne oplever et politisk pres for at bruge flere private leverandører, mens ca. halvdelen

af kommunerne føler fuld frihed til at vælge foranstaltning, uanset hvem som leverer.

I to tredjedele af kommunerne stilles der krav om en egentlig kontrakt, når der skal leveres en ydelse fra en ekstern leverandør, mens dette kun er tilfældet i en fjerdedel af kommunerne, når ydelsen skal leveres fra kommunens egne medarbejdere. Der er altså forskel på de krav, kommunerne stiller til henholdsvis egne og eksterne leverandører.

KONKLUSION

Problemstillingen for fase I i evalueringen af ændringerne i Serviceloven pr. 1. januar 2001 har, som beskrevet mere udførligt i kapitel 1 været, i hvilken udstrækning lovændringerne er implementeret, og i hvilken udstrækning praksis dermed lever op til lovens formål. Desuden har det været en målsætning på baggrund af de foreløbige resultater i fase I at komme med nogle første betragtninger over, hvilken betydning de ændrede regler har haft for kommunernes samlede indsats på de relevante foranstaltningsområder. Dette kan dog først besvares mere udførligt i de efterfølgende faser, når der er forløbsdata at bygge på.

Til brug for belysningen af lovændringernes implementering har vi med udgangspunkt i evalueringens opdrag valgt en række indikatorer på implementering, som vi har målt på. Nogle temaer har været ukomplicerede at evaluere med entydige mål. Andre temaer har været vanskelige at omsætte til entydigt målbare indikatorer. Det gælder fx de mere bløde intentioner om at styrke hensynet til barnets bedste, styrke den tidlige indsats og styrke kvaliteten i sagsbehandlingen. Her har vi valgt at belyse bl.a. omfanget af regelstyring på givne områder, også selvom Serviceloven ikke rummer et krav om at etablere de valgte styringsredskaber for arbejdet med børn og unge med særlige behov.¹

1. Eksempler på styringsredskaber, der måles på i evalueringen, er, om kommunen har udarbejdet

Vi har valgt denne type af indikatorer, da vi har en arbejdshypotese om, at eksistensen af retningslinjer, faste arbejdsprocedurer, statistisk information etc. kan være med til at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen og forløbet for det enkelte barn og derigennem få en positiv effekt for det enkelte barn og dets familie. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at vi på baggrund af evalueringens data *ikke kan udtale os om kvaliteten af sagsbehandlingen*, og heller ikke, hvorvidt den har udviklet sig til det bedre. Fase I bidrager med et øjebliksbillede, en første beskrivelse af kommunernes praksis, hvor der ikke er kontrolleret for betydningen af andre faktorer, og udgør et fundament for de videre analyser. Først i den afsluttende fase kan vi begynde at teste hypoteser om årsagsforklaringer, fx om, hvilke faktorer der synes at bidrage til en høj implementeringsgrad. Er det regler og procedurer som målt her, eller er det snarere holdninger og værdigrundlag?

Nedenfor vil vi resumere de væsentligste resultater i den foreliggende delrapport I. Vi vil samtidig koble resultaterne fra de kommunebaserede analyser (baseret på spørgeskemaer til sagsbehandlere, afdelingsledere i børne- og ungeafdelingerne, forvaltningsledere samt socialudvalgsformænd eller børne- og kulturudvalgsformænd) med resultaterne fra caseundersøgelsen, hvor vi har spørgeskemadata om over 1.000 børnesager baseret på sagsbehandlernes besvarelser.

SAMMENFATNING AF DE VÆSENTLIGSTE RESULTATER

I det følgende søger vi som nævnt bl.a. at koble de kommunebaserede analyser med resultaterne fra case-undersøgelsen. Det skal pointeres, at alle nævnte tendenser og sammenhænge mellem implementering og forskellige kommunekaraktistika på nuværende stadie af evalueringen er tentative og skal undersøges nærmere i delrapport IV. Man kan derfor betragte det som en foreløbig indikation på potentielle sammenhænge, som vi skal arbejde videre med at belyse.

skriftlige retningslinjer og/eller mål- og resultatkrav for fx inddragelse af børn og unge, i hvilket omfang kommunen får udarbejdet statistisk materiale fx om genanbringelser, eller om der er skriftlige retningslinjer for fx kvalitetssikringsprocedurer i det sociale arbejde med børnene med henblik på at styrke grundighed, systematik, faglighed og hurtighed i sagsbehandlingen.

BARNETS BEDSTE

Barnets bedste er et centralt, men også abstrakt begreb, der er vanskeligt at indfange, ikke mindst i en spørgeskemabaseret undersøgelse. Især spørgsmålet om inddragelse af de berørte børn og unge og af barnets/den unges nærmiljø, bevarelse af barnets bånd til biologiske forældre samt undgåelse af unødvendig genanbringelse har været fremhævet i diskussionen af barnets bedste (Styrelsen for Social Service, 2003). Evalueringen har derfor sat fokus på, i hvilken grad kommunerne søger at håndtere disse forhold, bl.a. gennem implementering af styringsredskaber og procedurer, der på forskellig vis kan forventes at styrke fokus på barnets bedste i sagsbehandlingen.

De kommunebaserede analyser (der – i modsætning til case-undersøgelsen – indfanger sagsbehandlernes mere generelle adfærd) viser, at den direkte *inddragelse af de berørte børn/unge* sker i et forholdsvis stort omfang, når vi taler om mellemstore og store børn (7-17-årige), mens det til gengæld sker i et relativt lille omfang med små børn (0-6-årige). Inddragelse af barnet/den unge sker i højere grad, når barnet/den unge er foranstaltningens "direkte hovedperson" modsat de foranstaltninger, som primært er rettet mod familien som helhed. Når vi samlet måler på en række politiske og administrative styringsredskaber, som fx retningslinjer, politiske mål- og resultatkrav samt jævnlige statistiske opgørelser over børns og unges inddragelse, ligger 16 pct. af kommunerne i top, mens 24 pct. i middel udstrækning og et flertal på 60 pct. i ringe udstrækning har implementeret de målte administrative forhold.

De store bykommuner har ifølge disse første indledende analyser implementeret flere administrative aktiviteter og procedurer, hvis formål er at fremme inddragelsen af børn og unge, end små landkommuner og kommuner i Hovedstadsregionen. Desuden er der en tendens til, at kommuner med et højt beskatningsgrundlag har en højere implementering på dette punkt end kommuner med et lavt beskatningsgrundlag. Endelig har kommuner med relativt mange problembørn implementeret relativt mange tiltag – også i ledelsesregi – med henblik på at inddrage børnene/de unge. Det er en plausibel antagelse, at såvel store kommuner som kommuner med relativt mange problembørn både organisatorisk og økonomisk har et stort incitament til at implementere forhold, der fremmer en hensigtsmæssig styring af området.

Også case-undersøgelsen viser, at der er tegn på en tydelig forbedring af inddragelsen i perioden 2001-2004, både for 1998- og for 2001-

sagerne. Tendensen er særligt tydelig i de tunge sager, dvs. sager med mishandling/vanrøgt, eller hvor forældrene har en psykisk lidelse/et misbrug. Alt i alt er tre gange så mange unge blevet taget med på råd i deres egen sag i 2004 som i 2001.

Vedrørende graden af *inddragelse af personer fra barnets/den unges nærmiljø* i udredningen og behandlingen af barnets/den unges problemer viser analyserne, at der i kommunerne er et skel mellem henholdsvis professionelle i barnets nærmiljø og ikke-professionelle personer. De professionelle (lærere, pædagoger mv.) inddrages i høj grad, mens de ikke-professionelle (fx bedsteforældre, søskende, onkler/tanter og nære venner) inddrages i mindre grad. Inddragelse af de private netværk er naturligvis ikke i sig selv positivt. De skal inddrages, når man vurderer det hensigtsmæssigt. Der er dog ingen tvivl om, at inddragelse af private netværk tillægges stor betydning, hvilket afspejles i anbringelsesreformen med virkning fra 2006, ifølge hvilken kommunerne fremover altid skal overveje, hvordan der kan ske en systematisk inddragelse af familie og netværk.

42 pct. af kommunerne har en skriftlig politik om at fremme inddragelsen af familie og netværk, og 65 pct. har siden 2001 undersøgt, hvorvidt det forebyggende arbejde i nærmiljøet har ændret sig. Ser vi på kommunernes samlede implementering af styringsredskaber på det politiske og administrative ledelsesniveau for at styrke sagsbehandlernes fokus på at inddrage nærmiljøet, har 19 pct. af kommunerne i relativt høj grad gjort dette, mens 81 pct. af kommunerne har gjort det i middel eller lav grad. Case-undersøgelsen viser, at slægtninge er inddraget i 28 pct. af sagerne, og at der ikke er tegn på en øgning fra 2001 og frem. Andelen af andre voksne (nære omgangskreds, skolelærere, pædagoger m.fl.), der har været inddraget, er faldet i perioden fra 70 til 60 pct. Det kan skyldes, at relativt mange sager vedrører unge, hvor disse netværkspersoner kan spille en mere marginal rolle.

En væsentlig barriere for at inddrage personer i barnets nære miljø er ifølge sagsbehandlerne, at det er for tidskrævende at inddrage dem i det omfang, der ville være hensigtsmæssigt. Til gengæld fremhæver mange sagsbehandlere, at de nære personer i højere grad accepterer familien, som den er, og bedre forstår familiens problemer, og at de derfor bedre kan hjælpe dem med at løse dem.

Godt hver fjerde kommune har etableret forskellige *foranstaltninger i nærmiljøet*, fx døgntilbud, specialbørnehave, familieværksted etc. med specialklasse som det hyppigst forekommende. 17 pct. af kommunerne har tilbud i nærmiljøet i relativt høj grad, mens i alt 83 pct. har etableret disse

former for tilbud i lav og middel grad. Analyserne viser helt forventeligt en sammenhæng mellem forekomsten af foranstaltninger, kommunestørrelse og beskatningsgrundlag. Jo mindre og fattigere kommunen er, jo færre foranstaltninger er etableret. Udvalgsformænd, socialdirektører og afdelingsledere vurderer samstemmende, at manglen på lokal efterspørgsel er en større barriere for at etablere lokale tilbud end manglen på økonomisk fundament. Kommuner med henholdsvis relativt få/mange lokale tilbud oplever barriererne forskelligt. Kommuner med få lokale tilbud peger især på for få sager som en barriere for lokale tilbud. Kommuner med mange lokale tilbud peger på for lidt dokumenteret viden om effekten af forskellige indsatser, samt at det er svært at finde en egnet plads til fx et lokalt døgntilbud.

Blandt de foranstaltninger, som åbner for inddragelse af familiens netværk, er netværksterapi og netværksmøder dominerende i behandlingsbilledet både i 2001 og 2004. MST og FFT² er kun så småt ved at vinde indpas. 7 pct. af kommunerne har anvendt enten MST eller FFT i under halvdelen af de relevante sager. Cirka 90 pct. har stort set ikke anvendt nogen af delene. Case-undersøgelsen understøtter dette billede. Systemisk terapi eller netværksterapi har været brugt i 11 pct. af de konkrete cases, mens antallet af sager med MST er så lille, at det endnu ikke andrager 1 pct. Der er ligeledes en meget begrænset brug af familierådslagning (3 pct. af de udtrukne sager i 2004).

I langt de fleste sager gør sagsbehandleren et arbejde for, at anbragte børn og unge bevarer kontakten til deres forældre. Sagsbehandlerne vurderer, at forskellige former for diskontinuitet (fx sammenbrud i anbringelsen, flytning til andet anbringelsessted, hjemgivelse med efterfølgende genanbringelse) kun forekommer i en meget lille del af sagerne. Mange sagsbehandlere vurderer desuden, at der stort set ikke er ændret ved omfanget af genanbringelser efter lovændringen. På det administrative ledelsesniveau går der i 81 pct. af kommunerne oplysninger om genanbringelser til socialdirektør eller afdelingsleder mindst en gang årligt. Information til det politiske niveau forekommer sjældnere.

2. Multisystemisk terapi og funktionel familierterapi.

STYRKELSE AF DEN TIDLIGE INDSATS

I denne evaluering har vi belyst ønsket om at styrke den tidlige indsats gennem en afdækning af, i hvilken udstrækning kommunerne har foranstaltninger i nærmiljøet, retningslinjer for opsporing af tidlige tegn på mistrivsel, for underretningspligt samt håndtering af mindsteindgrebsprincippet.

Godt en fjerdedel af kommunerne har etableret forskellige foranstaltninger i det lokale nærmiljø, som kan være med til at fremme den tidlige og forebyggende indsats (også uddybet ovenfor i afsnittet om “barnets bedste”). Vi har spurgt til en række forhold, som kan siges at bidrage til at styrke den tidlige og forebyggende indsats. Det gælder retningslinjer for tidlige tegn på mistrivsel, tværkommunal underretningspligt, enkeltpersoners underretningspligt samt bestemmelser vedrørende det såkaldte mindsteindgrebsprincip.

Seks ud af ti kommuner har retningslinjer for håndtering af tidlige tegn på mistrivsel, og lidt over halvdelen har retningslinjer for tværkommunal underretningspligt. En stor del af sagsbehandlerne mener, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i høj eller meget høj grad. De sagsbehandlere, som i størst udstrækning synes, at retningslinjerne påvirker deres daglige arbejde, vurderer i størst udstrækning også retningslinjerne til at være et godt instrument, uden at vi kan sige, hvilken vej sammenhængen går. Sagsbehandlerne oplyser, at de i omkring halvdelen af sagerne eller mere orienterer tilflytningskommunen, når de har en sag, hvor en familie har brug for særlig støtte. Case-undersøgelsen kan bekræfte en relativt høj implementering af reglerne på dette område. Allerede i 2001 underrettede sagsbehandlerne i 76 pct. af de relevante sager tilflytningskommunen. I 2004 var denne andel oppe på 87 pct.

54 pct. af kommunerne har retningslinjer for håndtering af mindsteindgrebsprincippet, og 53 pct. af sagsbehandlerne mener, at de påvirker deres arbejde i høj eller meget høj grad. Desuden tyder det på, at selve intentionen i mindsteindgrebsprincippet er slået igennem hos sagsbehandlerne, idet en relativt stor andel altid forsøger at være så lidt indgribende som muligt.

NY INDSATS OVER FOR UTILPASSEDE UNGE

Lovændringerne bød på nye indsatsmuligheder over for de såkaldt "utilpassede unge". Analyserne viser, at disse tiltag bruges i en forholdsvis lille andel af sagerne. Henholdsvis 18 pct. og 20 pct. af kommunerne har i halvdelen eller flere af de relevante sager brugt praktiktilbud eller muligheden for at give hele familien en fast kontaktperson. Der synes at være en sammenhæng mellem stigende andel problembørn i kommunen og stigende anvendelse af de forskellige tilbud til utilpassede unge. Denne tendens er forventelig, eftersom det sandsynligvis netop er kommunerne med flest problembørn, som har mest brug for at få udvidet viften af tilbud. Med hensyn til udarbejdelse af handleplaner har 86 pct. af sagsbehandlerne i alle eller langt de fleste sager inddraget den berørte unge. Analyserne viser desuden, at næsten halvdelen (48 pct.) af kommunernes ledelser i relativt høj grad har fokus på forvaltningens praksis i forbindelse med tilbuddene til de unge.

Case-undersøgelsen kan tilføje en interessant konklusion om brugen af tilbuddene til utilpassede unge. Den viser, at praktikophold især benyttes til unge med adfærdsproblemer og unge, hvis forældre er belastet af psykisk lidelse eller misbrug. Imidlertid viser den også, at unge med kriminel adfærd har lavere sandsynlighed end andre unge for at få et praktikophold – og det er netop en af de grupper, man har ønsket at nå med dette tilbud (Socialministeriet, 2002).

NYE EFTERVÆRNSTILTAG FOR DE 18-22-ÅRIGE

Evalueringen ser bl.a. på retningslinjer for efterværn og på udarbejdelsen af handleplaner i forbindelse med efterværn. Halvdelen af kommunerne har retningslinjer for efterværn, og i halvdelen af disse kommuner vurderer sagsbehandlerne, at disse påvirker deres arbejde i høj eller meget høj grad. Og ligesom på en række andre områder er der en sammenhæng mellem høj påvirkningsgrad og en positiv vurdering af retningslinjerne som instrument.

22 pct. af alle kommunerne lever op til lovens krav om at udarbejde handleplaner i alle sager om anbragte unge i alderen 18-22 år mindst seks måneder før anbringelsens ophør. 30 pct. af kommunerne gør det i omkring halvdelen eller i over halvdelen af sagerne. Imidlertid er der også en gruppe på ca. 30 pct., hvor man i over halvdelen af sagerne først får

udarbejdet en handleplan mindre end seks måneder før anbringelsens ophør. Næsten to tredjedele (62 pct.) af sagsbehandlerne mener, at handleplaner har en stor eller meget stor positiv effekt for efterværnsindsatsen. 7 pct. mener, at handleplaner har en lille eller meget lille positiv effekt.

Fra case-undersøgelsen kan vi se, at af de fire nye ordninger er det kontaktperson og personlig rådgiver, der er mest udbredt.³ Derimod er der ikke så mange sager, hvor man har anvendt udslusning og opretholdelse af døgnophold. Case-undersøgelsen finder *ikke* nogen sammenhæng mellem typen af efterværnsindsatser og typen af de unges problemer, fx kriminalitet, adfærdsproblemer etc. Som vi måler det, er det altså ikke sådan, at unge med bestemte problemtyper modtager bestemte efterværnstilbud.

KONTINUITET I ANBRINGELSEN

Kontinuitet i anbringelsen er et af de områder, hvor det er svært at finde indikatorer, der er enkle at måle (ud over helt konkrete målinger af fx genanbringelsesfrekvenser og sammenbrudsfrekvenser). Vi har valgt at spørge til eksistensen af retningslinjer for kontinuitet i anbringelsen, til brugen af den nye § 42 a om forlænget hjemtagelse af et ellers frivilligt anbragt barn og til brugen af støtteperson til forældrene under barnets anbringelse. Det er alle foranstaltninger, som antages at kunne bidrage til et mere stabilt anbringelsesforløb.

Lidt over halvdelen af kommunerne har skriftlige retningslinjer for sikring af kontinuitet i anbringelser, mens 70 pct. har retningslinjer for tilsynet med anbringelser. I to tredjedele af de kommuner, som har retningslinjer, vurderer sagsbehandlerne, at de påvirker deres arbejde i høj eller meget høj grad. Der er i 76 pct. af de politiske udvalg sjældent eller endog meget sjældent uenighed om, hvorledes man sikrer kontinuitet i børns liv. Det indikerer således enten stor enighed om, hvilken politik man skal føre på området, eller at der ikke er særligt stor politisk opmærksomhed på området. 83 pct. af socialudvalgene får dog oftere end én gang om

3. Af landsdækkende data fra Danmarks Statistik (2004) fremgår det, at der ved udgangen af 2003 var 424 unge på 18 år og derover med fast kontaktperson, 207 med personlig rådgiver og 226 i udslusning. Dvs. at der på landsplan er næsten dobbelt så mange unge med kontaktperson som med personlig rådgiver, mens der i case-undersøgelsen er forholdsvis flere med personlig rådgiver (39 pct. over for 24 pct. med kontaktperson). Denne forskel mellem de to udvalg af sager kan p.t. ikke forklares. Der findes ikke landsdækkende tal for opretholdelse af døgnophold.

året informationer om forvaltningens arbejde med at sikre kontinuitet i børns liv, hvilket kunne tyde på en vis politisk opmærksomhed på området.

Tal fra Danmarks Statistik viser, at 45 pct. af kommunerne ikke har benyttet støtteperson til forældre under barnets anbringelse. Det bekræftes af sagsbehandlerne svar. Imidlertid vurderer over halvdelen af sagsbehandlerne støttepersonordningen til at have stor eller meget stor positiv effekt. Socialudvalgsformændene finder, at støttepersonordningen er knap så effektiv set i forhold til omkostningerne ved den, mens de dog – sammen med socialdirektørerne – mener, at ordningen til en vis grad sikrer barnets bedste.

For så vidt angår forlænget hjemtagelse efter § 42 a i sager, hvor et frivilligt anbragt barn ønskes hjemgivet, men hvor hensynet til barnet tilsiger, at det ikke skal hjemgives, tyder resultaterne på, at dette tiltag kun bliver brugt i en lille andel sager. Selvom børn og unge-udvalget formelt skal godkende en beslutning efter § 42 a, sker dette ifølge socialdirektørerne kun i 56 pct. af kommunerne. 11 pct. af socialdirektørerne oplyser, at ansvaret ligger hos udvalgsformanden, mens det i de øvrige kommuner er delegeret til forvaltningen. Ændring af anbringelsessted, som formelt set også er børn og unge-udvalgets ansvar, godkendes i 34 pct. af kommunerne af dette udvalg, mens forvaltningen tilsyneladende har ansvaret i 46 pct. af kommunerne. Data fra case-undersøgelsen tyder på, at ændring af anbringelsessted generelt set sker relativt hyppigere med accept end uden accept fra forældrene og den unge. Alt i alt forekommer ændring af anbringelsessted kun i relativt få anbringelsessager.

FULDBYRDELSE AF TVANGSMÆSSIGE FORANSTALTNINGER

I de fleste kommuner er der et relativt ringe politisk og administrativt fokus på spørgsmålet om fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger. Det skal da også bemærkes, at lovændringerne primært var en præcisering af praksis, der ikke tilsigtede ændringer heri. På socialdirektørniveau har et klart mindretal af kommuner siden lovændringerne i 2001 fået undersøgt forvaltningens praksis mht. brugen af kommunens ret til adgang til bolig uden retskendelse og brugen af politi i forbindelse med tvangsfjernelse. Socialudvalget får i øvrigt sjældent information herom. For de fleste kommuners vedkommende har hverken socialudvalg eller socialdirektør udvist

aktivitet på området. Lavt fokus på det politiske niveau kompenseres med andre ord ikke af et større fokus fra administrativ side.

ØGET KVALITET I SAGSBEHANDLINGEN

Det er en kompleks proces at sikre øget kvalitet i sagsbehandlingen, men der kan argumenteres for, at visse administrative og ledelsesmæssige aktiviteter og procedurer fremmer dette. Vi har i evalueringen sat fokus på, bl.a. i hvilken grad kommunerne har implementeret styringsredskaber og procedurer, der kan styrke grundighed og systematik i sagsbehandlingen samt det faglige grundlag for forvaltningens arbejde. Herudover har vi belyst en række mere konkrete indikatorer på kvalitet i sagsbehandlingen, fx gennemførelsen af § 38-undersøgelser, handleplaner, ventetider på foranstaltninger mv. Det kan diskuteres, hvad der er et rimeligt og nødvendigt niveau for at sikre en effektiv sagsbehandling, og ingen af denne undersøgelses analyser tager stilling hertil. De måler blot, hvordan kommunerne fordeler sig inden for et afgrænset udfaldsrum.

Redskaber til at styrke sagsbehandlingen *systematik og grundighed* er dem, som kommunerne generelt har implementeret i størst grad. 61 pct. af kommunerne har skriftlige administrative retningslinjer, og 85 pct. har indført en eller flere kvalitetssikringsprocedurer. Til gengæld er implementeringen af redskaber til at styrke sagsbehandlingen *faglighed* svagere. Kommunernes administrative ledere har tilsyneladende et større fokus på økonomi og udgiftsprægede beslutninger end på de mere socialfaglige sider af sagsbehandlerens arbejde.

Store bykommuner, rige kommuner samt kommuner med relativt mange problembørn har en relativt høj implementeringsgrad af redskaber til styrkelse af *grundighed og systematik* i sagsbehandlingen. Det er en plausibel antagelse – som dog ikke kan dokumenteres i denne fase af evalueringen – at kommuner med et højt klientpres relativt tidligt oplever et incitament til at styrke og effektivisere sagsbehandlingen. Når det kommer til spørgsmålet om at anvende administrative redskaber, som kan være med til at styrke sagsbehandlingen *faglighed*, er der ikke særligt stor spredning mellem kommunerne. Dog synes de store kommuner at have en ringere implementering her.

70 pct. af kommunerne har ifølge eget udsagn etableret tværfaglige grupper jf. § 37 a, og 64 pct. af kommunerne benytter dem i over halvdelen eller de fleste sager. I case-undersøgelsen rapporteres fra 62 pct.

af sagerne, at der er etableret tværfaglige grupper. I cirka hver femte sag er der udpeget en person fra den tværfaglige gruppe som ansvarlig for sagen, eller gruppen har formidlet kontakt til særligt sagkyndige. Case-undersøgelsen konkluderer, at de tværfaglige grupper findes i størstedelen af kommunerne, men der er tegn på, at de ikke anvendes fuldt ud systematisk i praksis endnu.

Case-undersøgelsen peger i øvrigt også på, at der ikke er en stigning i andelen af sager med § 38-undersøgelse. Både i 2001 og 2004 er andelen på lidt over 40 pct. § 38-undersøgelserne bruges især i sager med de mest belastede børn og unge. Der kan til gengæld konstateres en meget stor udvikling i omfanget af sager, der har en eksplicit målsætning med de iværksatte foranstaltninger. Denne andel udgjorde i 2001 28 pct. mod 60 pct. af sagerne i 2004, hvilket må betegnes som et metodemæssigt fremskridt, der gerne skulle afføde mere klarhed og målrettethed i indsatsen. Til gengæld ses der ikke nogen systematisk anvendelse af målsætningsbeskrivelser sammenholdt med barnets/den unges problemer.

Der kom med lovændringerne også nye regler for udarbejdelse af handleplaner for unge, der har begået voldskriminalitet. I case-undersøgelsen er der kun 5 pct. af disse unge, og for disse er der udarbejdet handleplaner i 56 pct. af sagerne.

Sagsbehandlerne betragter det oplevede arbejdspress som en væsentlig barriere for øget kvalitet i sagsbehandlingen. Dernæst nævnes manglen på penge til foranstaltninger og initiativer samt manglende efteruddannelse. I nogle kommuner oplever de, at de slås med stor personalemæssig udskiftning og manglende politisk og administrativ styring og opbakning. Arbejdspresset, forstået som antallet af sager, ses dog klart som den største hæmsko for, at de kan øge kvaliteten af sagsbehandlernes arbejde.

ORGANISATORISKE ÆNDRINGER OG INITIATIVER I FORBINDELSE MED LOVÆNDRINGERNE

Kommunerne håndterede indførelsen af ændringerne i Serviceloven forskelligt. Vi har undersøgt, i hvilket omfang der i forbindelse med lov nr. 466 er blevet etableret forskellige ledelsesmæssige initiativer og styringsmidler, og om det har medført ændringer af skriftlige retningslinjer osv.

Over halvdelen af kommunerne afholdt et møde, hvor man in-

formerede om de vedtagne ændringer. To ud af fem sendte medarbejdere på efteruddannelse af særlig relevans for lovændringerne, mens en fjerdedel af kommunerne sendte en e-mail eller et notat rundt om lovændringerne. Knap hver femte kommune udarbejdede skriftlige retningslinjer for, hvordan de nye regler skulle omsættes i kommunen. Det er i meget høj grad de samme ca. 70-80 pct. af kommunerne, som på stort set alle områder i høj eller meget høj grad har ændret retningslinjerne. Og det er i høj grad de samme ca. 10 pct., som stort set ikke har ændret retningslinjerne.

Særligt de administrative niveauer har været involveret i ændringen af retningslinjerne, mens socialudvalget ikke så ofte har været involveret. Over halvdelen af socialudvalgene har dog siden fået information om en række ændringer i kommunernes praksis. Det er særligt på de bredere områder, fx arbejdet med at sikre en tidlig og forebyggende indsats, sikre, at man vælger den mindst indgribende indsats og sikre kontinuitet i børns liv samt brugen af samtale med berørte børn og unge.

En relativt lille andel af kommunerne har indført nye styringsmidler siden lovændringerne. 8 pct. af afdelingslederne har siden fået en resultatkontrakt, mens sagsbehandlerne i 16 pct. af kommunerne nu skal føre regnskab over deres tidsforbrug. To tredjedele af kommunerne har haft en værdisafklaringsproces – om end det for 43 pct. af dem skete før 2001. I knap tre ud af fire kommuner har socialudvalget udarbejdet servicemål/målsætninger for kommunens indsats over for udsatte børn og unge (halvdelen gjorde det dog før 2001). Og knap 4 pct. af kommunerne har benyttet sig af muligheden for at udnævne mere end én stedfortræder for hvert medlem af børn og unge-udvalget.

Endelig har vi set på samarbejdet internt i kommunen. Mens det interne samarbejde i børne- og ungeafdelingerne overvejende bliver karakteriseret som knapt så omfattende (til dels med undtagelse af sagsbehandlergruppen internt), bliver samarbejdet med andre i kommunen (fx folkeskolelærere, pædagoger og sundhedsplejersker) overvejende karakteriseret som omfattende. Også samarbejdet med andre relevante myndigheder bliver overvejende karakteriseret som knapt så omfattende, med undtagelse af børnepsykologer og amtslige børne- og ungdomskontorer eller døgninstitutioner, hvor samarbejdet karakteriseres som omfattende eller midt mellem. Mellem 70 og 90 pct. af kommunernes sagsbehandlere vurderer det interne samarbejde som udbytterigt eller tilmed meget udbytterigt. Også samarbejdet med andre enheder (fx børnepsykologer, amtslige børne- og ungdomskontorer og døgninstitutioner) bliver generelt karakteriseret som udbytterigt.

MYNDIGHEDSROLLER OG LEVERANDØRROLLER

Vi har i evalueringen set på, i hvor høj grad myndigheds- og leverandørrollerne adskilles i kommunernes arbejde med børn og unge med særlige behov. Andelen af kommuner, som organisatorisk ikke adskiller de to roller i over halvdelen af sagerne, er generelt noget større end andelen af kommuner, som i højere grad eller helt adskiller de to roller. Sagsbehandlerne i 10-20 pct. af kommunerne oplever en eller flere former for skisma, når de både fungerer som leverandør og myndighed i samme sag.

I to tredjedele af kommunerne stilles der krav om en egentlig kontrakt, når der skal leveres en ydelse fra en ekstern leverandør, mens dette kun er tilfældet i en fjerdedel af kommunerne, når ydelsen skal leveres fra kommunens egne medarbejdere. Der er altså forskel på de krav, kommunerne stiller til egne og eksterne leverandører. Kun en meget lille del af sagsbehandlerne oplever et politisk pres for at bruge flere private leverandører, mens cirka halvdelen af kommunerne føler fuld frihed til at vælge foranstaltning, uanset hvem der leverer.

En del kommuner oplever ofte eller meget ofte usikkerheder ved køb af ydelser hos private leverandører frem for offentlige leverandører, bl.a. synes de, at det er for dyrt, eller føler sig usikre på ydelsens kvalitet. Kommunerne oplever imidlertid også nogle generelle forbehold over for at anvende eksterne leverandører, uanset om de er offentlige eller private. Disse forbehold er af mere strukturel karakter, fx at det kræver et administrativt apparat, som man ikke har, at købe ydelserne eksternt, eller at det kræver ekstra tid, hvorfor man hellere producerer ydelsen selv. I den videre evaluering kunne det være spændende at belyse, om der er hold i barriererne over for anvendelse af eksterne leverandører, eller om de snarere bundes i manglende erfaringer eller fordomme.

Med hensyn til sagsbehandlernes præference for at anvende bestemte tilbud eller leverandører er mere end fire ud af fem enige i, at det er uden betydning, hvis tilbud der anvendes. På et andet spørgsmål er uenigheden dog større. 34 pct. vil helst anvende deres egen kommunes tilbud, så de i højere grad har hånd i hanke med, hvad der foregår, mens 31 pct. er uenige eller meget uenige heri. Der er overordnet tale om to grupperinger af sagsbehandlere. Den ene gruppe anvender helst kommunens egne eller andre kommuners/amtets tilbud uanset begrundelsen herfor. Den anden anvender derimod helst private leverandørers tilbud.

SERVICELOVENS IMPLEMENTERING

Som det fremgår af ovenstående sammenfatning, er det ikke muligt at give et enkelt og helt kortfattet svar på, i hvilken udstrækning ændringerne i Serviceloven i 2001 er implementeret, og i hvilken udstrækning praksis dermed lever op til lovens formål. Der er dog en række budskaber, der trænger igennem, fordi de er så entydige.

Et af de områder, hvor der synes at være sket en positiv udvikling i perioden 2001-2004, er inddragelsen af børn og unge, som er styrket betydeligt. Undersøgelsens design, hvor vi også har data om over 1.000 konkrete børnesager, har den styrke, at vi på nogle områder kan sammenholde de mere generelle besvarelser fra kommunerne om, at "sådan plejer vi at gøre", med den helt konkrete praksis i de børnesager, der indgår i denne evaluering. Her tegner billedet af inddragelsen sig måske lidt svagere. Der bliver gennemført samtaler med flere børn og unge i 2004 end i 2001 – og langt flere i de nye sager end i de sager, der allerede var i gang, da loven trådte i kraft. Men selvom man naturligvis ikke kan forvente, at der gennemføres samtaler med alle, er der stadig en lang række sager, hvor der ikke er gennemført en samtale med barnet eller den unge (24 pct. af de unge i alderen 15-19 år og 33 pct. af de 10-14-årige).

Et andet område, hvor der synes at være en vis uoverensstemmelse mellem de kommunebaserede og den case-baserede undersøgelse, er de tværfaglige udvalg. De er ifølge sagsbehandlerne etableret i over 60 pct. af kommunerne, men i den praktiske sagsbehandling udfylder de tilsyneladende ikke altid den rolle, de var tiltænkt, og som deres relativt hyppige forekomst kunne berettige til.

En konklusion er således, at implementeringen på en række områder forekommer højere, når vi spørger til den på det generelle selvforståelsesniveau, end når vi går ud og måler specifikke paragraffers og tiltags anvendelse i konkrete børne- og ungesager.

Alt i alt er der dog ingen tvivl om, at kommunerne på en række områder har udviklet deres styringsredskaber og deres praksis på børne- og ungeområdet efter lovens ændring. Ud over inddragelsen af børn og unge gælder det fx også det at lave specifikke målsætninger for indsatsen over for det enkelte barn, det gælder tilsyn med anbringelsesstederne, og det gælder et større antal arbejdsområder, hvor der er indført retningslinjer, arbejdsrutiner osv., som alt andet lige kan være et positivt bidrag i det sociale arbejde med børn og unge.

Et andet interessant resultat udspringer af case-undersøgelsen. På

nogle områder kan der mod forventet ikke ses en sammenhæng mellem på den ene side de problemer, barnet og familien har, og på den anden side de foranstaltninger, der besluttes. Det betyder ikke, at man kan anskue forvaltningens indsats som rent tilfældig, men alligevel er det interessant, at der ikke – på den måde, vi har målt det – kan ses en systematisk sammenhæng mellem problem og indsats. Dette kan vi dog ikke forklare med det nuværende data.

En del af ændringerne i Serviceloven er ikke konkrete og let operationaliserbare tiltag. De består derimod af mere overordnede hensigts-erklæringer, fx om, at al støtte skal ydes til barnets bedste, at indsatsen så vidt muligt skal ske tidligt og i det nære miljø, at der skal tilstræbes kontinuitet såvel i børns og unges anbringelsesforløb som i børns opvækst generelt etc. Alt sammen intentioner, som giver et stort implementeringsmæssigt spillerum. Ofte vil en implementering af disse intentioner udmønte sig i fx udarbejdelsen af nye retningslinjer for et givent område, principper for sagsbehandlingen i bestemte typer af sager, ændrede arbejdsrutiner mv. Derfor har vi spurgt relativt udførligt til retningslinjer o.l. i de kommunebaserede spørgeskemaer. For mange retningslinjers vedkommende viser der sig den sammenhæng, at sagsbehandlere tillægger dem relativt stor betydning i det daglige arbejde. Og de, der tillægger retningslinjerne stor betydning, oplever desuden, at de er et godt instrument. I den videre evaluering er det tanken at gå mere i dybden med dette og undersøge, om eksistensen af retningslinjer faktisk også synes at have en effekt på arbejdet. Eller om det blot er sådan, at når man har dem, er man glad for dem, men at de i øvrigt ikke gør den store forskel.

Fra en overordnet implementeringsvinkel må man således konstatere, at der er områder, hvor en relativt stor del af kommunerne står stærkt. Men der er også områder, hvor en del kommuner ligger lavt, hvad angår implementeringen af elementer i arbejdsprocessen, der skal styrke det sociale arbejde med børn og unge. I den forstand må man sige, at loven på en række områder er slået igennem i den udstrækning, det var intentioneret, mens der er andre områder, hvor der er rum for at styrke implementeringen – men også til at overveje, hvilke barrierer der bremser nogle kommuner i at komme videre.

Her er det som nævnt i kapitel 1 for det første vigtigt at erindre, at der i delrapport I er tale om de første indledende og beskrivende resultater fra en evaluering, der løber over to år. Først senere i forløbet vil vi kunne gennemføre mere avancerede analyser og herunder teste en række af resultaterne fra delrapport I.

For det andet skal man være opmærksom på, at kommunerne langt fra er ens eller fungerer ens. Tværtimod har kommunerne forskellige forudsætninger, behov og ønsker til deres løsninger og implementering. Derfor vil der også være brug for bredspektrede overvejelser over de mulige barrierer for at styrke implementeringen. Det er intentionen i den afsluttende fase af evalueringen at gennemføre yderligere analyser af, hvilke typer af kommuner der implementerer på hvilke måder, og hvilke faktorer der synes at fremme implementering.

DE FØLGENDE FASER I EVALUERINGEN

I den efterfølgende fase II af evalueringen skal der gennemføres fem kvalitative interviewundersøgelser blandt medlemmer af socialudvalg eller børne- og kulturudvalg, forvaltningsdirektører, sagsbehandlere, leverandører og brugere. Interviewundersøgelsen skal gennemføres i et mindre antal af de kommuner, som har haft størst succes med at implementere lovændringerne. Fase II sætter fokus på, hvilken betydning lovændringerne har haft for styringsstrukturen, for resultatkravene og for de grundlæggende værdier på området på de respektive fem niveauer. Formålet er at belyse og formidle gode erfaringer som inspiration, idet der også udpeges faktorer, som synes at fremme en succesfuld implementering.

Parallelt med interviewundersøgelsen gennemføres den anden kvantitative dataindsamling, som har fokus på at indfange udviklingen i kommunernes administrative organisering og faktiske praksis på en række områder. Først med dette vil vi have et datamateriale, der gør det muligt at foretage analyser af, hvilke faktorer der synes at bidrage til en høj grad af implementering. Disse analyser fremlægges i evalueringens slutrapport.

REFERENCER

- Aldgate, J. (1994): Graduating from care – a missed opportunity for encouraging successful citizenship. *Children and Youth Services Review*, 16, 3, 255-272.
- Axelsen, I. (2001): *Litteraturstudie om forebyggende foranstaltninger for børn og unge*. Delrapport nr. 1 fra Evaluering af den forebyggende indsats. København: Socialforskningsinstituttet, arbejdspapir 10:2001.
- Bakdal, B. (2003): *Serviceniveau og faglige udfordringer*. KABU Nyt, 3, 6-9.
- Biehal, N. (1995): *Moving on. Young people and leaving care schemes*. London: H.M.S.O.
- Biehal, N., Clayden, J., Stein, M. & Wade, J. (1994): Leaving care in England: A research perspective. *Children and Youth Services Review*, 16, 3, 231-254.
- Bonke, J. & Kofoed, L. (2001): *Længerevarende behandling af børn og unge i sikrede pladser. En evaluering*. København: Socialforskningsinstituttet 01:18.
- Christensen, E. (1998): *Anbringelser af børn: En kvalitativ analyse af processen*. København: Socialforskningsinstituttet 98:2.
- Christensen, E. & Egelund, T. (2002): *Børnesager. En evaluering af kommunernes forebyggende arbejde*. København: Socialforskningsinstituttet 02:10.

- Christoffersen, M.N. (1984): *Brev, telefon, besøg. En vurdering af anvendte dataindsamlingsmetoder*. København: Socialforskningsinstituttet studie 51.
- Christoffersen, M.N. (1988): *Familieplejen*. København: Socialforskningsinstituttet 88:11.
- Christoffersen, M.N. (1993): *Anbragte børns livsforløb*. København: Socialforskningsinstituttet 93:11.
- Christoffersen, M.N. (1996): *Opvækst med arbejdsløshed*. København: Socialforskningsinstituttet 96:14.
- Christoffersen, M.N. (2002): *Social støtte til børn*. 5. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 9:2002. <http://www.sfi.dk/sw372.asp>.
- Danmarks Statistik (2004): *Bistand til børn og unge 2003*. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen, 2004:19. København: Danmarks Statistik samt www.statistikbanken.dk.
- Danmarks Statistik (diverse år): *Statistiske efterretninger: Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*.
- Dansk UNICEF Komite & Socialministeriet (1991): *Konventionen om barnets rettigheder*. København: Dansk UNICEF Komite & Socialministeriet.
- Egelund, T. (1997): *Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningers risikovurdering og indgreb*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Egelund, T. & Thomsen, S. (2002): *Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om socialforvaltningers vurderinger i børnesager*. København: Socialforskningsinstituttet 02:13.
- Egelund, T. & Hestbæk, A-D. (2003): *Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. En forskningsoversigt*. København: Socialforskningsinstituttet 03:04.
- Egelund, T., Hestbæk, A-D. & Andersen, D. (2003): *Små børn anbragt uden for hjemmet. En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995*. København: Socialforskningsinstituttet 04:17.
- Espersen, L. D. (2004): *Efterværn*. København: Socialforskningsinstituttet 04:25.
- Foreningen af Professionelle Støttepersoner (2004): *Undskyld, må jeg lige få en at snakke med, tak! – ja, værsgo*. KABU Sekretariatet og Styrelsen for Social service.

- Hestbæk, A-D. (1997): *Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager*. København: Socialforskningsinstituttet 97:6.
- Holder, W. (2000): *How do I assess risk and safety?* In Dubowitz, H. & DePanfilis, D. (red.): *Handbook for Child Protection Practice*. London: Sage Publications (227-232).
- Hosmer, D.W. & Lemeshow, S. (1989): *Applied Logistic Regression*. New York: John Wiley & Sons.
- Jappe, E. (2004): *Børn og unge håndbogen*. Servicelovens regler om børn og unge. København: Frydenlund.
- Kolko, D.J. (2002): Child physical abuse. In Myers, J.E. et al. (red.): *The APSAC Handbook on Child Maltreatment*. London: Sage Publications (21-54).
- Kommunernes Landsforening (2000): Supplementsskrivelse om børn og unge med særlige behov. Budgetvejledning 2001. Skrivelse 5-10.
- Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Socialministeriet (2003): *Rapport om kulegravning af særlig støtte-området for børn og unge*. København.
- Lindemann, A. & Hestbæk, A-D. (2004): *Slægtsanbringelser*. København: Socialforskningsinstituttet 04:21.
- Merkel-Holguin, L. (2000): How do I use family meetings to develop optimal service plans? In Dubowitz, H. & DePanfilis, D. (red.): *Handbook for Child Protection Practice*. London: Sage Publications (390-395).
- Nielsen, F. (2001): *Som plejeforældrene ser det. Kortlægning og analyse af foranstaltningen familiepleje i Københavns Kommune*. København: Københavns Universitet, Institut for Statskundskab.
- Nissen, P. (2000): *Anbragte børn og risikobørn*. I Vera: Anbringelser. København: Tidsskriftet Vera (16-29).
- NYT fra Danmarks Statistik (diverse år): Sociale forhold, sundhed og retsvæsen. Bistand til børn og unge.
- Rasmussen, B.M. & Hansen, T.H. (2002): *En beslutningsmodel med meget mere. En undersøgelse af "Det danske forsøg med Familierådslagning"*. Aabenraa: UFC- Børn og Familier i Aabenraa.
- Scannapieco, M. (2000): How to develop a collaborative intervention plan with the kinship network? In Dubowitz, H. & DePanfilis, D. (red.): *Handbook for Child Protection Practice*. London: Sage Publications (399-403).

- Socialministeriet (2000): Serviceloven. Lov nr. 466 af 31. maj 2000, gældende fra 1. januar 2001.
- Socialministeriet (2002): Socialministeriets vejledning om særlig støtte til børn og unge af 16. januar 2002.
- Stenström, N. (1998): *Utslussning och eftervård vid de särskilda ungdomshemmen*. Stockholm: Statens institutionsstyrelse.
- Styrelsen for Social Service (2003): Projektbeskrivelse i forbindelse med udbud af evalueringsopgaven. Findes på www.servicestyrelsen.dk
- Sundell, K. (2002): *Familierådslag i Sverige. Socialtjänstens fortsatta insatser till barn och föräldrar*. Stockholm: Stockholm Stad. Socialtjänstförvaltningen. Forsknings- och utvecklingsenheten 2002:3.
- Sundell, K. & Hægghman, U. (1999): *Familierådslag i Sverige*. Stockholm: Stockholm Stad. Socialtjänstförvaltningen. Forsknings- och utvecklingsenheten 1999:1.
- Thompson, R.A. (1995): *Preventing child maltreatment through social support: A critical analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Thompson, R.A. (2000): How can I help parents and caregivers develop social skills and make positive connections to the community? In Dubowitz, H. & DePanfilis, D. (red.): *Handbook for Child Protection Practice*. London: Sage Publications (447-452).
- Zuskin, R. (2000): How do I manage difficult encounters with the family? In Dubowitz, H. & DePanfilis, D. (red.): *Handbook for child protection practice*. London: Sage Publications (47-51).

BILAG A

Ligger på <http://www.sfi.dk/sw29006.asp>

Nye regler for udsatte børn og unge

Ændringerne i Serviceloven 2001. Delrapport I

Efter ændringerne i Servicestyrelsens børneregler i 2001 har de fleste kommuner taget nye redskaber i brug for at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet. Hovedparten af de store børn og unge bliver nu inddraget i sagsbehandlingen, og de fleste kommuner har indført skriftlige retningslinjer og kvalitetssikringsprocedurer for at øge kvalitet i sagsbehandlingen.

Denne rapport belyser, i hvor høj grad kommunerne har implementeret ændringerne i Serviceloven på udvalgte områder, og hvorvidt praksis dermed lever op til lovens formål. Den indeholder en beskrivelse af kommunernes praksis og er den første af i alt tre udgivelser i en evaluering, som Socialforskningsinstituttet har gennemført for Styrelsen for Social Service.