

**Arbejdsnotat vedrørende kommunestørrelse
og administrationen af den forebyggende hjælp
til børn og unge i henhold til Serviceloven**

Mogens Nygaard Christoffersen

April 2003

Indledning

Serviceoven (§40) giver kommunen hjemmel til at træffe afgørelse om foranstaltninger, hvis de er af væsentlig betydning for et barns *særlige behov for støtte*. Hensigten er at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for disse børn og unge, så de kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende¹ (Serviceovens §32).

Man kan på den ene side frygte, at mindre kommuner ikke kan yde den samme bistand til familier med problemer, som de større kommuner. Den mangelfulde støtte kan give sig udtryk i, at sagerne *ikke* belyses tilstrækkeligt grundigt inden, der træffes en afgørelse. En grundig undersøgelse fra kommunens side har en større chance for at lede frem til de relevante foranstaltninger og opnåelse de ønskede forbedringer af forholdene i de pågældende familier, end en mangelfuld § 38-undersøgelse inden foranstaltninger iværksættes.

På den anden side kunne disse mindre kommuner - der ifølge sagens natur kun vil have et begrænset erfaringsmateriale med disse alvorlige sager – indhente rådgivning og ekspertise i amtskommuner, eller de kan tænkes at søge privat ekspertbistand til at udrede disse ofte komplicerede sager, og derigennem give deres borgere den samme støtte, som de større kommuner.

Det er disse antagelser, der skal belyses i det følgende på grundlag af nogle nye analyser af et allerede indsamlet datamateriale². Undersøgelsen er baseret på en systematisk gennemgang af et landsdækkende udvalg af 900 journaler for børn og unge, der modtog en forebyggende hjælp i henhold til Bistandsloven/Serviceoven for første gang i 1998. Disse børn og unge blev fulgt gennem fire år, og sagsbehandlerne, som gennemgik sagerne, blev bedt om at vurdere i hvert enkelt tilfælde, om hvert enkelt af de specificerede forhold var blevet forbedret, ikke ændret eller forværret i løbet af perioden. Der er ikke tidligere blevet foretaget en repræsentativ, systematisk gennemgang af sagsbehandlerens optegnelser for at evaluere indsatsen på det forebyggende område.

Formålet med nærværende analyse af datamaterialet er at vurdere, hvorvidt kommunens størrelse kan have indflydelse på kvaliteten af den forebyggende indsats over for børn og unge i henhold til Serviceoven.

En væsentlig del af børnesagerne finder man i de mindre kommuner

De familiemæssige forhold, som er mest skadelige for børns opvækst og udvikling er psykologisk mishandling, seksuel og fysisk mishandling samt vanrøgt. På grundlag af undersøgelsens opgørelser finder vi, at en relativ stor del af de børn og unge, der er omfattet af serviceovens forebyggende foranstaltninger i større eller mindre grad lider under en eller flere af de nævnte former for omsorgssvigt. For de børn, der fik en effektiv relevant støtte, kan sagsbehandlerne også konstatere nogle mærkbare forbedringer af deres følelsesmæssige tilstande.

¹ Socialministeriets vejledning om særlig støtte til børn og unge af 16. januar 2002.

² Christoffersen, M.N. (2002): Social støtte til børn. En undersøgelse af børn, der modtog forebyggende hjælp i henhold til serviceoven for første gang i 1998, 5.delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge. Socialforskningsinstituttet: Arbejdspapir 9:2002.

Hvad angår de børn og unge, som havde modtaget forebyggende foranstaltninger for første gang i 1998, viste undersøgelsen også, at udbredelsen af disse alvorlige familiemæssige problemer syntes at være ligelig hyppigt forekommende i såvel små kommuner (under 10.000 indbyggere), mellemstore kommuner (dvs. 10-50.000 indbyggere) som i de største kommuner med over 50.000 indbyggere.

Den decentrale kommunale struktur, hvor administrationen af serviceloven varetages af mange kommuner, betyder at en relativ stor del af børnesagerne behandles af kommuner med relativt få indbyggere. Den nyligt gennemførte undersøgelse af den forebyggende indsats over for børn og unge viste, at kommuner med under 10.000 indbyggere repræsenterer omkring en fjerdedel af samtlige af disse børnesager.

Udredningen af familiens problemer

Kommunen er forpligtiget til at undersøge forholdene nærmere, når der foreligger oplysninger om, at et barn trænger til særlig støtte³. Nærværende undersøgelse viser, at de iværksatte foranstaltningers effektivitet i høj grad afhænger af, om der forudgående er sket en nøje udredning af problemerne. Hvis sagsbehandleren har undladt at foretage en såkaldt §38-undersøgelse, øges risikoen for, at familien ikke får den behandling, som - i hvert fald statistisk set – hænger signifikant sammen med sandsynligheden for at opnå de bedste resultater. En grundig udredning⁴ øger sandsynligheden yderligere for, at man vælger de foranstaltninger, der ser ud til at mindske den pågældende type af omsorgssvigt.

Det gennemgående billede er, at de relevante foranstaltninger også gennemsnitligt ser ud til at være dyrere end de foranstaltninger, man ellers vælger. Man skal altså regne med en ikke ubetydelig merudgift, hvis man i stedet for en foranstaltning, der ikke statistisk set har udsigt til nogen positiv ændring af forholdene, vælger en af de relevante foranstaltninger, der ser ud til rent statistisk at have en bedre prognose.

Tabel 1. Procentandele af børnesagerne, hvor der er gennemført en § 38-undersøgelse, samt andele, hvor der er gennemført en såkaldt grundig undersøgelse.

	<10.000 indbyggere	10-50.000 indbyggere	>50.000 indbyggere	alle	Signifikans
Gennemført en § 38-undersøgelse.....	36	39	58	45	***
Gennemført en grundig undersøgelse	6	8	10	8	Ns
Procent basis	163	432	305	900	

Note: *** angiver signifikans niveau på $p < 0.0001$. Ns dvs. ikke signifikant på niveau $p < 0.05$.

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

⁴ Der siges at være foretaget en grundig undersøgelse og udredning af problemerne, hvis følgende forhold som minimum er belyst: forældres mentale helbred, misbrugsforhold, evne til at løse problemer, de voksne og børnenes indbyrdes sociale relationer, de voksnes opdragelsesmetoder samt deres tilknytning (empati) og støtte til barnet (jf. kapitel 3 i arbejdsrapport 9:2002).

Undersøgelsen viser, at det i højere grad er de store kommuner (over 50.000 indbyggere), der systematisk gennemfører lovgivningskrav om en paragraf 38-undersøgelse. Derved adskiller de store kommuner sig fra de øvrige kommuner. Der er ingen nævneværdige forskelle mellem de små og de mellemstore kommuner, hvad dette angår (tabel 1).

Selvom kommunens egne optegnelser viser, at en forholdsvis stor del af børn og unge, der modtager forebyggende foranstaltning, har alvorlige belastninger i hjemmet, er det under 10 pct., hvor der er foretaget en grundig undersøgelse med henblik på at udrede problemerne inden, der er blevet iværksat en forebyggende foranstaltning. Der er ingen signifikante forskelle mellem de små og mellemstore kommuner mht. til at få foretaget disse grundige udredninger (tabel 1).

Succesfuld indsats

Den systematiske opgørelse på grundlag af en gennemgang af de enkelte sager viser altså, at man på grundlag af optegnelser i journalerne kan konstatere, at der er en meget tæt sammenhæng mellem en forbedret forældre-barn relation og en positiv ændring af barnets psykiske og sociale udvikling.

Undersøgelsen viser, at man kan konstatere en signifikant forbedret situation i de tilfælde, hvor forældrenes adfærd ændres på en række punkter. I de tilfælde, hvor der er tale om en succesfuld indsats overfor psykologisk mishandling, fysisk mishandling, vanrøgt og misbrug, kan man også konstatere, at der er signifikant flere af børnene, der udviser en forbedret udvikling.

Disse undersøgelsesresultater viser, hvor centralt forældre-barn relationen er for barnets udvikling, og hvilke forhold i forældre-barn relationen, det er afgørende at bearbejde. En nærliggende konklusion er, at den mest relevante strategi må være at satse på foranstaltninger, der direkte tager sigte på at forbedre forældre-barn relationen.

Psykologisk mishandling dvs. et gentagen mønster, hvor barnet får at vide, at det er værdiløst, ikke elsket, og uønsket (kapitel 2 i Arbejdspapir 9:2002) omfatter omkring en tredjedel af de børn, der modtog forebyggende foranstaltninger. Ud fra en detaljeret liste af eksempler på en sådan adfærd, angav sagsbehandleren, at der i løbet af observationsperioden var sket en forbedring af forældrenes relationer til barnet i mindre end halvdelen af de tilfælde, hvor denne type af mishandling var blevet registreret.

Tabel 2. Procentandele af børnesagerne, hvor der er en indsats, der har resulteret i en reduktion af psykologisk mishandling af barnet.

	<10.000 indbyggere	10-50.000 indbyggere	>50.000 indbyggere	alle	Signifikans
Reduktion af den Psykologiske mishandling....	43	45	38	43	Ns
Procent basis	49	148	92	289	

Note: Ns dvs. ikke signifikant på niveau $p < 0.05$. Kun børn og unge, hvor der er konstateret eksempler på psykologisk mishandling.

Som det ses af tabel 2, kunne man ikke konstatere nogen nævneværdig forskel for de børn, der boede i en mindre kommune, med hensyn til reduktion af den psykologiske mishandling. De forskelle, der fremgår af tabellen må henføres til tilfældige forskelle, som følge af stikprøveusikkerheden.

Kommunernes indsats bør også vurderes i forhold til mishandling, som forekommer sjældent, fordi disse former for omsorgssvigt har så langtrækkende konsekvenser for det enkelte barn. Det drejer sig fx om kommunernes håndtering af forekomsten af *fysisk og seksuel mishandling* dvs. hhv. en handling, der resulterer i en alvorlig fysisk skade eller risiko for en sådan fysisk skade, samt seksuelt motiverede handlinger, der involverer børn eller seksuel udnyttelse af børn (kapitel 2 i Arbejdsrapport 9:2002). Omkring hver ottende af børnene led under disse mishandlinger, da de blev omfattet af kommunens indsats med forebyggende foranstaltninger og mindre end halvdelen af **disse** opnåede efterfølgende en forbedret situation.

Tabel 3. Procentandele af børnesagerne, hvor der er en indsats, der har resulteret i en reduktion af fysiske/seksuelle mishandling af barnet.

	<10.000 indbyggere	10-50.000 indbyggere	>50.000 indbyggere	Alle	Signifikans
Reduktion af den fysisk/ seksuel mishandling.....	39	38	49	42	Ns
Procent basis	18	52	35	105	

Note: Ns dvs. ikke signifikant på niveau $p < 0.05$. Kun børn og unge, hvor der er konstateret eksempler på fysisk/seksuel mishandling.

Som det ses af tabel 3, kunne man ikke konstatere nogen nævneværdig forskel for de børn, der boede i en mindre kommune, med hensyn til reduktion af den fysiske/seksuelle mishandling. De forskelle, der ses i tabellen må henføres til den stikprøveusikkerhed, der skyldes det begrænsede antal børn og unge, der i denne opgørelse har været udsat for fysisk/seksuel mishandling. Når forskellene ikke er mere iøjnefaldende, kræver det et væsentligt større materiale, for at kunne afsløre sådanne forskelle - hvis der vel at mærke er forskelle mellem store og små kommuner.

Nogenlunde et tilsvarende resultat kommer man frem til ved vurdering af kommunernes indsats overfor *vanrøgt* dvs. manglende opfyldelse af barnets basale behov mht. sundhed, mad, hygiejne, tøj, bolig, sikkerhed og opsyn (kapitel 2 i Arbejdsrapport 9:2002). Omkring hver tredje af børnene var omfattet af en eller anden grad af vanrøgt ved starten af de forebyggende foranstaltninger. Mindre end halvdelen opnåede en forbedring af forholdene i løbet af de tre-fire år som observationsperioden omfattede.

Tabel 4. Procentandele af børnesagerne, hvor der er en indsats, der har resulteret i en reduktion af vanrøgtten af barnet.

	<10.000 indbyggere	10-50.000 indbyggere	>50.000 indbyggere	Alle	Signifikans
Reduktion af vanrøgt.....	47	49	45	47	Ns
Procent basis	55	173	111	339	

Note: Ns dvs. ikke signifikant på niveau $p < 0.05$. Kun børn og unge, hvor der er konstateret eksempler på vanrøgt.

Som det ses af tabel 3 er der ingen nævneværdige forskelle mellem store og små kommuners succesrate mht. at iværksætte virkningsfulde foranstaltninger over for børn og unge, der vanrøgtes.

En måde at vurdere om kommunens indsats er succesfuld kan også være, en vurdering af hvorvidt de børn og unge, der er omfattet af den forebyggende indsats, efterfølgende får det bedre. Undersøgelsen viste, at der er en meget tæt forbindelse mellem forældres psykologiske, fysiske/sekuelle mishandling, vanrøgt og børnenes adfærdsmæssige, depressive og ulykkelige reaktioner.

Børns reaktioner på fysisk mishandling kan være mangeartede. Erfaringsmæssigt er fysisk mishandling af børn ofte efterfulgt af en række reaktioner hos børnene⁵. Problemer med impuls kontrol, sociale færdigheder og evne til at kontrollere sin vrede, nævnes ofte i forbindelse med børn, der har været udsat for mishandling⁶.

Tabel 5. Procentandele af børnesagerne, hvor der er en indsats, der har resulteret i en forbedring af barnets adfærd mht. depressive, ulykkelige og socialt isolerede tilstand.

	<10.000 indbyggere	10-50.000 indbyggere	>50.000 indbyggere	Alle	Signifikans
Forbedring af barnets tilstand...	57	58	50	55	Ns
Procent basis	74	186	111	371	

Note: Ns dvs. ikke signifikant på niveau $p < 0.05$. en nærmere redegørelse for disse spørgsmål findes i Arbejdsrapport 9:2002. Kun børn og unge, hvor der er konstateret eksempler på de nævnte adfærdsmæssige problemer.

Undersøgelser af børn, der konsekvent har været udsat for psykologisk mishandling, viser en forøget risiko for en række symptomer og forskellige psykiske lidelser⁷. Imidlertid kan barnets mentale problemer være forårsaget af mange forskellige for-

⁵ Wolfe, D. (1997): Children exposed to marital violence. I O. Barnett, C. Miller-Perrin & R. Perrin (Eds.): Family violence across the lifespan (135-157). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

⁶ Parrish, M. (2000): How do I assess possible histories of physical abuse among assaultive adolescents? In Dubowitz, H. & DePanfilis, D. (Eds.): Handbook for child protection practice. London: Sage Publications. (168-171).

⁷ O'Hagan, K. (1993): Emotional and psychological abuse of children. Toronto: University of Toronto Press.

hold, hvoraf psykologisk mishandling kan være en af årsagerne⁸. I nogle tilfælde er barnet/den unge ude af stand til at modtage indlæring, andre reagerer ved passivitet for eksempel ved, at barnet mangler nysgerrighed og interesse for omgivelserne.

Nærværende undersøgelse viser, at omkring 41 pct. af børnene har en eller flere af de kendte og velbeskrevne reaktioner. Dette fremgår af vores analyse af spørgeskemaets standardiserede spørgsmål, som sagsbehandleren har besvaret på grundlag af gennemgang af journalen (se arbejdsrapport 9:2002).

For de børn og unge, der ved iværksættelsen af de forebyggende foranstaltninger i 1998 led af en eller flere af disse symptomer, var der - som det fremgår af tabel 5 - ingen nævneværdige forskelle mellem de børn, der boede i små kommuner, mellemstore eller store kommuner med hensyn til at opnå en forbedret tilstand efter kommunens indsats. Alle forskellene ligger indenfor stikprøveusikkerheden.

Tabel 6. Procentandele af børnesagerne, hvor der er en indsats, der har resulteret i en forbedring af barnets adfærd mht. koncentrations- og adfærdsmæssige problemer.

	<10.000 indbyggere	10-50.000 indbyggere	>50.000 indbyggere	Alle	Signifikans
Forbedring af barnets tilstand...	41	47	48	46	Ns
Procent basis	101	296	187	584	

Note: Ns dvs. ikke signifikant på niveau $p < 0.05$. Kun børn og unge, hvor der er konstateret eksempler på de nævnte adfærdsmæssige problemer.

Et ganske tilsvarende resultat kan man læse ud af tabel 6. Heller ikke hvad angår barnets adfærdsmæssige problemer, kan man iagttage nogen forskelle mellem de opnåede resultater af kommunens indsats i de familier, hvor børnene led af disse problemer og størrelsen på den pågældende kommune. En relativ stor stikprøve (se procent basis) er ikke i stand til at afsløre forskelle mellem kommunerne, idet de fundne forskelle er indenfor stikprøveusikkerheden.

Den sociale integration og det sociale ansvar

En meget stor del af de forebyggende foranstaltninger er kommet i stand på familiens eget initiativ, eller på initiativ af personer, der henvender sig sammen med forældrene eller har deres samtykke til henvendelsen til kommunens sagsbehandlere (tabel 7). I gennemsnit er det omkring 2/3 af samtlige henvendelser, der oprindeligt er startet på forældrenes eget initiativ. Men her er der markante forskelle mellem store og mellemstore kommuner. Familien henvender sig i 69 pct. af tilfældene i de mellemstore kommuner, mens henvendelsen sker på familiens eget initiativ i 56 pct. af tilfældene for de store kommuner, og de små kommuner ligger på et gennemsnitsniveau.

⁸ Brassard, M.R., Hart, S. & Hardy, D.B. (2000): How do I determine whether a child has been psychologically maltreated? In Dubowitz, H. & DePanfilis, D. (Eds.): Handbook for child protection practice. London: Sage Publications. (215-219).

Kun meget få omkring 1 procent er startet på grundlag af anonyme henvendelser. Der er dog forskelligheder på dette område afhængig af om man bor i en lille kommune (på under 10.000 indbyggere), en mellemstor eller en stor kommune (på over 50.000 indbyggere). Anonyme henvendelser sker oftere i de små kommuner. Og det er oftere naboer og andre der henvender sig i de små kommuner, og i de store kommuner. På dette punkt ligner de meget store kommuner de små kommuner mere, end de ligner de mellemstore kommuner.

Tabel 7. Initiativtagere til henvendelsen forud for den første forebyggende foranstaltning i 1998 sammenholdt med kommunestørrelse.

Hvem henvendte sig i 1998?	Procentandele			
	<10.000	10-50.000	>50.000	Alle
a) Anonym henvendelse.....	2	0	1	1
b) Familien henvendte sig selv	63	69	56	64 **
c) Barnet/den unge henvendte sig alene	1	1	1	1
d) Barnet /den unge henvendte sig sammen med andre end forældrene	1	1	1	1
e) Forældrene henvendte sig sammen med andre	5	7	7	7
f) En person henvendte sig <u>med</u> samtykke fra familien	18	10	11	12 *
g) En person henvendte sig <u>uden</u> samtykke fra familien	7	2	4	4 *
h) Familiens eget initiativ dvs. b) eller e)	67	73	59	67 ***
Var der tale om en underretning fra...?				
Sundhedsplejerske	7	9	6	8
Daginstitution/dagpleje	4	9	7	7
Skole	17	18	13	16
Pædagogisk/psykologisk rådgivning	14	15	6	12 **
Politi	2	1	6	3 **
Anden kommune (sagen oversendt)	6	6	5	6
Andre (fx naboer, andre privat personer)	9	4	9	7 *
Antal børn og unge	163	432	305	900

Note: * signifikans niveau $p < 0.05$; ** betyder signifikans niveau $p < 0.005$; mens *** betyder $p < 0.0005$.

Med hensyn til de professionelle (sundhedsplejerske, daginstitutioner, skole), der dagligt har kontakt med børnene, er der ingen nævneværdige forskelle mellem hyppigheden af underretninger blandt de små, mellemstore og de store kommuner.

I de små og mellemstore kommuner ses underretninger fra pædagogisk/ psykologisk rådgivning i større udstrækning, når der er problemer, mens det relativt oftere er politiet i de store kommuner, der står for henvendelsen til kommunens sagsbehandlere.

Alt i alt må man konstatere, at hvis der opstår behov for en kommunal indsats overfor børn, der har *særlige behov for støtte*, er det personer med forskellige sociale roller, der tager initiativet - alt efter man bor og lever i en storby, en middelstor kommune eller i en mindre kommune.

Forbehold og begrænsninger ved nærværende analyser

Vanskelighederne med at etablere en udvalgsramme, som kunne danne udgangspunkt for stikprøveudtagningen, kom til at betyde en statistisk skævhed mellem de store og små kommuner. For de små kommuner med under 10.000 indbyggere var det således 48 pct. af de sager, som ifølge Danmarks Statistik opfyldte udvælgelsesbetingelserne, der kom til at indgå i udvælgelsesrammen. De større kommuner (med mere end 50.000 indbyggere) deltog for 86 pct. af sagernes vedkommende. Da de større kommuner i højere grad end de små kommuner havde valgt at deltage i undersøgelsen, og disse kommuner samtidig repræsenterede et stort antal børnesager, blev der tale om en betydelig skævhed i den endelige udvalgsramme.

Skævheden i deltagelsen betyder, at man må tage forbehold ved generaliseringer af undersøgelsens resultater til også at gælde forholdene i de små kommuner med under 10.000 indbyggere, som repræsenterer omkring en fjerdedel af samtlige børnesager.

Man kan frygte, at der kan være nogle særlige forhold, der adskiller de kommuner, der har valgt at deltage fra de kommuner, der allerede i den indledende fase valgte ikke at deltage⁹. Man kan populært sagt have en mistanke om, at de kommuner, som selv syntes, at de gjorde et godt stykke arbejde, var mere ivrige for at deltage i undersøgelse, end de andre kommuner. Men der kan også tænkes, at ligge mange andre begrundelser bag den relativt lave deltagelsesprocent for de små kommuner.

De administrative systemer var ikke gearret til at foretage denne type af evalueringer, og det voldte kommunerne administrativt besvær at finde frem til de pågældende sager.

Som led i den landsdækkende evaluering af den forebyggende indsats blev sagsbehandlere - som tidligere nævnt - i hvert enkelt tilfælde bedt om at anføre, hvad formålet var med den konkrete foranstaltning. Gennemgangen af 900 journaler viste imidlertid, at der *ikke* var anført et konkret formål for 75 pct. af sagerne. Hertil kommer, at ved de øvrige sager blot var angivet et delmål fx *aflastning*, uden at det videre formål var angivet.

⁹ Jf. Olsen, B.M.(2002): Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde med børn og unge. 4. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats overfor børn og unge. Socialforskningsinstituttet: Arbejdspapir 8:2002.

Det var dermed ikke muligt – hverken for kommunens egen administration eller for familien - at vurdere i de konkrete tilfælde, om foranstaltningen havde den tilsigtede betydning for barnet.

Der mangler således en systematisk egen kontrol med de forebyggende foranstaltningers effektivitet.