

Nye regler – ny praksis

Ændringerne i servicelovens børneregler 2001
Afslutningsrapport

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

Styrelsen for Social Service
Socialministeriet

Nye regler – ny praksis

Ændringerne i servicelovens børneregler 2001
Afslutningsrapport

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

ODENSE 2006
STYRELSEN FOR SOCIAL SERVICE

Nye regler - Ny praksis

Publikationen er udgivet af

Styrelsen for Social Service
Skibhusvej 53B, 3.
5000 Odense C
Tlf. 65 48 40 00
servicestyrelsen@servicestyrelsen.dk
www.servicestyrelsen.dk

Publikationen er udarbejdet af

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

Afdelingsleder: Ivan Thaulow
Afdelingen for børn, integration og ligestilling

Undersøgelsens følgegruppe:
Ole Pass
Pernille Kvarning
Jette Runchel
Henning Breinholt
Sven-Åge Westphalen

"Nye regler – ny praksis" indgår i Socialforskningsinstituttets
rapportserie som nummer 06:10

ISBN: 87-91247-80-2

Layout: Hedda Bank
Oplag: 1000
Tryk: BookPartnerMedia A/S

© 2006 Styrelsen for Social Service og Socialforskningsinstituttet

Indhold

Forord 7

Resumé 9
Ændringer 2004-2005: Det går langsomt fremad 9
Den samlede implementeringsgrad er høj 11
Forandringer i den samlede indsats 12
Hvad påvirker implementeringen? 12
Tegn på øget implementering fremover 13

1 Evaluering af ændringerne i serviceloven 15
Formålet med lovændringerne 15
Evalueringens problemstillinger 20
Problemstillinger i afslutningsrapporten 22
Rapportens opbygning 25

2 Evalueringens design og metode 27
At evaluere en lovs implementering 27
Undersøgelsesdesign 30
At måle forandring over tid 32
Datakilder og dataindsamling 33
Stikprøver 34

3 Barnets trivsel og udvikling 35
Mishandling og vanrøgt 37
Inddragelse af børn og unge 41
Oprettelse af en tværfaglig gruppe 45
Familierådslagning 48
En målrettet indsats 49
Skole og uddannelse for børn og unge, der ikke trives 56
Tværkommunal underretningspligt 61
Tilbud til de utilpassede unge: praktikophold 62
Efterværn for de 18-22-årige 62
Gennemførelse af foranstaltninger uden samtykke 64
Sammenfatning 65

4 Sagsbehandlingen i børnesager – ændringer 2004-2005 70
Tema: Barnets bedste 71
Tema: Styrkelse af den tidlige indsats 86
Tema: Ny indsats over for utilpassede unge 92
Tema: Nye efterværnstiltag for de 18-22-årige 97
Tema: Kontinuitet i anbringelsen 101
Tema: Øget kvalitet i sagsbehandlingen 107
Konklusion 124

5 Hvad påvirker sagsbehandlernes adfærd i børnesager? 127
Hvad menes der med og hvordan måles "mødet med borgerne" og "systematik og opfølgning"? 128
Tema: Hvad influerer på sagsbehandlernes adfærd i "mødet med borgerne"? 152
Tema: Hvad influerer på sagsbehandlernes adfærd i "systematik og opfølgning"? 180
Sammenfatning 187

6 Er implementeringspotentialet ændret? 194
Udviklingstræk i ledelsesværktøjer af betydning for implementeringen 199
Udviklingstræk i den organisatoriske indretning af betydning for implementeringen 201
Udviklingstræk i holdninger på ledelsesniveau af betydning for implementeringen 204
Udviklingstræk i holdninger på sagsbehandlerniveau af betydning for implementeringen 206
Konklusion 207

7 **Forvaltningernes brug af foranstaltninger og metoder** 209
Datamateriale 210
Inddragelse af børn og unge 210
Oprettelse af en tværfaglig gruppe efter § 37a 212
Inddragelse af personer fra barnets nære miljø 215
En målrettet indsats: udredning af forholdene 218
Uddannelsesplan for de unge utilpassede 221
De utilpassede unge: handleplan ved voldskriminalitet 222
Tilbud til de utilpassede unge: praktikophold 224
Kommunernes brug af efterværn for de 18-22-årige 225
Gennemførelse af foranstaltninger uden samtykke 228
Sammenfatning 230

8 **Sammenfatning, konlusion og perspektiver** 234
Erfaringer fra kommuner i udvikling 236
Ændringer i implementeringen 2004-2005 239
Den samlede implementering 246
Forandringer i den samlede indsats 249
Hvad påvirker implementeringen? 251
Er implementeringspotentialet ændret? 252
Kommunernes brug af foranstaltninger og metoder 253
Perspektiver 254

Referencer 259

Bilag A 265
Ligger på http://sfi.dk/sw36124.asp

Forord

Dette er den tredje og sidste rapport fra et toårigt evalueringsforløb af de lovændringer i Servicelovens børneregler (L 466), som trådte i kraft den 1. januar 2001. Formålet med ændringerne var blandt andet at styrke indsatsen for børn og unge med særlige behov med henblik på at skabe bedre og mere stabile opvækstvilkår for den gruppe af børn og unge, der er mest udsat for omsorgssvigt.

Socialforskningsinstituttet har fået i opdrag at evaluere, i hvilken udstrækning lovændringerne er implementeret i kommunerne, hvilke konsekvenser lovændringerne har haft i den kommunale organisation, og i hvilken udstrækning implementeringen er styrket fra 2004 til 2005. Her i afslutningsrapporten samles der op på samtlige problemstillinger, evalueringen har belyst. I 2005 udkom delrapport I. Den gav de første resultater fra de landsdækkende spørgeskemaundersøgelser gennemført blandt lokalpolitikere, socialchefer/børne- og kulturchefer, afdelingsledere i kommunernes familieafsnit, sagsbehandlere i familieafsnittene og blandt mere end 1.000 konkrete børnesager. I 2005 udkom også delrapport II, som på baggrund af interview med kommunale aktører så nærmere på erfaringerne i otte af de kommuner, som viste sig at være nået langt med at fremme hensynet til barnets bedste i sagsbehandlingen.

Vi vil gerne sige tak til de mange kommunale medarbejdere, ledere, politikere, leverandører og børnefamilier, som har taget sig tid til at blive interviewet eller til at udfylde de spørgeskemaer, som undersøgelsen bygger på.

Til evalueringen har der været knyttet en følgegruppe bestående af formanden for Socialchefforeningen i Danmark, socialdirektør Ole Pass, børne- og kulturdirektør Jette Runchel, Frederiksværk Kommune, chefkonsulent Pernille Kvarning, KL, formand for Dansk Socialrådgiverforening, Henning Breinholt (sekunderet af konsulent Henrik Egelund Nielsen) samt udviklingschef i Styrelsen for Social Service, Sven-Åge Westphalen. Vi takker følgegruppen for værdifuldt input til den faglige diskussion. Endelig skal der lyde en tak til forskningsleder Olaf Rieper, AKF, der har været ekstern referee på afslutningsrapporten.

Seniorforsker Anne-Dorthe Hestbæk har været projektleder på hele evalueringen. Analyserne i afslutningsrapporten er gennemført af

forskningsassistent Andreas Lindemann, der sammen med lektor, ph.d. Vibeke Lehmann Nielsen, Institut for Statskundskab ved Århus Universitet, er ansvarlig for kapitlerne 4, 5 og 6. Seniorforsker Mogens Nygaard Christoffersen er ansvarlig for kapitel 3 og 7, mens seniorforsker Anne-Dorthe Hestbæk er ansvarlig for kapitlerne 1, 2 og 8.

København, maj 2006

Jørgen Søndergaard

Resumé

I denne afslutningsrapport, som er tredje rapport fra evalueringen af ændringerne i Serviceloven i 2001, sammenfatter vi svarene på samtlige de spørgsmål, der blev stillet i evalueringens opdrag.[1]

Det overordnede formål med lovændringen var at forbedre indsatsen over for børn og unge med særlige behov, med fokus på en række bestemte temaer. Evalueringen skal derfor bl.a. undersøge, i hvilken udstrækning lovændringerne er blevet implementeret i kommunerne, og hvorvidt implementeringen er styrket fra 2004 til 2005. Desuden skal den belyse, i hvilken udstrækning Serviceloven lever op til sine formål, og hvilken betydning de ændrede regler har haft for den samlede indsats på området.

Ændringer 2004-2005: Det går langsomt fremad

Via spørgeskemaer til lokalpolitikere, forvaltningschefer, afdelingsledere og sagsbehandlere i samtlige kommuner har evalueringen kunnet give et relativt nuanceret billede af, i hvilket omfang kommunerne har implementeret lovændringerne. Data er indsamlet to gange med ét års mellemrum, sådan at man kan måle ændringer over tid. Desuden har vi i case-undersøgelsen oplysninger om udviklingen i konkrete børnesager, for nogles vedkommende helt tilbage til 1998.

Overordnet er der tydelige indikationer på, at kommunerne under ét har arbejdet meget med at omsætte de nye regler til hverdagspraksis i forvaltningerne siden 2001. Til gengæld ses der ikke en særlig markant udvikling i implementeringen fra 2004 til 2005 – hvilket dog på nogle områder er udtryk for, at man allerede lå på et relativt højt

1. Tidligere er dels udkommet delrapport I, hvori der redegøres for resultaterne af spørgeskema undersøgelserne i samtlige kommuner i 2005 (Christoffersen et al., 2005). Dels delrapport II med resultaterne af en kvalitativ interviewundersøgelse i otte kommuner om de organisatoriske konsekvenser af lovændringerne (Hestbæk et al., 2005).

niveau i 2004. Analyserne viser imidlertid, at der er meget store forskelle kommunerne imellem. Mens nogle kommuner åbenlyst har været gode til at implementere mange af de forhold, evalueringen måler på,[2] ligger andre i en midtergruppe. Og i en vis andel af kommunerne må man konstatere, at der i lyset af intentionerne i Serviceloven er et relativt stort potentiale for forbedring. Vi skal kort trække en række af de mest markante resultater frem vedrørende udviklingen fra 2004 til 2005.

Siden lovændringen i 2001 er der sket en stærk forøgelse af inddragelsen af børn og unge i deres egen sag, og denne positive tendens er forstærket fra 2004 til 2005. Det viser både de landsdækkende data og case-undersøgelsen. Den samlede andel af børn og unge, som har haft en samtale om deres sag, er øget fra 62 pct. i 2004 til 80 pct. i 2005. Det er især i de vanskeligste sager med misbrug, mishandling etc., at børnene og de unge inddrages. Det er dog samtidig værd at hæfte sig ved, at der i over halvdelen af sagerne *ikke* foreligger en egentlig § 38-undersøgelse.

60 pct. af kommunerne har i perioden fra første til anden dataindsamling indført eller ændret deres retningslinjer for inddragelsen af børn og unge. Andelen uden retningslinjer for inddragelse er nede på 33 pct. i 2005. Og case-undersøgelsen peger på, at der er sket en markant stigning fra 2001 til 2004 i andelen af sager med en skriftlig målsætning for, hvad man ønsker at opnå i sagen.

60 pct. af kommunerne har etableret nye foranstaltninger i nærmiljøet siden 2004, primært i form af specialklasser og -børnehaver, samtalegrupper o.l. 9 pct. har etableret ressourcetunge foranstaltninger som lokale døgntilbud og familieværksteder. Der er altså tegn på en stigende tendens til at etablere nye tiltag i børnenes nærmiljø. Der er fra 2001 og frem også en tydeligt stigende tendens på landsplan til at benytte de nye efterværnstiltag til 18-22-årige. Også her er der dog meget store forskelle kommunerne imellem, og nogle kommuner benytter oftere hjælpetiltag målrettet voksne i al almindelighed end egentlige efterværnstiltag.

Overordnet har der i relation til intentionen om øget kvalitet i sagsbehandlingen været en svag om end overvejende positiv udviklingstendens fra 2004 til 2005. Der er i dag flere kommuner, som fx tilbyder sagsbehandlerne supervision sammenlignet med før 1. juli 2004. Ligeledes har der været en markant stigning i omfanget af videns- og erfaringsop

2. Det gælder fx de kommuner, der indgår i den kvalitative interviewundersøgelse (Hestbæk et al., 2005).

samlingsaktiviteter i kommunerne. Til gengæld er der blevet signifikant længere ventetider for borgerne til forskellige typer af tilbud.

Den samlede implementeringsgrad er høj

Det er ikke nemt at give et enkelt bud på, i hvilken udstrækning loven er implementeret. På nogle områder gennemsyrer en ændret adfærd kommunerne, når vi kobler vores viden fra både de landsdækkende kvantitative data og de kvalitative data fra otte kommuner. Det gælder fx den øgede inddragelse af børn og unge i deres egen sag, tendensen til at søge at løse børnenes problemer i det nære miljø eller det øgede omfang af kommuner med retningslinjer for forskellige led i sagsbehandlingen. Selvom retningslinjer ikke er krævet i loven, er det et hyppigt anvendt arbejdsredskab. Sagsbehandlerne finder, at retningslinjerne påvirker arbejdet meget, og at de er et godt arbejdsredskab.

På andre områder synes barriererne for implementering at være større. Fx viser case-undersøgelsen, at der er en ret stor andel af sager (ca. 55 pct.), hvor der formelt set ikke er udarbejdet en § 38-undersøgelse, og denne andel er ikke faldet fra 2004 til 2005. Case-undersøgelsen tyder også på, at ikke alle kommuner systematisk sørger for at indsamle tværfaglig viden i den enkelte sag via de tværfaglige udvalg.

Samlet set må man på baggrund af evalueringens data konkludere, at kommunerne langt hen ad vejen har implementeret de nye regler. Man må dermed konstatere, at Servicelovens børneregler fra 2001 ser ud til at leve op til sine egne formål, målt i 2005 på de parametre, der er redegjort for i rapporten. Implementeringen gælder både de konkrete ændringer, som fx indførelsen af nye tiltag, og de mere overordnede intentioner i Servicelovens ændringer, fx at kommunerne skal styrke kontinuiteten i anbringelsen, styrke den tidlige og forebyggende indsats samt øge kvaliteten i sagsbehandlingen.

Kommunerne i interviewundersøgelsen i delrapport II vurderer samstemmende, at ændringerne i Servicelovens børneregler ikke alene har spillet den afgørende rolle for de omfattende forandringsprocesser i disse otte kommuner. Nogle peger på en presset økonomi som udslagsgivende – det var simpelthen nødvendigt for kommunen at gøre noget radikalt. Andre peger på et samspil, hvor lokalpolitiske forhold og nye børneregler er gået hånd i hånd. Kommunerne giver således mange eksempler på, at de allerede var i gang med at omstille i 2001, fx hvad angår den mere

overordnede organisering af børneområdet. Men også processer til at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen var i gang. Det er således også en mulig fortolkning, at den allerede eksisterende praksis i nogle kommuner i årene op til 2001 har været med til at befordre de vedtagne lovændringer.

Forandringer i den samlede indsats

På foranstaltningssiden ses (stadig) en øget tendens til at lægge vægt på de *forebyggende tiltag.* Årsagerne handler både om, at mange kommuner har svært ved at finde hensigtsmæssige anbringelsestiltag især til unge, at de ønsker at passe på ressourceforbruget, og at de finder det vigtigt, at børn og unge forbliver i deres miljø. I tæt forlængelse heraf opprioriteres lokale tilbud og *indsatser i det nære miljø*, hvilket var en af de mere bløde intentioner i lovændringen. Evalueringen viser, at bare siden 2004 har en del kommuner etableret nye forebyggende tiltag i nærmiljøet.

Kommunernes forskellighed viser sig bl.a. i en forskel på, hvordan kommunerne omsætter foranstaltningsviften til praksis. De tilbud, borgerne i udgangspunktet møder, kan således variere fra kommune til kommune, og i et retssikkerhedsperspektiv stiller det ikke borgerne ens. Det gælder imidlertid både gamle og nye foranstaltninger og vurderes ikke specielt at være en effekt af lovændringen.

Metoderne i sagsbehandlingen – såvel redskabsorienterede som mere procesorienterede – synes at være inde i en udvikling. De landsdækkende kommunebaserede data peger på et højt fokus på systematik, grundighed og ensartethed i sagsbehandlingen. Også sagsbehandlere og ledere i de otte kommuner i interviewundersøgelsen peger på en markant kvalitetsudvikling af sagsbehandlingen. Sagsbehandlerne i de otte kommuner oplever dog også, at den meget mere grundige sagsbehandling har betydet mere administration og mindre tid til mødet med borgeren, hvad nogle finder utilfredsstillende.

Hvad påvirker implementeringen?

Evalueringen tester en model for, hvilke af en lang række forhold i kommunerne der har betydning for implementeringen, fx ledelsesværktøjer, ledelsesstil, organisation, holdninger, karakteristika ved kommunen og ved sagsbehandlerne mv.

Det overordnede indtryk på baggrund af multivariate analyser er, at delfaktorer fra alle de nævnte forhold ovenfor spiller ind, uden at analysen dog kan udskille nogle faktorer, der har større betydning end andre. Den samlede model kan kun i nogen udstrækning forklare, hvad der påvirker sagsbehandlerens møde med klienten og systematikken i og opfølgningen på sagerne. Når man vil belyse så komplekse forhold som fx sagsbehandlerens møde med borgeren, skal der altså ideelt set inddrages langt flere faktorer til forklaring af dette fænomen, end vi har gjort i denne evaluering, hvor der har været fokus på sagsbehandling og organisation.

Endelig er det værd at bemærke, at forekomsten af retningslinjer ifølge denne multivariate analyse hverken spiller ind på sagsbehandlernes møde med borgeren eller på systematikken og opfølgningen i sagerne, sådan som det er defineret her. Det er interessant, fordi de landsdækkende data netop viser, at det er relativt udbredt med retningslinjer. Sagsbehandlerne oplever desuden retningslinjer som et godt redskab med stor betydning for det praktiske arbejde. Heller ikke karakteristika ved den enkelte kommune som kommunestørrelse, andelen af problembørn, beskatningsgrundlag mv. spiller en rolle. Det gør til gengæld holdninger og opfattelser på forskellige niveauer i kommunen.

Tegn på øget implementering fremover

Vi har stillet spørgsmålet, hvorvidt det fremtidige implementeringspotentiale i kommunerne er ændret i positiv retning. Det korte svar er ja. Der er sket en positiv udvikling fra 2004 til 2005 på en lang række af de faktorer, som vi nu ved har en betydning for mødet med borgeren og for systematikken i arbejdet og opfølgningen på sagerne. Der er fx en øget brug af kvalitetsstandarder og af supervision til sagsbehandlerne. På baggrund af denne udvikling fra 2004-2005, hvor der er sket en positiv udvikling i en række af de faktorer, som påvirker implementeringen positivt, er der altså mulighed for, at implementeringen vil blive yderligere styrket i de kommende år.

I denne vurdering er der ikke taget højde for betydningen af faktorer uden for vores analysemodel. Fx har anbringelsesreformen pr. 1. januar 2006 fokus på nogle af de samme områder som lovændringerne i 2001, og den har også et element af procesregulering i sig. Et eksempel er de skærpede krav til, hvad § 38-undersøgelser og handleplaner skal indeholde. I den forstand forstærker anbringelsesreformen implemente-

ringen af lovændringerne. Eller man kan snarere sige, at anbringelsesreformen nu sætter dagsordenen.

Kapitel 1

Evaluering af ændringerne i serviceloven

I 2000 vedtog Folketinget en række ændringer i Servicelovens børneregler, som trådte i kraft 1. januar 2001. Socialforskningsinstituttet har evalueret, i hvilken grad kommunerne har implementeret disse ændringer, og i denne rapport præsenteres de samlede resultater. Formålet med ændringerne i børnereglerne var at forbedre indsatsen over for børn og unge med særlige behov for støtte.

Forud for den foreliggende afslutningsrapport er der udkommet to delrapporter. *Delrapport I* rummer resultaterne fra første dataindsamling til de landsdækkende spørgeskemaundersøgelser, der blev gennemført i 2004 (Christoffersen et al., 2005). Delrapport I rummer også en beskrivelse af det oprindelige evalueringsdesign, herunder en redegørelse for baggrunden og forudsætningen for evalueringens problemstillinger, hvorfor der i den foreliggende rapport vil være mange henvisninger til delrapport I. *Delrapport II* rummer resultaterne af den kvalitative interviewundersøgelse, der er gennemført i otte af de kommuner, som i høj grad har integreret princippet om barnets bedste i deres daglige sagsbehandling (Hestbæk et al., 2005). Resultaterne herfra resumeres kort i kapitel 8 (Konklusion og perspektiver).

I dette indledende kapitel redegøres først kort for formålet med de ændringer i Serviceloven, som er evalueringens omdrejningspunkt. Dernæst beskrives de centrale problemstillinger i evalueringen, med fokus på de spørgsmål, der eksklusivt besvares i denne afslutningsrapport. Til sidst i kapitlet beskrives rapportens opbygning.

Formålet med lovændringerne

Formålet med lovændringerne i Servicelovens kapitel 8, 9 og 9a var 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). Lovændringernes hovedsigte kan kort opsummeres således:

- At *styrke den tidlige og forebyggende indsats* (bl.a. udmøntet i § 37a, som forpligter kommunen til at oprette en tværfaglig gruppe, der skal sikre tidlig og sammenhængende støtte samt sikre kontakt til lægelig, social, pædagogisk, psykologisk og anden sagkundskab. Desuden den tværkommunale underretningspligt (§ 33a), ifølge hvilken fraflytningskommunen skal underrette tilflytningskommunen, hvis man finder, at et barn har behov for særlig støtte).
- At *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, at forældremyndighedsindehaveren skal tilbydes en støtteperson under barnets anbringelse uden for hjemmet).
- At *sikre et stabilt anbringelsesforløb* præget af kontinuitet (bl.a. udmøntet i § 42a, ifølge hvilken Børn og unge-udvalget kan beslutte, at et ellers frivilligt anbragt barn ikke må hjemgives i op til tre måneder.[3] Desuden i § 55, hvor ændring af anbringelsesstedet kræver samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og fra unge, der er fyldt 15 år).
- At *øge mulighederne for en mere glidende overgang til voksentilværelsen* for de mest udsatte unge, fx gennem nye efterværnsmuligheder for de 18-22-årige (bl.a. udmøntet i § 62a om forlænget døgnanbringelse, udslusningsordning fra anbringelsesstedet, personlig rådgiver og kontaktperson).

Baggrunden for lovændringerne

Ændringerne i Servicelovens børneregler i 2001 udsprang af flere samtidige diskurser og problemer op gennem 1990'erne, sådan som det er beskrevet i delrapport I. Der var kommet fokus på vanskelighederne med at finde hensigtsmæssige løsninger for unge med en alvorlig antisocial udvikling, og medierne kunne jævnligt fortælle historier om "svingdørsbørns" gang ind og ud af forskellige anbringelsesforanstaltninger.

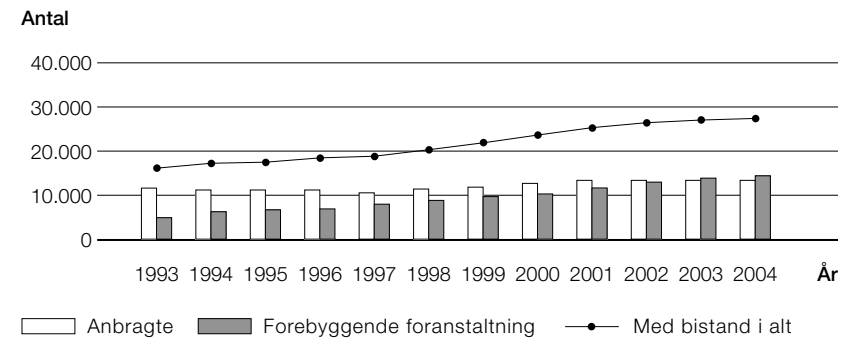
3. Med anbringelsesreformen forlænges den maksimale periode til seks måneder.

Samtidig var der i socialfaglige miljøer og forskningen en løbende diskussion af kvaliteten af det sociale arbejde med børn og unge, og manglen på forskningsbaseret viden om effekterne af tiltag over for udsatte børn og unge fik større og større bevågenhed op gennem 1990'erne.[4] Sidst, men ikke mindst, var der sket en meget stor stigning i udgiftsniveauet på både forebyggelses- og anbringelsesområdet (Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen & Socialministeriet, 2003).

Denne udvikling har dels affødt en efterspørgsel på viden om, hvilke foranstaltninger der virker, og hvordan. Dels har kommunerne langsomt ændret praksis – antageligt også fremmet af grundtakstreformen, som trådte i kraft 1. januar 2002, altså ét år efter ændringerne i Serviceloven. Således er omfanget af børn og unge anbragt uden for hjemmet for første gang i mange år faldet en anelse fra 2002 til 2003 og igen til 2004,[5] jf. figur 1.1.

Figur 1.1

Udviklingen i antallet af børn og unge med hhv. forebyggende foranstaltninger og anbringelser pr. 31. december 1993-2004.



Kilde: Danmarks Statistik (2005b)

Kurven er således 'knækket' – eller i al fald er udviklingen stabiliseret på anbringelsesområdet. Antallet af børn og unge med forebyggende foranstaltninger er fortsat med at stige. Stigningstakten er dog faldet markant og kunne indikere en fremtidig udvikling, hvor også antallet af børn

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

5. Fra 14.363 anbragte ved udgangen af 2002 til 14.131 anbragte i 2003, og videre ned til 14.074 anbragte pr. 31. december 2004.

og unge med forebyggende foranstaltninger stagnerer eller decideret vil falde. Der gemmer sig dog visse modsatrettede tendenser bag tallene. Fx er antallet af børn og unge med personlig rådgiver faldende, mens antallet med kontaktperson er steget betragteligt i de senere år. Omfanget af børn og unge i aflastning, som er den hyppigst anvendte forebyggende foranstaltning, idet aflastning står for næsten hvert andet tiltag, synes at være stagneret. Ved en umiddelbar betragtning kunne det således se ud til, at kommunerne er blevet mere tilbageholdende med de relativt dyre foranstaltninger (anbringelser og aflastningsophold), mens en ikke helt så ressourcekrævende foranstaltning som kontaktperson fortsat er i stigning.

Alt i alt har det stigende ressourceforbrug øget efterspørgslen på redskaber til at etablere et større styringspotentiale og en bedre ressourceudnyttelse i kommunerne, både gennem højere grad af systematik og fælles faglig forståelse af problemerne, og gennem bedre dokumentation og evaluering af de ydede indsatser.

De ovenfor nævnte problemstillinger udgør baggrunden for lovændringerne og således også for denne evaluering.

Den politisk-økonomiske kontekst

I kølvandet på lov nr. 466 fulgte en økonomisk aftale mellem regeringen og kommunerne. Aftalen baserede sig på helt konkrete forventninger til, hvor mange ekstra foranstaltninger selve lovændringen i alt forventedes at medføre, og hvad det blev antaget at koste (Kommunernes Landsforening, 2000). Det var ikke regeringens hensigt at udvide serviceniveauet ud over det, statens kompensation til kommunerne gav mulighed for. Det var fx ikke tiltænkt at anbringe flere børn og unge uden for hjemmet bortset fra de unge over 18 år, hvilket til gengæld delvis skulle modsvares af lavere udgifter til en række foranstaltninger på voksenområdet. Således skulle der i princippet ikke være tale om en nettoudvidelse, men om en kvalitativt styrket indsats over for de berørte grupper.

Aftalen mellem regeringen og kommunerne indeholdt bl.a. følgende punkter af betydning for denne evaluering, jf. tabel 1.1:

Tabel 1.1
Indholdet af aftalen mellem regeringen og kommunerne i forbindelse med vedtagelsen af ændringerne i Serviceloven (L 466).

Indholdsmæssig ændring i Serviceloven	Skønnede afledte ændringer i omfanget af indsatser. Det forventedes …
Muligheden for at forlænge hjemgivelsen af frivilligt anbragt barn i op til tre måneder og udvidet adgang til at anbringe uden samtykke	At antallet af helårsanbragte ville øges med i alt 25 børn og unge pr. år.
Udvidet underretningspligt vedrørende gravide misbrugere	At medføre, at ekstra 10-15 gravide misbrugere på årsbasis skulle have et behandlingstilbud, primært i amtsligt regi.
Støtteperson til forældrene under anbringelsen	At ca. halvdelen af forældrene til anbragte børn ville få tildelt støtteperson i gennemsnitligt fire mdr., svarende til en merudgift på 9,1 mio. kr.
Kontaktpersoner for en hel familie	At kontaktpersoner ville blive tildelt ca. 100 familier på helårsbasis.
Praktiktilbud til utilpassede unge hos offentlige eller private arbejdsgivere med udbetaling af godtgørelse	At ca. 500 unge på helårsbasis ville få et praktiktilbud ca. 10 timer ugentligt, med en godtgørelse på 20 kr. pr. time.
Handleplaner for unge, der har begået voldskriminalitet	At der skulle udarbejdes yderligere ca. 50 handleplaner om året med en merudgift på ca. 1.200 kr. pr. plan.
Forlænget døgnophold for 18-22-årige	At antallet ved fuld indfasning ville stige med 303 helårspersoner.
Personlig rådgiver til 18-22-årige	At 185 flere unge ville få dette tiltag ved fuld indfasning.
Kontaktperson for de 18-22-årige	At stigningen heri ville modsvare 50 helårspersoner.
Udslusningsordning for 18-22-årige	At ordningen ville bruges til 5 pct. af de tidligere anbragte 18-22-årige, svarende til 321 personer årligt.

Kilde: Kommunernes Landsforening (2000).

En række af de anførte forudsætninger i aftalen er der ikke mulighed for at teste her, da der ikke findes landsdækkende opgørelser af forbruget af de pågældende indsatser. For andre områder har udviklingen vist, at det langt hen ad vejen er gået som forudsat i perioden fra 2001 til 2004, som er det seneste år med landsdækkende data fra Danmarks Statistik. Det blev fx forventet, at der ville være 500 unge på helårsbasis, der modtager praktiktilbud. I praksis var der et år efter lovens indførelse kun 153 unge i

praktiktilbud, mens dette ved udgangen af 2004 var nået op på 520 unge, primært i alderen 15-17 år.

Ligeledes blev det antaget, at 100 familier på helårsbasis ville få en støtteperson. I Danmarks Statistiks opgørelse er det kun muligt at se, at i alt 890 familier i løbet af 2004 har haft en støtteperson på et eller andet tidspunkt, men ikke hvad det summer til på helårsbasis.

For unge med efterværn var det skønnet, at antallet af anbragte i alderen 18-22 år ville stige med 303 helårspersoner. Den faktiske udvikling synes imidlertid ikke at nå op i nærheden af det forventede. Der har været en stigning fra 1.301 anbragte 18-22-årige i år 2000 til 1.535 ved udgangen af 2003. Antallet er dog faldet til 1.496 ved udgangen af 2004, dvs. knap 200 flere målt ved årets udgang end før de nye regler. Og endelig var det forventningen, at antallet af unge med udslusningsordning i det hidtidige anbringelsessted ville komme op på 321 personer årligt. Ved udgangen af 2004 var der registreret 322 personer i udslusning, heraf var to tredjedele 18-19 år gamle, men varigheden af hvert udslusningsophold kendes ikke.

Evalueringens problemstillinger

I forbindelse med lovens tilblivelse besluttede Folketinget at evaluere de ændrede regler. Jf. Folketingets bemærkninger til loven (stk. 4.10.2) skal evalueringen belyse, *hvordan loven er implementeret i kommunerne* og betydningen af dette for kommunernes samlede indsats. Jf. den oprindelige projektbeskrivelse skal evalueringen *analysere og beskrive, i hvilken udstrækning lovændringerne er blevet implementeret i kommunerne, og i hvilken udstrækning Serviceloven dermed lever op til sine formål. Desuden skal det undersøges, hvilken faktisk betydning de ændrede regler har haft, dels for den samlede indsats på området og dels for børnene, de unge og deres familier, som er genstand for foranstaltninger på området. Endelig skal lovændringernes organisatoriske konsekvenser belyses for fem specifikke organisatoriske niveauer.*

Vi har operationaliseret denne overordnede formålsbeskrivelse for hele evalueringen i en række delproblemstillinger, som analytisk set retter sig mod henholdsvis indsatsniveauet, det organisatoriske niveau og individniveauet, jf. tabel 1.2. nedenfor.

Tabel 1.2
Den samlede evaluerings analyseniveauer, problemstillinger og rapportering.

Analyseniveau	Problemstillinger	Rapportering
Indsatsniveau:	I hvilken udstrækning er lovændringerne implementeret i kommunerne, særskilt for syv specificerede temaer? I hvilken udstrækning lever loven op til sine formål? Hvilken betydning har de ændrede regler haft for kommunens samlede indsats på området?	Delrapport I
	Er implementeringen styrket fra 2004 til 2005? Hvilke forhold i kommunerne influerer på, i hvilket omfang lovændringerne er implementeret? Hvilke forhold i kommunerne influerer på kommunernes valg af foranstaltninger og arbejdsmetoder? Er det fremtidige implementeringspotentiale ændret?	Afslutningsrapporten
Organisatorisk niveau:	Hvilke konsekvenser har lovændringerne haft for fem organisatoriske niveauer, hvad angår: Styringsstruktur og ledelse Resultatkrav De grundlæggende værdier på området?	Delrapport II
Individniveau:	Er der en sammenhæng mellem kommunernes størrelse, adfærd og værdier på den ene side, og familiernes problemer og belastninger på den anden side?	Afslutningsrapporten

De tre første spørgsmål om, i hvilken udstrækning lovændringerne er implementeret, i hvilken udstrækning loven dermed lever op til sine formål, og hvilken betydning de ændrede regler har haft for kommunernes samlede indsats, er i vid udstrækning belyst i delrapport I (Christoffersen et al., 2005). Spørgsmålet om konsekvenserne af lovændringerne for styringsstruktur og ledelse, for resultatkrav og for de grundlæggende værdier på området er belyst i delrapport II om interviewundersøgelsen, der er gennemført i otte kommuner (Hestbæk et al., 2005). De øvrige problemstillinger er genstand for analyse i den foreliggende rapport, og de uddybes nedenfor.

Problemstillinger i afslutningsrapporten

Er implementeringen styrket fra 2004 til 2005?

Det var et eksplicit ønske i evalueringens opdrag at få undersøgt *implementeringen over tid*. Dvs. på hvilke områder kommunerne har ændret adfærd og styrket deres anvendelse af de nye børneregler yderligere inden for en given tidsperiode. Den foreliggende afslutningsrapport rummer således analyser af udviklingen i implementering målt over tid fra første spørgeskemaundersøgelse i forsommeren 2004 til anden spørgeskemaundersøgelse i forsommeren 2005. Det vil sige udviklingen over ét år, særskilt for de syv temaer, som på forhånd var udpeget i evalueringsopdraget:[6]

- *Barnets bedste,* dvs. at al støtte skal ydes under hensyntagen til, hvad der skønnes at være bedst for barnet. Her undersøges bl.a., hvorvidt kommunerne har retningslinjer for inddragelse af børn og unge, i hvilket omfang de faktisk er blevet inddraget i deres egen sag, i hvilken udstrækning man inddrager personer i barnets nære miljø, om omfanget af genanbringelser har forandret sig mv.
- *Styrkelse af den tidlige og forebyggende indsats,* som var en af de overordnede målsætninger i lovændringen. I evalueringen undersøges bl.a. forhold vedrørende tidlig opsporing af tegn på mistrivsel, den personlige og den tværkommunale underretningspligt, kommunens håndtering af mindsteindgrebsprincippet, i hvilken udstrækning kommunerne har retningslinjer for de nævnte forhold mv.
- *Tilbud til de utilpassede unge,* herunder de nye tiltag med handleplaner for unge, der har begået alvorlig kriminalitet, inddragelsen af de unge i udformningen af handleplanen samt brugen af praktikophold.
- *Efterværn for de 18-22-årige*, med særlig vægt på de nye tiltagsmuligheder i form af forlænget døgnophold, udslusningsophold samt kontaktperson og personlig rådgiver for de 18-22-årige.
- Kontinuitet i a*nbringelsen,* herunder om kommunerne støtter, at anbragte børn opretholder kontakt med deres forældre, omfanget af

6. De syv analysetemaer er mere udførligt beskrevet i delrapport I (Christoffersen et al., 2005). Se også "Projektbeskrivelse" i forbindelse med Servicestyrelsens udbud, www.servicestyrelsen.dk, arkiv.

anbringelser, der uplanlagt bryder sammen, omfanget af flytninger til andet anbringelsessted uden barnets accept mv.

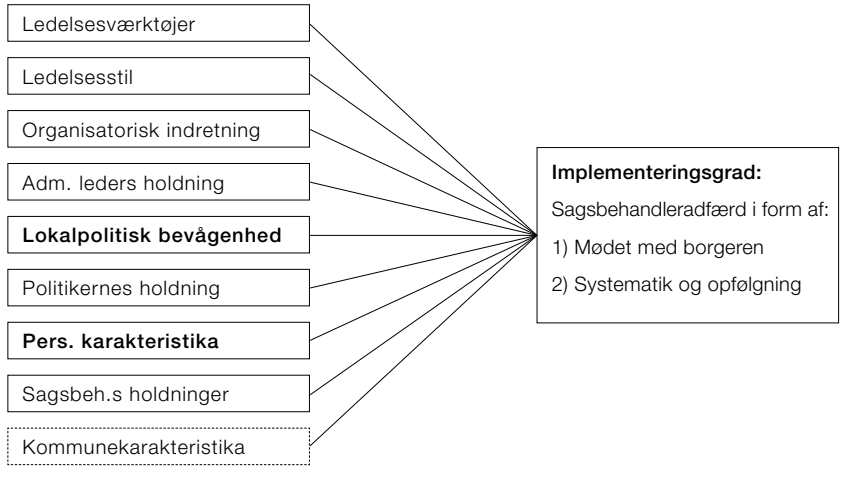
- *Fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger,* herunder i hvilket omfang kommunerne uden retskendelse har bedt om adgang til private hjem for at medtage et barn, og i hvilket omfang politiet har medvirket til dette.
- *Øget kvalitet i sagsbehandlingen,* herunder hvorvidt kommunen har retningslinjer for sagsbehandlingen i sager med udsatte børn og unge, hvorvidt de har indført forskellige former for kvalitetssikringsprocedurer, i hvilken udstrækning der er etableret og anvendes tværfaglige grupper etc.

Hvilke forhold i kommunerne influerer på sagsbehandlingen?

Hvis man skal give kommunerne bedre forudsætninger for at styrke indsatsen over for børn og unge med særlige behov, er det vigtigt at vide, hvilke faktorer i den kommunale kontekst der faktisk spiller ind på sagsbehandlingens kvalitet. Gennem en multivariat analyse undersøger vi derfor, hvilke faktorer der påvirker henholdsvis den side af sagsbehandlingen, der vedrører sagsbehandlerens *møde med borgeren*, og sagsbehandlerens *systematik* i sagsarbejdet og *opfølgning* på sagerne.

Figur 1.2

Samlet påvirkningsmodel for analyserne i afslutningsrapporten.

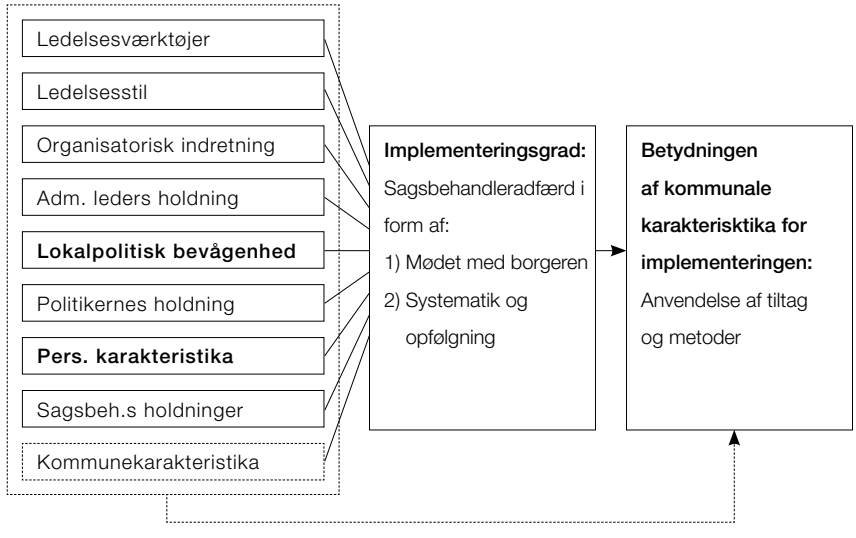


I forlængelse heraf stiller vi spørgsmålet: Har de faktorer, som viser sig at påvirke sagsbehandlingen, ændret sig i positiv retning fra 2004 til 2005? Og kan vi dermed fremover forvente en højere grad af implementering? I forhold til påvirkningsmodellen i den forrige analyse, jf. figur 1.2, kan man sige, at pilen og dermed påvirkningsforholdet vendes om.

Den tredje nye analysedimension i afslutningsrapporten er, hvorvidt vi kan se en sammenhæng mellem administrative og værdimæssige karakteristika (fx ledernes og medarbejdernes holdninger) i kommunerne på den ene side, og hvilke metoder og tiltag man tager i anvendelse i børnesagerne på den anden side, når man samtidig sammenholder det med den enkelte families problemer og belastninger, jf. påvirkningsmodellen i figur 1.3. Det undersøges, om de faktorer, der (jf. modellen i figur 1.2) viste sig at have betydning for sagsbehandlerens adfærd, også har betydning for arbejdsmetoderne og valget af tiltag, når man ser på de konkrete børnesager i case-undersøgelsen.

Figur 1.3

Påvirkningsmodel for analysen af betydningen af kommunekarakteristika for valg af metoder og tiltag (de stiplede linjer i modellen).



Rapportens opbygning

I kapitel 2 er der en redegørelse for evalueringens samlede design, herunder de særskilte dataindsamlinger, der er gennemført i 2005. Evalueringsdesignet sættes også ind i en metodesammenhæng, hvor der reflekteres over fordele og ulemper ved det valgte design.

Kapitel 3 og 4 redegør begge for ændringerne over tid fra 2004 til 2005, men med to forskellige datagrundlag. I kapitel 3 beskrives ændringerne fra 2004 til 2005 på de syv konkrete temaer i kommunernes sagsbehandling i børnesager, som evalueringsopdraget indebar, fx håndteringen af barnets bedste, brugen af de nye efterværnstiltag, kvalitet i sagsbehandlingen mv. Disse forløbsanalyser er baseret på data fra de landsdækkende spørgeskemaundersøgelser. I kapitel 4 beskrives den enkelte børnesag, baseret på data fra case-skemaet, hvor udviklingen i nogle sager kan belyses helt tilbage fra 1998.

I kapitlerne 5-7 kommer de tre nye og overordnede analysetemaer på banen, ligeledes baseret på de landsdækkende, kvantitative data. Kapitel 5 besvarer spørgsmålet om, hvilke forhold i kommunen der influerer dels på sagsbehandlernes adfærd i mødet med borgeren, dels på sagsbehandlernes adfærd, hvad angår systematik og opfølgning. I kapitel 6 flyttes analysen op på et højere abstraktionsniveau, idet vi stiller spørgsmålet, om lovændringerne har bidraget til at ændre implementeringspotentialet i kommunerne, sådan at vi fremover kan forvente en højere grad af implementering. Derefter undersøges det i kapitel 7, om vi kan se en sammenhæng mellem kommunens administration og værdier på den ene side, og deres valg af metoder og foranstaltninger i konkrete børnesager på den anden side, når man samtidig tager den enkelte families problemer og belastninger i betragtning, sådan som det er registreret i journalen på børnesagen.

Endelig vil vi i kapitel 8 (sammenfatning, konklusion og perspektiver) foretage en opsummering af de centrale resultater i evalueringen. Da der er tale om en afslutningsrapport, vil der i kapitlet blive samlet op på samtlige problemstillinger. Afslutningsrapporten giver således et samlet overblik over evalueringens kvantitative analyseresultater fra delrapport I, over resultaterne fra interviewundersøgelsen i otte kommuner, jf. delrapport II, og frem til de nye resultater fra den foreliggende afslutningsrapport.

I det elektroniske bilag A (findes på http://www.sfi.dk/sw36124.asp) findes en lang række tabeller og metodeovervejelser for den læser, der er interesseret i de mere videnskabeligt orienterede detaljer.

Kapitel 2

Evalueringens design og metode

Dette kapitel beskriver og diskuterer evalueringens undersøgelsesdesign og tekniske gennemførelse. Kapitlet indeholder for det første refleksioner over de analytiske konsekvenser af at evaluere lovændringer i et implementeringsperspektiv: Hvilke perspektiver er i fokus med den valgte optik, og hvad ser man omvendt ikke gennem en sådan evaluering?

Det efterfølges af en beskrivelse og diskussion af det samlede undersøgelsesdesign for evalueringen, herunder det at lave forløbsanalyser inden for et relativt kort tidsmæssigt spænd.

Dernæst følger en kort beskrivelse af datakilder og dataindsamling: Hvilke data er indsamlet blandt hvilke grupper og på hvilke måder? I bilag A beskrives stikprøvekonstruktionen nærmere, dvs. hvilke persongrupper der er udvalgt til at medvirke i de enkelte stikprøver, og hvordan. I bilag A redegøres der også for opnåelsesprocenter og bortfald samt for den måde, hvorpå vi har valgt at ordne data og at organisere de efterfølgende analyser i rapporten (se bilag A på http://www.sfi.dk/sw36124.asp).

At evaluere en lovs implementering

Denne evaluering har som nævnt det primære formål at undersøge, i hvilket omfang kommunerne har implementeret ændringerne i Servicelovens børneregler i 2001. Sekundært skal evalueringen belyse konsekvenserne af lovændringerne på fem organisatoriske niveauer og også bidrage til at give gode erfaringer videre til kommunerne. I den forstand lægger evalueringsforståelsen sig op ad en hyppigt anvendt definition i dansk evalueringstradition:

> Evaluering er systematisk indsamling af informationer og data, der giver grundlag for at skabe viden om gennemførelse, organisering og virkninger af konkrete indsatser, der er sat i værk for

> at påvirke forhold i samfundet. Evalueringer gennemføres med henblik på praktisk anvendelse, hvilket kan ske gennem formidling af resultater (…) (Olsen & Rieper, 2004:16).[7]

Den samlede evaluering har både karakter af *målopfyldelsesevaluering*, i og med at graden af implementering belyses gennem en empirisk beskrivelse. Og den har et *procesperspektiv*, i og med at interviewundersøgelsen i otte kommuner undersøger, hvilke processer af bl.a. styringsmæssig og værdimæssig karakter de deltagende kommuner har været igennem, og som kan have bidraget til eller måske ligefrem har udgjort en forudsætning for den høje implementeringsgrad i de medvirkende kommuner.

Evalueringsopdraget blev givet af de partier, der stod bag lovændringen. Der er således tale om en evaluering, der dels er bestilt oppefra i den politiske styringskæde, dels har et *top down-perspektiv* i evalueringens analytiske optik (Krogstrup, 2002; Winther, 1994): I hvilken udstrækning har kommunerne implementeret lovændringerne som vedtaget af Folketinget, og hvad betyder lovændringerne for forskellige led i den politiske styringskæde? Derfor er det også forskellige led i styringskæden, der har været informanter (lokalpolitikere, forvaltningsdirektører, afdelingsledere, sagsbehandlere, leverandører og borgere).

Denne måde at anskue implementering på som en ubrudt styringskæde, der i forenklet form går fra borgernes frie valg af repræsentanter til den lovgivende forsamling, over vedtagelse af lovændringer i Folketinget, og til at kommunerne forvalter og fører den nye lovgivning ud i livet, har været genstand for væsentlig kritik og moderationer. Kritikken går bl.a. på, at der undervejs i implementeringsprocessen er et væld af barrierer og modsatrettede interesser hos de involverede aktører. Det betyder, at man ikke kan trække en lige linje og påstå, at de vedtagne ændringer i deres rene form også er det, der føres ud i livet og med den intenderede effekt. Bl.a. har nyere implementeringsforskning dokumenteret, at ikke mindst markarbejdernes/frontlinjepersonalets – in casu sagsbehandlernes – adfærd spiller en stor rolle (Winther, 1994):

---

7. Olsen og Rieper (op.cit.) refererer i deres appendiks 2 også til en britisk definition, der – sammenholdt med ovenstående definition – har et endnu tydeligere fokus på implementering: "(…) methods to systematically investigate the effectiveness of policy interventions, implementation and processes, and to determine their merit, worth, or value in terms of improving the social and economic conditions of different stakeholders" (Cabinet office, UK (2003): *The Magenta Book*, chap. 1, p. 7, citeret fra Olsen og Rieper, 2004:33.

> "… iværksættelse og gennemførelse af lovgivningen hverken er nogen teknisk, automatisk eller kedelig proces. Der træffes i denne proces en række vigtige politiske beslutninger, som ofte omformer lovgivningen, så det produkt, der afleveres til borgerne, afviger en del fra det forventede, og så lovgivningens formål ikke får de virkninger, der var tilsigtet" (Winther, 1994:13).

Disse vilkår gælder naturligvis også den evaluerede lovændring (L 466). Det analytiske fokus i rapporten er imidlertid ikke lagt på, hvad der hæmmer implementering, men mere implementeringsgraden, og hvad der kan fremme høj implementering.

Snarere borgere end brugere

Når man vælger ét analyseperspektiv, betyder det altid fravalg af andre. I denne evaluering er der et fokus på styringsperspektivet, fx ledelsesværktøjer og ledelsesstile, regelanvendelse etc. og de værdier, der knytter sig hertil. Til gengæld har brugerperspektivet ikke været så meget i fokus, og vi betragter analysen af klientinterviewene i delrapport II som borgerinterview snarere end som en egentlig brugerundersøgelse.[8] Borgerne har ikke på nogen måde været involveret i udformningen af evalueringens problemstillinger. De 23 forældre og børn, som indgår i delrapport II, er interviewet om, hvordan de selv opfatter deres problemer, hvorvidt de føler sig hjulpet af de tilgængelige tilbud i deres kommune, og hvilken rolle sagsbehandleren som person spiller. Borgerne indgår imidlertid ikke som respondenter i de landsdækkende spørgeskemaundersøgelser. Vi kan derfor ikke komme med bud på omfanget af de problemstillinger, som nævnes af borgerne, fx hvor store andele, der føler sig hjulpet, i forhold til de grupper, der netop ikke føler sig tilstrækkeligt hjulpet via den kommunale indsats.

---

8. Vi startede med at omtale analyserne af klientinterviewene i delrapport II som en 'brugerundersøgelse'. Det var imidlertid vores erfaring, dels at man med det valgte design, hvor klienternes stemme kun udgør et marginalt input i den samlede undersøgelse, vanskeligt kan betragte det som en egentligt brugerundersøgelse, og dels at medarbejderne i kommunerne konsekvent omtalte deres klienter som 'borgerne'. Dette begreb har vi valgt at overtage til evalueringen, da det er mere i tråd med evalueringens perspektiv på klienter som borgere, der er genstand for sagsbehandling og kommunale foranstaltninger, jf. Servicelovens børneregler, snarere end at klienterne er aktører.

Brede evalueringskriterier

En mere konkret udfordring, som specifikt knytter sig til evalueringen af L 466, handler om de ændringer i loven, hvis implementering skulle belyses. Nogle af lovændringerne var således meget specifikke. Det er fx indførelsen af de nye efterværnsforanstaltninger for de 18-22-årige eller brugen af en støtteperson til forældrene, hvor det er ukompliceret at måle, hvor hyppigt disse tiltag anvendes. Men andre af de mere generelle målsætninger, hvis implementering evalueringen har skullet belyse, er ikke umiddelbart målelige. Det gælder fx målsætningen om, at hensynet til barnets bedste er et helt overordnet princip i tilgangen til alle børnesager. Eller målsætningen om at styrke den tidlige indsats, at øge kontinuiteten i udsatte børns liv etc. I disse tilfælde har evalueringen indebåret et omfattende arbejde med at operationalisere de overordnede målsætninger i indikatorer, der er målbare via spørgeskemaundersøgelser. Dette er mere udførligt beskrevet i delrapport I.

Undersøgelsesdesign

Overordnet set er der tale om en meget stor og kompleks evaluering med flere særskilte dataindsamlinger, og dermed også med et stort og originalt datagrundlag indsamlet til netop denne evaluering. I det oprindelige evalueringsopdrag var der relativt stramme designkrav i form af specifikationer af, med hvilke metoder og respondentgrupper evalueringen skulle gennemføres. Dette er fulgt i det faktiske evalueringsforløb.

Evalueringen har for overskuelighedens skyld været opdelt i fire analytiske faser, som er afrapporteret i delrapport I, delrapport II og den foreliggende afslutningsrapport (jf. tabel 2.1):

Tabel 2.1
Oversigt over det samlede evalueringsforløb.

	Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV
Undersøgelses-type	Kortlægnings-undersøgelse	Konsekvens-analyse	Kortlægnings-undersøgelse over tid	Analyse af sammen-hænge (kausal-analyse)
Problemstilling	Implementering af lovændrin-gerne på syv temaområder	Konsekvenser af lovændringen på fem niveauer ift.: Styringsstruktur Resultatkrav Værdier	Udviklingen i implementering på syv temaom-råder	Syntese af samlede under-søgelses-resultater Perspekti-vering
Data	Fem landsdæk-kende survey med: Politikere Forvaltnings-ledere Afdelingsledere Sags-behandlere Cases	Kvalitativ under-søgelse i otte kommuner: Politikere Forvaltnings-ledelse Sags-behandlere Leverandører Borgere	Fire landsdæk-kende survey med: Forvaltningsle-dere Afdelingsledere Sags-behandlere Cases	Baserer sig på det samlede datamateriale fra fase I, II og III
Publicering	Delrapport I	Delrapport II	Afslutnings-rapport	Afslutnings-rapport

Når man i en undersøgelse har mulighed for at foretage flere dataind-samlinger, er det mest frugtbart, at disse dataindsamlinger tidsmæssigt er forskudt så meget fra hinanden, at man i hver ny dataindsamling kan drage nytte af den viden, der blev opnået i den forrige dataindsamling. Denne metodologiske fordel har vi draget nytte af i fase II's kvalitative interviewundersøgelse, idet vi ved gennemførelsen af denne havde gennemført analyserne af de landsdækkende data indsamlet i fase I. Samme spin-off har vi imidlertid ikke haft fra fase II til fase III og IV. For at overholde evalueringens samlede tidsplan var vi nødt til at udar-bejde spørgeskemaer til fase III/IV, samtidig med at vi gennemførte de kvalitative interview i kommunerne. Vi har derfor ikke kunnet udvikle

nye hypoteser på baggrund af interviewundersøgelsen, som kunne testes i fase III og IV.

At måle forandring over tid

Metodologisk har evalueringen haft flere udfordringer. Én udfordring handler om brugen af forløbsdata. De to bølger af spørgeskemadata i fase I og III er indsamlet i 2004 og 2005 med henblik på at måle udviklingen i kommunernes implementering af lovændringerne over tid: Forstærkes implementeringen over tid, og i givet fald på hvilke felter?

For at kunne måle forandring over tid har vi i stor udstrækning stillet de samme spørgsmål begge år. Der er dog foretaget en markant reduktion af spørgeskemaet i 2005, baseret på vores erfaringer med analyserne i 2004. På nogle områder har vi i 2005, i stedet for at gentage det samme spørgsmål som i 2004, valgt at stille et mere direkte spørgsmål om, hvorvidt der er sket ændringer på et bestemt område siden sommeren 2004. Fx har vi stillet forvaltningsdirektørerne følgende spørgsmål: "Har du siden 1. juli 2004 undersøgt eller fået undersøgt, hvorvidt kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov har ændret sig på følgende områder?"

Allerede ved undersøgelsens start var den metodologiske indvending, at ét år er et relativt lille tidsmæssigt spænd at måle ændringer i implementering over. Det gælder ikke mindst, når det vedrører en lovændring, der er trådt i kraft mere end tre år før evalueringens påbegyndelse. Man må forvente, at en del af kommunernes implementeringsaktiviteter ligger i de første 1-2 år efter lovens ikrafttrædelse. Som man vil se af kapitel 3 og 4, holdt denne forventning stik langt hen ad vejen. På et overordnet plan har der været tale om relativt små ændringer, såvel på landsplan som i de konkrete cases, typisk i retning af en styrket implementering.

Et andet metodologisk forbehold, der knytter sig til målingen af ændringer over tid, er vores metode, hvor det er den enkelte respondent, der selv skal vurdere, om kommunen/respondenten nu også gør dette eller hint, og om man har foranstaltet nye tiltag siden sidste år. Denne metode, hvor respondenten ikke er uhildet, kan fremme et positivt svar. Forholdene kan dermed generelt blive fremstillet i et lidt mere positivt lys, end hvis en udefrakommende person havde foretaget vurderingen.

Datakilder og dataindsamling

Analyserne i den foreliggende afslutningsrapport er baseret på originale og nyindsamlede data fra fire datakilder indsamlet til netop denne evaluering, og som ligger i tæt forlængelse af de kvantitative data indsamlet i 2004, jf. tabel 2.2:

Tabel 2.2
Spørgeskemabaserede datakilder i henholdsvis 2004 og 2005.

Spørgeskemaer udsendt i de to dataindsamlinger	2004	2005
Kommunalpolitikere	X	-
Forvaltningsdirektører	X	X
Afdelingsledere i familieafsnittene	X	X
Sagsbehandlere	X	X
Konkrete børnesager (case-undersøgelsen)	X	X

Som det fremgår af tabel 2.2, er der indsamlet data fra medlemmerne af de politiske uvalg i 2004, men ikke i 2005.[9] I forbindelse med dataindsamlingen til delrapport I erfarede vi, at det var langt vanskeligere at få en tilfredsstillende opnåelsesprocent fra politikerne end fra de øvrige respondentgrupper, endda på trods af ekstraordinære omfattende rykkerprocedurer. Dette har vi taget ad notam, og derfor har vi undladt at spørge politikerne i 2005. Således indgår følgende kvantitative data i analyserne i afslutningsrapporten:

- Der er sendt postspørgeskema til *forvaltningsdirektøren* i samtlige de forvaltninger, hvorunder sagerne med udsatte børn og unge hører.
- Der er sendt postspørgeskema til *afdelingslederen* i den afdeling, hvorunder sagerne med udsatte børn og unge hører, typisk kommunernes familieafsnit.
- Der er gennemført en postspørgeskemaundersøgelse med deltagelse af én *sagsbehandler* fra hver kommune. Vi bad socialdirektøren om, at

9. Der er i 2004 interviewet formænd og menige udvalgsmedlemmer fra de politiske udvalg, hvorunder børnesagerne generelt hører, samt fra Børn og unge-udvalget, som tager stilling til tvangsanbringelser.

skemaet blev udfyldt af den sagsbehandler, der også udfyldte skemaet ved første dataindsamling i 2004.
- Der er til *case-undersøgelsen* gennemført en postspørgeskemaundersøgelse på de 1.055 *konkrete børnesager*, som vi opnåede data om i 2004.

Desuden har vi i vores analysearbejde anvendt tilgængelige data fra Danmarks Statistik (Danmarks Statistik, 2005a & 2005b; www.statistikbanken.dk). Det fremgår af rapporten, når der refereres til andre data end dem, der er indsamlet specielt til undersøgelsen.

Stikprøver

Som det ses af tabel 2.3, har der også i 2005 været en relativt høj svarprocent fra kommunernes medarbejdere og ledere (73 pct.-80 pct.). I bilag A redegøres der nærmere for stikprøvernes sammensætning, svarprocent samt for bortfaldet på de enkelte stikprøver.

Tabel 2.3
Stikprøvestørrelse og opnåelse for de fire spørgeskemaer i 2005 (antal og procent).[1]

	Stikprøve (antal)[2]	Opnåede svar (antal)	Svar-procent	Bortfalds-procent
Sagsbehandlere	271	217	80	20
Afdelingsledere	258	202	78	22
Forvaltningsdirektører	263	193	73	27
Case-undersøgelsen, alle sager[1]	3.318	2.099	63	37
Case-undersøgelsen, 2001-sager	1.054	590	56	44
Case-undersøgelsen, 2004-sager	1.645	1.055	64	37
Case-undersøgelsen, 2005-sager	619	454	73	27

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

2) Stikprøven er fratrukket antallet af bortfald af organisatoriske årsager (se bilagstabel 2.2).

Kapitel 3

Barnets trivsel og udvikling

Dette kapitel belyser den kommunale indsats ved en gennemgang af et landsdækkende udsnit af børnesager. Udviklingen i sagsbehandlingen belyses over en årrække fra 1998 op til 2005, og de foranstaltninger, familierne er tildelt, sammenholdes med belastninger i de enkelte familier.

Formålet med de lovændringer, som undersøgelsen skal evaluere, er at styrke indsatsen over for børn og unge med særlige behov. Det er intentionen at skabe bedre og mere stabile opvækstvilkår for den gruppe af børn og unge, der er mest udsat for omsorgssvigt, samt at øge indsatsen over for de utilpassede unge. En vurdering af kommunernes indsats på dette område må derfor tage udgangspunkt i, i hvilken udstrækning lovændringerne (jf. kapitel 1) bliver implementeret af kommunerne.

Kommunernes indsats med at implementere de nye bestemmelser er også afhængig af, at de tilgængelige redskaber viser sig anvendelige til løsning af de konkrete problemer, som familierne slås med. I en vurdering må derfor indgå en beskrivelse af det enkelte barns situation og en beskrivelse af de situationer, hvor de nye bestemmelser har vist sig at være formålstjenlige. Her vil det være naturligt at inddrage oplysninger, der kan belyse, om barnet eller det unge menneske efterhånden får det bedre, og om belastningspresset i familien mindskes. Dette kapitel vil således både belyse familiernes forhold og sammenholde dette med anvendelsen af de nye bestemmelser i Serviceloven.

Den gruppe af børn og unge, som vores data omhandler, har fået tildelt foranstaltninger i henhold til Servicelovens bestemmelser om støtte til børn og unge. Som udgangspunkt finder Servicelovens bestemmelser om støtte til børn og unge kun anvendelse i de tilfælde, hvor man i forvaltningen er bekymret for barnets eller den unges sundhed og udvikling. Det betyder, at man i den undersøgte gruppe af børn og unge må forvente at finde dels familier med et relativt højt belastningspres, dels mange børn og unge, som vantrives, sammenholdt med deres jævnaldrende i resten af befolkningen. Kapitlet vil belyse, om der er

forskel i den måde, kommunernes forvaltninger håndterer sager med et særligt højt belastningspres på, i forhold til de mindre alvorlige sager.

Serviceloven lægger vægt på, at der sker en tilstrækkelig udredning af sagerne, inden der iværksættes foranstaltninger, og at man forinden har indhentet barnets holdning til de påtænkte foranstaltninger. Ligeledes fordres, at den nødvendige sagkundskab er inddraget til at udrede problemerne. Men ikke alle sager udredes lige grundigt. Kapitlet vil belyse denne prioriteringsproces.

Man kan imidlertid ikke på forhånd vide, hvor udbredt en sådan prioritering er – eller hvilke typer af sager, der får en grundigere sagsbehandling end andre sager. Kapitlet belyser, om prioriteringen er præget af tilfældighed, eller om der er en systematisk tendens. Nogle af de spørgsmål, der belyses her, er, om det er de vanskelige sager, der opprioriteres, og om det for eksempel er i de mest belastede familier, at man indhenter barnets mening om de forestående foranstaltninger.

Datamaterialet i case-undersøgelsen

For at belyse udviklingen på dette område inddrages to målpopulationer. Den første består af de børn og unge, der i 1998 for første gang modtog en forebyggende foranstaltning.[10] Disse sager blev evalueret i 2001, og hvis sagerne stadig var aktive, blev de evalueret igen i 2004. Den anden målpopulation består af de sager, der blev påbegyndt i 2001 med visse forebyggende foranstaltninger.[11] Disse blev evalueret i 2004. Alle de sager fra begge populationer (i alt 1.055), der var aktive i 2004, blev evalueret igen i 2005 (454 sager).

Disse to undersøgelsespopulationer giver mulighed for at belyse kommunernes implementering af lovgivningen, fordi undersøgelsestemaerne er undersøgt på en ensartet standardiseret måde, der gør det muligt at sammenligne resultaterne og følge udviklingen. Med dette materiale bliver det blandt andet muligt at sammenholde de iværksatte foranstaltninger med familiemæssige belastninger og børnenes trivsel og udvikling.

Skemaerne er så vidt muligt blevet udfyldt af den pågældende sagsbehandler, men dette kan være blevet vanskeliggjort af personaleud-

10. Dog undtaget § 40.2.11, frivillig anbringelse af barnet uden for hjemmet.

11. Personlig rådgiver, praktikophold, udslusningsordning, forlænget hjemtagelse, fast kontaktperson til familien samt bevilget støtteperson til familien, jf. bilagstabel b.2. i Delrapport I.

skiftning.[12] Blandt de sager, der blev påbegyndt i 2001 og evalueret i 2004, kan man se, at kun halvdelen (50 pct.) af sagsbehandlerne havde kendt familien fra dengang, børnesagen blev igangsat. Knap en fjerdedel (22 pct.) havde enten først for nylig talt med familien, eller de havde aldrig talt hverken med barnet eller de øvrige familiemedlemmer. Både personaleudskiftning og et tidspres kan afstedkomme en helt forståelig prioritering i sagsbehandlingen.

Man må her gøre opmærksom på et generelt metodisk forbehold i denne delundersøgelse. Det er således den samme sagsbehandler, der vurderer familiens problemer og eventuelle forandringer i undersøgelsesperioden. Det mest ideelle havde været, hvis en uafhængig forsker havde vurderet familiens funktionsniveau og udviklingen heri uden at have kendskab til hvilke foranstaltninger, der var sat i værk i den konkrete sag.

Mishandling og vanrøgt

Formålet med de lovændringer, som undersøgelsen skal evaluere, er at skabe bedre og mere stabile opvækstvilkår for den gruppe af børn og unge, der er mest udsat for omsorgssvigt. Børn og unges manglende trivsel kan være forårsaget af belastninger i det nære miljø, men også af andre forhold. For at kunne sætte ind med den mest formålstjenlige indsats er det derfor af stor betydning, om der tidligt i forløbet sker en udredning af forholdene, blandt andet med henblik på at vurdere forældrenes kapacitet til at drage omsorg for barnets opvækst og udvikling. Denne udredning kan danne baggrund for en vurdering af, hvilke muligheder kommunen har for at støtte disse familier til at overkomme problemerne. Dette spørgsmål vil blive behandlet i afsnittet "En målrettet indsats".

Som vi skal se af det følgende, er det langtfra i alle tilfælde af børns og unges vantrivsel, at det alene kan forklares med hjemmets manglende omsorgsevne. Der er dog en tæt statistisk sammenhæng mellem børnenes dårlige trivsel og indikationer på forskellige typer af omsorgssvigt fra forældrenes side.

---

12. Blandt begrundelserne for ikke at deltage i den foreliggende undersøgelse blev ofte anført netop sagsbehandlerpresset, personaleudskiftning og manglende personale.

I den almindelige dagligdags beskrivelse af belastende familieforhold ser man ofte udtrykket 'omsorgssvigt' anvendt, men dette udtryk er alt for vagt og udefinerbart til at kunne bruges i en forskningsmæssig sammenhæng. I stedet skelner en del forskere mellem følgende former for omsorgssvigt: psykologisk mishandling, vanrøgt, fysisk og seksuel mishandling.[13] Denne skelnen bruges, fordi man har en formodning om, at de hver især kræver forskellige former for indsats.

Af de tre former er et af de mest skadelige forhold for børns opvækst psykologisk mishandling. *Psykologisk mishandling* er et gentaget mønster, hvor barnet får at vide, at det er værdiløst, ikke elsket, og uønsket. Det kan fx udmønte sig i, at forældrene er fjendtlige over for barnet og nedvurderer det. Det kan være udskamning og latterliggørelse af barnet, eller det kan gøres til syndebuk. Forældrene kan true barnet med at smide det ud hjemmefra eller overhøre barnets ønsker om hjælp og trøst, når det er bange.[14]

Der er også en gruppe børn, der udsættes for vanrøgt. Ved *vanrøgt* forstår vi: manglende opfyldelse af barnets basale behov mht. sundhed, mad, hygiejne, tøj, bolig, sikkerhed og opsyn. Disse børn udsættes for utilstrækkelig omsorg, fx ved at lægen bliver tilkaldt for sent, eller ved 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. De 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. Et skolebarn, der fx har mere end 20 ikke-helbredsbetingede sygedage i løbet af året, kan ligeledes være udsat for vanrøgt.[15]

Den tredje form for mishandling er *fysisk og seksuel mishandling*. Det vil sige 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. Barnet kan være blevet slået med forskellige genstande (fx bøjle, pisk), eller forældrene kan have truet barnet med våben. Forhold, der virker mistænkelige, kan være, hvis

---

13. Se fx Myers et al., 2002; Dubowitz & DePanfilis, 2000; Macdonald, 2001; Cawson et al., 2000. De nævnte former for omsorgssvigt er operationaliseret hos Cawson et al., 2000, i bilagstabellerne i Delrapport I (Christoffersen et al., 2005), samt i delrapporten "Social støtte til børn" (Christoffersen, 2002).

14. En detaljeret udmøntning af disse forhold kan ses i bilagstabel 3.2 i Delrapport I.

15. En mere detaljeret operationel redegørelse af vanrøgt kan ses i bilagstabel 3.4 i Delrapport I.

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, bidmærker, forbrændinger eller blødninger i hjernehinderne.[16]

Man har forskningsmæssigt arbejdet med at klargøre disse begreber for at kunne få sammenlignelige resultater. Men det er vanskeligt at få pålidelige oplysninger om udbredelsen i hele befolkningen. I England har man interviewet 2.689 repræsentativt udvalgte blandt de 18-24-årige for at kortlægge omfanget af disse typer af omsorgssvigt. Denne undersøgelse viste, at 7 pct. havde oplevet fysisk mishandling, 6 pct. havde oplevet fysisk vanrøgt, mens 6 pct. havde oplevet psykologisk mishandling og 1 pct. seksuel mishandling.[17] Man må regne med et stort overlap mellem disse grupper. Undersøgelsen konkluderede, at 92 pct. havde haft en barndom, hvor de var elskede og afholdte.

Til forskel fra den engelske undersøgelse omfatter den nærværende evaluering alene børn og unge, der er omfattet af Servicelovens forebyggende foranstaltninger. De tilhører således en risikogruppe, der må forventes at være udsat for et ekstra højt belastningspres. Undersøgelsen viser et nogenlunde ensartet belastningspres for de børn og unge, der blev undersøgt i 2001, 2004 og ved ajourføringen i 2005. Det generelle billede viser i grove træk, at omkring en tredjedel er omfattet af psykologisk mishandling, mens mellem en fjerdedel og en tredjedel bliver udsat for vanrøgt. Fysisk mishandling ser ud til at omfatte omkring hver tiende af børnene (tabel 3.1).

Udviklingen for den gruppe, der startede med en forebyggende indsats i 1998, kan følges ved undersøgelsen af dem i 2001 og i 2004. Blandt de børn og unge, der startede med en forebyggende indsats i 1998, viste evalueringen i 2001, at 51 pct. var udsat for en eller flere af de nævnte belastninger. Dette tal var ved undersøgelsen i 2004 reduceret til 40 pct. blandt de børn og unge, der stadig fik en forebyggende foranstaltning. Bag denne reduktion ligger en reduktion af alle typer af mishandling og vanrøgt. Især synes der at være gjort en indsats mod vanrøgt af disse børn og unge. Ved opgørelsen i 2001 udgjorde disse 38 pct., mens tallet var reduceret til 26 pct. tre år senere ved opgørelsen i 2004.

---

16. En detaljeret definition af fysisk og seksuel mishandling kan se i bilagstabel 3.3 i Delrapport I.

17. Det sidste tal svarer til to tidligere danske undersøgelser blandt henholdsvis 18-årige og 25-årige (Leth, Stenvig & Pedersen, 1988; Christoffersen, 1993).

Ligeledes var forekomsten af psykologisk mishandling reduceret fra 36 pct. ved opgørelsen i 2001 til 27 pct. i 2004 blandt de børn og unge, der havde påbegyndt en forebyggende foranstaltning i 1998.

Belastningerne og problemerne i de undersøgte familier ser imidlertid ud til at være uforandret over den undersøgte årrække. Dette fremgår, når man sammenligner de sager, der startede i 1998, med de sager, der startede i 2001.

Halvdelen (51 pct.) af de sager, der startede i 1998, havde en eller flere af belastningerne i 2004, men tallet var uformindsket (49 pct.) for de sager, der startede i 2001. Men i de nye sager ses et uformindsket belastningspres, hvad angår psykologisk mishandling. Når vanrøgt og til dels også seksuel/fysisk mishandling for dem, der startede med en forebyggende foranstaltning i 2001, synes at være af mindre omfang i forhold til dem, der startede i 1998, kan det skyldes aldersforskellen mellem 1998-gruppen og 2001-gruppen. De børn og unge, der påbegyndte en foranstaltning i 2001, er udvalgt på grundlag af visse forebyggende foranstaltninger, som overvejende gives til de lidt ældre børn og unge. Derved er de gennemgående fire år ældre end dem, der startede i 1998 (se tabel 3.1).

I de nystartede sager synes der således at være uforandret belastningspres, som det er defineret her, blandt de børn og unge, som kommunerne yder støtte til. Samtidig er der sket en 50 pct.'s stigning i antallet af børn og unge, der modtager forebyggende foranstaltninger, fra 1998 til 2003 (jf. delrapport I). 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 (jf. delrapport I). Stigningen i forebyggende foranstaltninger betyder således ikke, at kommunerne har inddraget mange nye lettere sager.

Tabel 3.1
Forekomst af mishandling og vanrøgt ved undersøgelserne i 2001 og 2004/2005 samt gennemsnitsalderen på undersøgelsestidspunktet. Procentandele.

Belastningspresset:	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004/2005
Psykologisk mishandling	36	27	37	36
Seksuel/fysisk mishandling	12	7	7	9
Vanrøgt	38	26	26	29
En eller flere af ovenstående belastninger	51	40	49	47
Antal børn og unge (procentbasis)	900	459	596	1.055
Gennemsnitlig alder på undersøgelsestidspunktet	11,9	16,0	16,2	17,1

Note: Psykologisk mishandling er nærmere operationaliseret i bilagstabel 3.2 i delrapport I, mens bilagstabel 3.3 samme sted beskriver fysisk/seksuel mishandling, og bilagstabel 3.4 definerer vanrøgt, således som det er anvendt i undersøgelserne.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004/2005, evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002) samt delrapport I.

Inddragelse af børn og unge

Man har med lovændringen i 2001 i særlig grad lagt vægt på, at barnets synspunkter *altid* skal inddrages og tillægges en passende vægt efter barnets alder og modenhed. Tidligere var der en aldersgrænse på 12 år, hvor børn, der var fyldt 12, havde ret til at blive hørt. Men allerede før 2001 var der en mulighed for også at inddrage yngre børn alt afhængig af deres modenhed. Hvis det af den ene eller anden grund ikke kan lade sig gøre at inddrage barnet, skal man på anden måde indhente barnets synspunkt på den påtænkte foranstaltning – og det kræves ligefrem, at barnets holdning til den planlagte foranstaltning skal fremgå af sagen.

På dette område er der sket en mærkbar ændring i kommunernes administration. For de sager, der blev påbegyndt i 1998 og evalueret i 2001, havde der været en samtale med 29 pct. af de 15-19-årige. Men for

de sager, der blev påbegyndt i 2001 og evalueret i 2004, havde man ført en samtale med den unge 15-19-årige i 80 pct. af tilfældene.

Selv i det korte tidsspand mellem 2004 og 2005 er man i stand til at se en yderligere forbedret indsats på dette område. Ved undersøgelsen i 2004 havde man ført en samtale med børnene i 62 pct. af sagerne. Ved opgørelsen i 2005 viste det sig, at man var kommet op på at have ført en samtale med 70 pct. af de unge.

Omfanget af sager, hvor man på anden måde havde indhentet barnets holdning til de påtænkte foranstaltninger, var ligeledes steget i denne periode. Ved opgørelsen i 2001 havde man enten ved samtale eller på anden måde indhentet den unges mening i 71 pct. af tilfældene. Dette var steget til 78 pct. ved opgørelsen i 2005. Der ser imidlertid ud til at ske en selektion i sagsbehandlingen, når det skal besluttes, om barnets holdning skal indhentes (tabel 3.2). Forældres problematiske adfærd, fx ved misbrug og behandlingskrævende psykiske problemer, vanrøgt, psykologisk eller fysisk mishandling, ser ud til i særlig høj grad at udløse en samtale med barnet, eller at man i sagsbehandlingen på anden måde indhenter barnets holdning. I disse alvorlige sager indhentes barnets holdning 70 pct. oftere end i de mindre alvorlige sager (odds ratio: 1,7). Hvis man har observeret misbrug og psykiske lidelser hos forældrene, ser man ligeledes signifikant oftere, at barnets mening indhentes (odds ratio: 1,7).

Børnenes reaktioner kan også have spillet en rolle for sagsbehandlerens vurdering af, om det var nødvendigt at indhente barnets holdning. Børn, der blive udsat for vanrøgt, psykologisk eller fysisk mishandling, kan imidlertid reagere på mange forskellige måder, fx ved følelsesmæssige reaktioner eller ved adfærdsmæssige problemer.

De følelsesmæssige reaktioner kan vise sig ved, at børnene bliver *depressive, ulykkelige eller socialt isolerede.*[18] En række indikationer belyser dette: Der kan være problemer med at etablere sociale kontakter med jævnaldrende, indlæringsproblemer eller manglende nysgerrighed. Nogle af disse børn befinder sig i en tilstand af frygt og angst, andre har selvmordsovervejelser eller har udført selvmordsforsøg.

Det kan også vise sig ved *adfærdsmæssige problemer*[19] belyst ved en række indikationer, fx at barnet ikke er alderssvarende udviklet. Der kan være problemer med at kontrollere impulser, koncentrationsproblemer i

18. En mere detaljeret beskrivelse af disse forhold kan ses i bilagstabel 3.6 a)-g), Delrapport I.

19. En mere detaljeret beskrivelse af disse forhold kan ses i bilagstabel 3.6 1)-6), Delrapport I.

skolen, barnet kan udvikle misbrugsproblemer, psykiske lidelser, kriminel adfærd osv. Det er derfor vigtigt, at man i hvert enkelt tilfælde indleder en nærmere undersøgelse for at kunne vurdere, om disse reaktioner hos børnene skyldes belastninger i deres nærmiljø, eller om der er nogle helt andre årsager.

Case-undersøgelsen viser en meget tydelig sammenhæng mellem forældres problematiske adfærd – sådan som det er beskrevet her med psykologisk mishandling og vanrøgt – og barnets/den unges depressive, ulykkelige symptomer (delrapport I, bilagsfigur 3.2). En relativt stor del af de børn og unge, der har disse symptomer, er også blevet udsat for de nævnte typer af omsorgssvigt.

Undersøgelsen viser også, at barnets egne følelsesmæssige eller adfærdsmæssige reaktioner i sig selv kan øge tendensen til, at barnets holdning indhentes (odds ratio: 1,6). Man kan populært sige, at det er i de vanskeligste sager, at man indhenter barnets holdning. Det må antages, at det også er i disse sager, at det er mest påkrævet.

Tabel 3.2

Belastninger i børnesager, hvor barnets/den unges holdning til den påtænkte foranstaltning indhentes. Undersøgt i 2004/2005. Forekomst i procent samt odds ratio.

N=1.055	Belastningers forekomst i pct.	Odds ratio	95 pct. grænser	Signifikans-niveau: P<
Psykologisk mishandling, fysisk mishandling, vanrøgt	47	1,7	(1,2-2,4)	0,002
Barnets følelsesmæssige eller adfærdsmæssige reaktioner	72	1,6	(1,2-2,2)	0,009
Forældres misbrug eller psykiske problemer	38	1,7	(1,2-2,4)	0,002

Note: Ved forældres psykiske problemer eller misbrug medtages forældres stofmisbrug, alkoholmisbrug eller blandingsmisbrug samt forældres behandlingskrævende psykiske problemer, angstanfald, funktionsforstyrrelser på grund af misbrug samt hukommelsessvigt.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004/2005.

Ikke alle børnene har fået det bedre i løbet af undersøgelsesperioden. Nogle ganske få af børnene er blevet misbrugere (4 pct.), eller deres skoleproblemer er eskaleret i forhold til tidligere (8 pct.); andre er ikke generelt velfungerende (33 pct.) ved den sidste undersøgelse i 2004/2005.

I modsætning hertil er der en stor gruppe af børn og unge, der har fået det bedre (52 pct.). Dette kan ses ved, at deres følelsesmæssige problemer er mindsket. De er ikke mere depressive, ulykkelige og socialt isolerede i samme grad som tidligere ifølge sagsbehandlerens vurderinger af disse symptomer. Eller man har konstateret, at deres adfærdsmæssige problemer er mindsket.

Undersøgelsen viser, at i de tilfælde, hvor man har indhentet barnets holdning, ses også bedre resultater. Sagsbehandleren har halvanden gang hyppigere noteret en forbedret tilstand i de tilfælde, hvor barnets holdning er indhentet, end i de tilfælde, hvor dette ikke er sket (odds ratio: 1,6) – også når der tages hensyn til en eventuel forbedret forældreadfærd. I de tilfælde, hvor barnets tilstand er forbedret, er barnets holdning indhentet i 83 pct. af tilfældene, mens barnets holdning er indhentet i 73 pct. af de øvrige tilfælde. Især er det mærkbart, at en ændret forældreadfærd fire gange hyppigere (odds ratio: 4,0) kan kædes sammen med en forbedret tilstand hos barnet (tabel 3.3).

Undersøgelsesresultaterne kan ikke sige noget præcist om, hvorvidt der her er tale om en årsagssammenhæng, eller om resultaterne blot er udtryk for, at der er sket en grundigere sagsbehandling i de sager, hvor barnets holdning er indhentet, og om det er denne grundigere sagsbehandling, der har givet et bedre resultat. Undersøgelsen kan heller ikke afvise, at andre uobserverede forhold kan gøre sig gældende; det må fremtidig forskning kunne afgøre.

Tabel 3.3

Mindskelse af de unges følelsesmæssige og adfærdsmæssige problemer i sager, hvor man har indhentet barnets/den unges holdning, og sager, hvor dette ikke er sket. Undersøgt i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio.

	Barnets tilstand forbedret	Ikke forbedret	I alt	Odds ratio	Sikkerheds-grænse	P<
Barnets holdning indhentet	83	73	78	1,6	(1,2-2,2)	0,003
Forældres mishandling og vanrøgt mindsket	35	11	23	4,0	(2,9-5,6)	0,0001
Antal børn og unge (procentbasis)	545	510	1.055			

Note: Signifikanstest og estimation af odds ratio er foretaget under hensyn til den samlede model.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004/2005.

Oprettelse af en tværfaglig gruppe

For at sikre den nødvendige faglige viden i forbindelse med udredningen af en børnesag er det påbudt kommunen at nedsætte en tværfaglig gruppe i henhold til § 37a i Serviceloven. Støtte fra den tværfaglige gruppe kan blandt andet ske ved, at gruppen formidler kontakt til en særlig sagkyndig person. Endvidere anbefales det, at et af gruppens medlemmer udpeges som ansvarlig for at koordinere indsatsen over for det enkelte barn. Det forudsættes derfor, at sagsbehandleren altid indgår som en del af den tværfaglige gruppe (Vejledningen til Serviceloven).

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 ifølge sagsbehandlerens oplysninger.[20] Der synes dog at være en tendens til, at der oprettes

20. Se spørgsmålsformuleringen i tabel 3.4.

flere tværfaglige grupper, når man ser på den seneste udvikling fra 2004 til 2005. Andelen, hvor sagsbehandleren angiver, at der er nedsat en tværfaglig gruppe i henhold til § 37a, er således steget fra 54 til 64 pct. Endvidere ses en svagt stigende tendens til at udpege et medlem af den tværfaglige gruppe som ansvarlig for indsatsen over for barnet/den unge fra 20 pct. til 27 pct. (tabel 3.4).

I de tilfælde, hvor der er en § 37a-gruppe til rådighed, kan man se en øget tendens til at bruge gruppen 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 (jf. bilagstabel 3.9 i delrapport I).

Her fire år efter at lovgivningen om etablering af en tværfaglig gruppe (§ 37a) er trådt i kraft, har en sådan gruppe endnu ikke vundet indpas i en tredjedel af sagerne. Brugen af en tværfaglig gruppe, hvor et af gruppens medlemmer udpeges som ansvarlig for at koordinere indsatsen over for det enkelte barn, er ikke 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 en tværfaglig gruppe i henhold til § 37a, men ad andre kanaler.

I visse situationer mangler kontakten til den lægefaglige ekspertise. Tidligere undersøgelser viser således, at der er mange eksempler på, at børn ikke bliver undersøgt af en læge, selvom kommunens sagsbehandler har noteret sig, at der er mistanke om fysisk mishandling. Ved en tidligere opgørelse blev 6 pct. af disse børn og unge undersøgt af en læge (Christoffersen, 2002). Sagsbehandlingen ser ikke ud til at være forbedret nævneværdigt i den forløbne periode. Ved undersøgelsen i 2004/2005 viser det sig, at ud af de 44 børn og unge, der ifølge journaloptegnelserne har været udsat for fysisk mishandling, eller hvis der har været mistanke herom, var det kun fem (svarende til 11 pct.), der i den forbindelse var blevet undersøgt af en læge. Forskellen mellem 6 pct. og 11 pct. er imidlertid ikke signifikant, når man tager hensyn til de to stikprøvestørrelser. Man kan således ikke på det foreliggende grundlag konkludere, at der er sket en forbedring på dette område i perioden 2001 til 2005.

Tabel 3.4

Forekomst og anvendelse af en tværfaglig gruppe i kommunen i henhold til § 37a. Undersøgt i 2004/2005. Procentandele, der svarer bekræftende.

Anvendelsen af en tværfaglig sagkundskab i den konkrete sagsbehandling	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004	Undersøgt 2004/2005
1. Er der nedsat en tværfaglig gruppe i kommunen i henhold til § 37a?[1]	54	62	58	64
2. Er der i denne sag formidlet kontakt til en særlig sagkyndig gennem den tværfaglige gruppe?	17	20	19	22
3. Er der udpeget et medlem af den tværfaglige gruppe som ansvarlig for indsatsen for barnet/den unge?[2]	20	23	22	27
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	75
Alle ovenstående forhold 1-4 besvares bekræftende	*11*	*15*	*13*	*15*
Antal børn og unge (procentbasis)	459	590	1.049	1.055

1) § 37 a: For at tilgodese børn og unge med behov for særlig støtte opretter kommunen en tværfaglig gruppe, der skal sikre, at støtten ydes tidligt og sammenhængende, og at der i tilstrækkeligt omfang formidles kontakt til lægelig, social, pædagogisk, psykologisk og anden sagkundskab.

2) Stk. 2. Et af gruppens medlemmer udpeges som ansvarlig for at koordinere indsatsen over for det enkelte barn og den enkelte unge.

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

Familierådslagning

"Familierådslagning" har til formål at inddrage de erfaringer og ressourcer, som findes i barnets netværk, 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). Foreløbige erfaringer fra Danmark viser, at metoden med familierådslagning kan forbedre forholdet mellem sagsbehandleren og familien (Rasmussen & Hansen, 2002). Endvidere viser 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).

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

Anvendelsen af familierådslagning synes at være mindsket i perioden fra 1998 til 2001 (tabel 3.5). 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. Mens familierådslagning sås anvendt i 7 pct. af 1998-sagerne, er familierådslagning i 2001-sagerne kun anvendt i omkring 4 pct. af tilfældene. 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. Der kan også være en skepsis mht. anvendelse af en metode, der ikke er gennemprøvet og veldokumenteret.

Tabel 3.5
Iværksættelse af "familierådslagning". Unge med støtteforanstaltninger påbegyndt i 1998 og 2001. Undersøgt i 2001 og 2004. Procentandele, der svarer bekræftende.

Er der blevet iværksat en såkaldt "familierådslagning"?	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004
Ja	7	1	4	3
Antal børn og unge (procentbasis)	900	459	590	1.049

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

En målrettet indsats

Udredning af forholdene, inden der iværksættes foranstaltninger

Det er vigtigt på et tidligt tidspunkt at få afdækket, om der er tale om problemer, der bør resultere i hjælpeforanstaltninger. Denne udredning af problemer danner grundlag for overvejelser over, hvilke foranstaltninger der må anses for at være mest formålstjenlige. Servicelovens § 38 (og vejledningen hertil) lægger vægt på, at der foregår en sådan udredning, og at grundlaget for en afgørelse tilvejebringes gennem en tværfaglig indsats.

Det er imidlertid langtfra i alle sager, at der er foregået en sådan § 38-undersøgelse. Gennemgangen af de sager, der blev påbegyndt i 1998 og evalueret i 2001, viste, at det var i 44 pct. af sagerne, at der var gennemført en § 38-undersøgelse. Ved sager, der var iværksat i 2001 og evalueret i 2004, var det ligeledes 44 pct. af børnesagerne, at der var foretaget en udredning, inden sagerne var igangsat. I den undersøgte periode fra 1998 til 2004 kan man altså ikke iagttage en forbedret indsats med hensyn til gennemførelse af omfanget af paragraf 38-undersøgelser.

En nærmere analyse viser, at der foregår en kraftig selektion af, i hvilke sager man gennemfører en § 38-undersøgelse (tabel 3.6). De sager, hvor der er foretaget en § 38-undersøgelse, er kendetegnet ved relativt mange belastninger. I omkring 60 pct. af disse er der indikationer på, at børnene bliver udsat for psykologisk mishandling, fysisk mishandling

eller vanrøgt, mens dette er tilfældet i omkring 38 pct. af de øvrige sager, hvor man har undladt at gennemføre en § 38-undersøgelse. Når man ser på de enkelte mishandlingsformer for sig, genfinder man dette mønster. Det er især ved psykologisk mishandling og vanrøgt, at der relativt hyppigt udarbejdes en § 38-undersøgelse. De børnesager, hvor der er tale om psykologisk mishandling, har 2½ gange større sandsynlighed (odds ratio: 2,5) for at blive § 38-udredt end de sager, hvor der ikke har været registreret denne form for mishandling.

Generelt er det sådan, at hvis der er konstateret en eller anden form for mishandling og vanrøgt, ses også ca. 2½ gange oftere (odds ratio: 2,4) en § 38-undersøgelse. Der kan være to forskellige processer bag dette mønster. Dels kan der ske en prioritering af sagsbehandlingen, således at § 38-undersøgelsen især finder sted i de sager, hvor sagsbehandleren finder det særligt påkrævet. Dels kan det netop være § 38-undersøgelsen og den deraf følgende mere omhyggelige sagsbehandling, der gør sagsbehandleren opmærksom på indikationer på omsorgssvigt.

Tabel 3.6

Forekomst af belastninger for børn og unge i sager med og uden § 38-undersøgelse. Undersøgt i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio.

Belastningspresset:	§ 38	Ikke § 38	I alt	Odds ratio	Sikkerheds-grænse	P<
Forældres psykologiske mishandling	48	27	36	2,5	(2,0-3,3)	0,0001
Forældres fysiske mishandling	8	4	5	2,2	(1,2-3,7)	0,008
Forældres vanrøgt	37	23	29	2,0	(1,5-2,7)	0,0001
En eller flere af ovenstående belastninger	60	38	47	2,4	(1,9-3,1)	0,0001
Antal børn og unge (procentbasis)	451	604	1.055			

Note: Signifikanstest med Fishers eksakte test.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004/2005.

Hvis der foretages en § 38-undersøgelse, ses også hyppigere, at børnene over tid får det bedre, sammenlignet med de tilfælde, hvor der ikke foretages en § 38-undersøgelse. Halvdelen af dem, der har fået det bedre,

har fået foretaget denne udredning, hvorimod den blev foretaget for en tredjedel (35 pct.) af dem, der ikke har fået det bedre. Eller sagt på en anden måde: Dem, der har fået foretaget en § 38-undersøgelse, har halvanden gang større sandsynlighed for at få det bedre end dem, der ikke fik foretaget denne udredning (odds ratio: 1,5) – også når man her har taget højde for, at forældre i nogle tilfælde forbedrer deres problematiske adfærd (tabel 3.7). En mindskelse af en problematisk forældreadfærd ses at hænge sammen med en fire gange større sandsynlighed for, at barnets/den unges trivsel forbedres (odds ratio: 3,9) end i de tilfælde, hvor der ikke kan registreres en ændret forældreadfærd.

Tabel 3.7

Mindskelse af de unges følelsesmæssige og adfærdsmæssige problemer i sager med og uden § 38-undersøgelse. Undersøgt i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio.

Foretaget en § 38-undersøgelse og belastningspresset mindsket:	Barnets tilstand forbedret	Ikke forbedret	I alt	Odds ratio	Sikkerheds-grænse	P<
§ 38-undersøgelse foretaget	50	35	43	1,5	(1,2-2,0)	0,002
Forældres mishandling og vanrøgt mindsket	35	11	23	3,9	(2,8-5,4)	0,0001
Antal børn og unge (procentbasis	545	510	1.055			

Note: Signifikanstest og estimation af odds ratio er sket under hensyntagen til den samlede model.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004/2005.

Kravene til indholdet af en § 38-udredning er senest blevet præciseret i anbringelsesreformen.[21] Heri fordres, at § 38-undersøgelsen skal afdække seks faste punkter, nemlig 1) barnets udvikling og adfærd, 2) familieforhold, 3) skoleforhold, 4) sundhedsforhold, 5) fritidsforhold og venskaber og 6) andre relevante forhold. Disse krav var imidlertid ikke præciseret i den periode, som nærværende undersøgelse evaluerer.

21. Ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lov nr. 1442 af den 22. december 2004, med ikrafttræden 1. januar 2006).

For undersøgelsesperioden har detaljeringsgraden og grundigheden af § 38-udredningen været varierende og overladt til en individuel vurdering i den enkelte sag. For at vurdere grundigheden i disse udredninger er der her taget udgangspunkt i nogle forskeres anbefalinger ved børnesager. Her er det generelt blevet anbefalet, at udredningen som et *minimum* indeholder en beskrivelse af forældrenes funktionsniveau med hensyn til en række forhold, der er beskrevet nærmere i delundersøgelse I (jf. Holder 2000; Kolko 2002; Christoffersen et al., 2005).[22] Der henvises til følgende seks forhold: 1) de voksnes mentale helbred, 2) de voksnes misbrugsforhold, 3) de voksnes evne til at løse problemer, 4) de voksnes og børnenes indbyrdes sociale relationer, 5) de voksnes opdragelsesmetoder, 6) deres tilknytning (empati) og støtte til barnet. For nemheds skyld kaldes en udredning, der behandler alle disse minimumsforhold, for en 'grundig' udredning.

Det viser sig, at der ved undersøgelsen af de sager, der blev påbegyndt i 1998 og evalueret 2001, var sket en såkaldt grundig udredning i omkring 8 pct. af tilfældene. Andelen af grundigt udredte børnesager blandt de sager, der var påbegyndt 2001 og evalueret 2004, var 9 pct. Der er altså ikke sket nogen signifikant ændring i antallet af grundigt udredte sager i perioden 1998 til 2004, sådan som 'grundighed' her er defineret.

Ved de mest belastede børnesager, hvor forældrene havde den mest problematiske adfærd, ses en særlig omhyggelig sagsbehandling. De grundigt udredte sager ses især i de tilfælde, hvor der er indikationer på mishandling eller vanrøgt. I tre fjerdedele (74 pct.) af de grundigt udredte sager forekom der en eller flere af disse belastninger, hvorimod belastningerne kun kunne iagttages i omkring 45 pct. af de øvrige sager (odds ratio: 3,4). Med andre ord: I de sager, hvor der var en eller flere af disse belastninger, var der 3,4 gange større sandsynlighed for, at der var gennemført en 'grundig' udredning, end i de sager, hvor sagsbehandleren ikke havde noteret nogen af de nævnte belastninger (jf. tabel 3.8). Hvis man analyserer mishandlingsformerne enkeltvis, viser det sig, at det i særlig grad var i sager med indikationer på psykologisk mishandling, at man så den grundige udredning (odds ratio: 3,0).

Som nævnt tidligere kan man ikke slutte noget sikkert om, hvorvidt dette mønster er fremkommet ved en bevidst selektiv indsats

22. Jf. Delrapport I, s. 63-66.

i sagsbehandlingen, hvor man har prioriteret en grundig udredning i de mest belastede sager, eller om det er den grundige udredning, der har givet en større indsigt i belastningernes omfang. Det mest sandsynlige er, at der er tale om en kombination af begge processer.

Tabel 3.8

Forekomst af belastninger for børn og unge i sager, der er blevet grundigt udredt (§ 38), og sager, der ikke er blevet grundigt udredt. Undersøgt i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio.

Belastningspresset:	Grundigt udredt	Ikke grundigt udredt	Belastningsforekomst for alle	Odds ratio	95 pct. grænser	p<
Forældres psykologiske mishandling	60	34	36	3,0	(1,9-4,7)	0,0001
Forældres fysiske mishandling	10	5	5	2,2	(1,1-4,7)	0,04
Forældres vanrøgt	44	27	29	2,1	(1,4-3,3)	0,002
En eller flere af ovenstående belastninger	74	45	47	3,4	(2,1-5,6)	0,0001
Antal børn og unge (procentbasis)	88	967	1.055			

Note: Signifikanstest med Fishers eksakte test. De enkelte former for belastninger er analyseret enkeltvis og ikke i en samlet model.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004/2005.

Uden at kunne sige noget sikkert om årsagssammenhænge kan det konstateres, at der i de sager, der er blevet 'grundigt' udredt ved sagens start, også er en større sandsynlighed for, at barnets tilstand er blevet forbedret (tabel 3.9). De sager, hvor sagsbehandleren har kunnet konstatere, at barnets tilstand er bedret i løbet af undersøgelsesperioden, er for 12 pct.'s vedkommende karakteriseret ved, at der er foretaget en såkaldt grundig udredning, hvorimod dette er tilfældet for 4 pct. af de øvrige sager. De sager, hvor der er foretaget en grundig udredning, har ca. 2½ gange større sandsynlighed for at resultere i, at barnet/den unge får en forbedret situation i slutningen af forløbet (odds ratio: 2,3). Dette er estimeret under hensyn til, at det langtfra er i alle tilfælde, at forældres

eventuelle problematiske adfærd også er ændret til det bedre i undersøgelsesperioden. En forbedret forældreadfærd giver ca. fire gange (odds ratio: 3,9) større sandsynlighed for, at børnene får det bedre, sammenlignet med de familier, hvor forældrenes adfærd ikke ændres.

Tabel 3.9

Mindskelse af de unges følelsesmæssige og adfærdsmæssige problemer i sager, hvor man har foretaget en såkaldt 'grundig' udredning, og sager, hvor dette ikke er sket. Undersøgt i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio.

Foretaget en 'grundig' udredning og belastningspresset mindsket:	Barnets tilstand forbedret	Ikke forbedret	I alt	Odds ratio	Sikkerheds-grænse	P<
Foretaget en 'grundig udredning'	12	4	8	2,3	(1,4-3,9)	0,002
Forældres mishandling og vanrøgt mindsket	35	11	23	3,9	(2,8-5,5)	0,0001
Antal børn og unge (procentbasis)	545	510	1.055			

Note: Signifikanstest og estimation af odds ratio er foretaget under hensyn til den samlede model.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004/2005.

Hvad ønsker man at opnå med foranstaltningen?

En målrettet indsats forudsætter dels, at der sker en afklaring af problemernes karakter, som beskrevet ovenfor, dels at der udarbejdes en målsætning for det, man ønsker at opnå med den påtænkte forebyggende foranstaltning. Denne fremgangsmåde muliggør også, at familien sammen med sagsbehandleren efterfølgende kan vurdere, om de ønskede resultater er opnået.

Der er sket en markant udvikling på dette område. I de sager, der blev startet i 1998 og undersøgt i 2001, var der i 28 pct. af tilfældene udarbejdet en skriftlig målsætning for, hvad man ønskede at opnå. Dette er nu ændret. De sager, der blev påbegyndt i 2001 og undersøgt i 2004, havde i 60 pct. af tilfældene en skriftlig målsætning. Selv med det korte tidsinterval fra 2004 til 2005 kan man se en stigning i sager med en formuleret målsætning. Af de sager, der blev undersøgt i 2004, var der i 51

pct. af tilfældene udarbejdet en skriftlig målsætning. Dette tal steg til 58 pct., når man også inddrog de sager, der blev undersøgt i 2005 (jf. tabel 3.10).

Tabel 3.10

Forekomst af målsætning for, hvad man ønsker at opnå med den iværksatte foranstaltning, påbegyndt i 1998 og 2001. Undersøgt i 2001, 2004 og 2005. 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 2004/2005
Er der udarbejdet en sådan skriftlig målsætning?	28	38	60	58
Antal børn og unge (procentbasis)	900	459	596	1.055

Note: Gennemsnitlig andel, der besvarer spørgsmålet bekræftende, var for alle undersøgt i 2004: 51 pct. Hvis man også inddrager dem, der blev undersøgt i 2005, var det 58 pct., der besvarede spørgsmålet bekræftende.

Det virker som om, man i forvaltningerne i store dele af landet har truffet en beslutning om at ændre på sagsbehandlingen ved i langt højere grad at anvende en formuleret målsætning som led i sagsbehandlingen. Men der sker stadigvæk en prioritering mellem sager, hvor man formulerer en målsætning, og sager, hvor man vælger at undlade dette. Det er ikke tilfældigt, i hvilke sager der formuleres en skriftlig målsætning. Der anvendes især en skriftlig målsætning ved unges kriminalitet og i de sager, hvor der er tale om belastede familieforhold med mishandling og vanrøgt, eller hvor forældrene har psykiske problemer og/eller misbrugsproblemer (delrapport I).

Udarbejdelse af en skriftlig målsætning ses særligt hyppigt i de sager, der også ender med et bedre resultat. I de tilfælde, hvor barnets tilstand er forbedret, havde to tredjedele (68 pct.) også fået udarbejdet en skriftlig målsætning ved sagens start, hvorimod dette var tilfældet i 47 pct. af de øvrige sager (tabel 3.11). Resultaterne viser, at hvis der er udarbejdet en skriftlig målsætning, fordobles sandsynligheden for et positivt resultat i forhold til de sager, hvor der ikke udarbejdes en skriftlig målsætning – også når man har taget højde for forældrenes eventuelle forbedrede adfærd.

I delrapport I (bilagstabel 3.17) kunne man konstatere, at det netop var i de mere alvorlige sager, at man anvendte en skriftlig målsætning som et led i sagsbehandlingen. En ændret adfærd fra forældre med

en problematisk adfærd kan tydeligt kædes sammen med en forbedret trivsel og udvikling hos børnene. Man kan konstatere, at en mindskelse af forældres mishandling og vanrøgt øger sandsynligheden for en forbedring af barnets trivsel og udvikling med 3,7 gange i forhold til de børnesager, hvor der ikke sker en ændring af forældreadfærden (jf. tabel 3.11).

Undersøgelsens resultater kan imidlertid ikke belyse de årsagsmæssige sammenhænge. Fremtidige undersøgelser må kunne belyse, på hvilken måde den mere målrettede indsats også kan kædes sammen med et bedre resultat med hensyn til barnets følelsesmæssige og adfærdsmæssige problemer.

Tabel 3.11

Mindskelse af de unges følelsesmæssige og adfærdsmæssige problemer i sager, hvor man har udarbejdet en skriftlig målsætning, og sager, hvor dette ikke er sket. Undersøgt i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio.

Udarbejdet skriftlig målsætning og belastningspresset mindsket:	Barnets tilstand forbedret	Ikke forbedret	I alt	Odds ratio	Sikker-heds-grænse	P<
Udarbejdet en skriftlig målsætning?	68	47	58	2,0	(1,6-2,6)	0,0001
Forældres mishandling og vanrøgt mindsket	35	11	23	3,7	(2,7-5,2)	0,0001
Antal børn og unge (procentbasis)	545	510	1.055			

Note: Signifikanstest og estimation af odds ratio er sket under hensyn til den samlede model.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004/2005.

Skole og uddannelse for børn og unge, der ikke trives

De børn og unge, der er omfattet af Servicelovens forebyggende foranstaltninger, befinder sig i en risikozone med hensyn til deres skoleuddannelse, deres senere erhvervsuddannelse og arbejdsmarkedsmæssige muligheder. Som et led i en målrettet indsats kan kommunen – sammen med den unge – udarbejde en særskilt uddannelsesplan, hvori der redegøres for, hvordan evt. uddannelsesmangler kan indhentes. Der er

ikke tvivl om, at behovet herfor er påtrængende. En tidligere undersøgelse af børn og unge, der modtog en forebyggende foranstaltning, viste, at to tredjedele (64 pct. af de 10-14-årige og 64 pct. af de 15-19-årige) havde problemer med at modtage indlæring, koncentrationsproblemer i skolen eller skoleproblemer, der var eskaleret i forhold til tidligere (Christoffersen, 2002).

Baggrunden for deres skole- og udannelsesmæssige problemer skal antagelig findes i deres generelt vanskelige opvækstforhold og deres nuværende situation. Således viser den nærværende evaluering, at de unge, der har fået forebyggende foranstaltninger, stadig har mange problemer at slås med: Halvdelen af de unge, der er omfattet af Servicelovens forebyggelsesforanstaltninger, har et eller flere problemer (tabel 3.12). Især er det iøjnefaldende, at en relativt stor gruppe (32 pct.) har koncentrationsproblemer, problemer med sociale kontakter til jævnaldrende (31 pct.) og generelt ikke er velfungerende (33 pct.). Omkring en tredjedel (31 pct.) er ikke alderssvarende udviklet.

Sammenligner man undersøgelsen i 2004/2005 med resultaterne fra Socialforskningsinstituttets tidligere evalueringsundersøgelse i 2001, ses en næsten fuldstændig ensartet problembelastning for disse børn og unge, der er omfattet af Servicelovens forebyggelsesforanstaltninger.[23] De forskelle, der kan ses i form af flere misbrugere ved opgørelsen i 2004/2005, kan antagelig skyldes, at de to stikprøver er fulgt henholdsvis til deres ca. 12. år og ca. 16. år.

Herudover viser undersøgelsen i 2004/2005, at et relativt stort antal unge (12 pct.) har begået kriminalitet[24] og/eller er blevet misbrugere. Opgørelsen af kriminalitetsomfanget afhænger imidlertid også i høj grad af den valgte spørgsmålsformulering. I stedet for den meget snævre afgrænsning, som er valgt i nedenstående tabel med specificeret angivelse af indbrud/tyveri/voldskriminalitet, har vi også spurgt på en bredere måde. Der er fx spurgt, om den aktuelle henvendelsesårsag havde været netop den unges kriminalitet, eller om politiet havde henvendt sig til de sociale myndigheder. Sagsbehandleren kan også have noteret sig, at den unge har "adfærdsproblemer", fx kriminel adfærd. Hvis man anvender en sådan bredere – og mere unøjagtig – afgrænsning af ungdomskriminali-

23. Det skal her nævnes, at 459 af de børn og unge, der startede en forebyggelsessag i 1998, er med både i evalueringsundersøgelsen i 2001 og i 2004/2005.

24. I 2004/2005-undersøgelsen er anvendt nogle mere nuancerede spørgsmål. Dette har den bagside, at vi ikke kan sammenligne med undersøgelsen i 2001.

tet, viser undersøgelsen, at dette omfatter 31 pct. af de unge, der får en forebyggende foranstaltning i 2004.

Tabel 3.12

Forekomst af vantrivsel for barnet/den unge ved undersøgelserne i 2001 og 2004/2005. Procentandele.

Barnets/den unges tilstand ved opgørelsen i 2001 og 2004/2005:	Alle Undersøgt 2001	Alle Undersøgt 2004/2005
Virker barnet/den unge bedrøvet, tilbagetrukket, bange og/eller ensom?	10	11
Er der problemer med at sove og/eller spiseforstyrrelser?	6	9
Virker barnet/den unge aggressiv, fjendtlig og kontrær?	10	11
Har barnet/den unge koncentrationsproblemer?[1]	.	32
Er barnet/den unge generelt velfungerende? (Nej)[2]	32	33
Er barnet/den unge god til at etablere sociale kontakter med jævnaldrende? (Nej)[2]	28	31
Er barnet alderssvarende udviklet? (Nej)[2]	27	31
Er barnets/den unges eventuelle skoleproblemer eskaleret i forhold til tidligere?	7	8
Er barnet/den unge selv misbruger?	1	4
Har barnet/den unge begået indbrud/tyverier?[1]	.	9
Har den unge begået voldskriminalitet?[1]	.	6
Er barnet/den unge prostitueret?	0	0
Et eller flere af ovenstående forhold[1]	48	50
Antal børn og unge	900	1.055

Note: Gennemsnitsalderen for dem, der blev undersøgt 2001, var 11,9, mens gennemsnitsalderen for dem, der blev undersøgt 2005, var 17,1. For langt de fleste af de unge er børnesagen afsluttet ved deres 18. år. Problemet med misbrug og kriminalitet kunne således vise sig at være betydeligt større, hvis man havde undersøgt disse unge på et senere tidspunkt, fx som 20-25-årige.

1) Nogle enkelte af spørgsmålene blev ikke stillet enslydende i de to undersøgelser, hvorfor kun svarene fra 2004/2005-undersøgelsen er bragt i disse tilfælde.

2) Tabellen viser procentandele, der svarer bekræftende på spørgsmålene. Dette gælder dog ikke spørgsmål nr. 5-7, hvor det er procentandelen, der svarer benægtende.

Udarbejdelse af en uddannelsesplan er givetvis ganske relevant for mange af disse unge. Men det er alligevel kun for en tredjedel af de 15-19-årige, at dette er sket, og kun for en fjerdedel af de 10-14-årige (tabel 3.13).

For de 10-14-årige synes der at være en stigende tendens til udarbejdelse af uddannelsesplaner, mens denne udvikling ikke kan spores for de 15-19-årige – heller ikke når man inddrager de sidste nye oplysninger om de unge, der får en forebyggende foranstaltning i 2005.

Det er selvsagt heller ikke gjort med at udarbejde en uddannelsesplan, hvis den ikke følges op med ressourcer til at sikre, at planen også føres ud i livet og en tæt monitorering efterfølgende. Udarbejdelse af en uddannelsesplan må imidlertid ses som et første skridt i en målrettet indsats.

Tabel 3.13

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 2004	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004/2005
10-14-årige	25	21	27	34
15-19-årige	38	29	39	39

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

På hvilket grundlag sker der en prioritering mellem unge med særligt behov for en uddannelsesplan og unge med mindre behov herfor? Sker det tilfældigt, eller er der et mønster, der går igen, når man ser på sager fra hele landet? Resultaterne viser klart, at der *ikke* er tale om en tilfældighed, når man vælger at udarbejde en uddannelsesplan. Udarbejdelse af en uddannelsesplan anvendes især til de unge, der har adfærdsmæssige, følelsesmæssige eller koncentrations- og/eller misbrugsproblemer.

Hvis man anvender den bredere afgrænsning af ungdomskriminalitet, får man det samme billede af sagsbehandlerens prioriteringer. Der bliver i sådanne sager oftere udarbejdet en skriftlig målsætning og/eller en uddannelsesplan. Planens udarbejdelse sker også oftere sammen med familien, hvor også den unge selv inddrages, end det sker i de øvrige sager, hvor der ikke er noteret noget om ungdomskriminalitet. Der er, generelt set, tale om en målrettet indsats fra forvaltningens side, hvad angår udarbejdelse af en uddannelsesplan (delrapport I).

Får de unge det bedre, hvis der udarbejdes en uddannelsesplan? Der er noget, der tyder på det. I hvert fald kan man konstatere, at i de tilfælde, hvor der er udarbejdet en uddannelsesplan, ses også hyppigere en bedring af den unges følelsesmæssige tilstand og mindskelse af adfærdsmæssige problemer (tabel 3.14). I de tilfælde, hvor barnets tilstand ses at være forbedret, er der for mere end en tredjedels vedkommende (38 pct.) udarbejdet en uddannelsesplan, hvori der redegøres for, hvordan eventuelle uddannelsesmangler kan indhentes. Til sammenligning kan man se, at dette er sket i 25 pct. af de øvrige sager. Sagt på en anden måde: Hvis der er udarbejdet en uddannelsesplan, stiger sandsynligheden med 1,8 gange for en forbedret trivsel og udvikling i forhold til, hvis dette ikke er gjort, når man har taget hensyn til, at der også samtidig kan være sket ændringer af belastningerne i familien (odds ratio: 1,8).

En mindskelse af forældrenes mishandling og vanrøgt kan også kædes sammen med en mindskelse af barnets eller den unges følelsesmæssige og adfærdsmæssige problemer (odds ratio: 4,2).

Tabel 3.14

Mindskelse af de unges følelsesmæssige og adfærdsmæssige problemer i sager, hvor man har udarbejdet en uddannelsesplan, og sager, hvor dette ikke er sket. Undersøgt i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio.

Udarbejdet uddannelsesplan og mindsket belastningspresset:	Barnets tilstand forbedret	Ikke forbedret	I alt	Odds ratio	Sikkerheds-grænse	P<
Udarbejdet en uddannelsesplan	38	25	32	1,8	(1,3-2,3)	0,0001
Forældres mishandling og vanrøgt mindsket	35	11	23	4,2	(3,0-5,8)	0,0001
Antal børn og unge (procentbasis)	545	510	1.055			

Note: Spørgsmålet lød: Er der en særskilt uddannelsesplan for barnet/den unge, hvori der redegøres for, hvordan evt. uddannelsesmangler kan indhentes?

Signifikanstest og estimation af odds ratio er sket under hensyn til den samlede model.

Kilde: Case-spørgeskema, 2004/2005.

Tværkommunal underretningspligt

Kommunernes generelle tilsynspligt ifølge lovgivningen (Serviceloven § 33) medfører, at kommunen er forpligtet til at underrette tilflytningskommunen i de tilfælde, hvor et barn eller en ung må formodes at have behov for særlig hjælp og støtte, fx hvis forældrene har nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Der kan fx være tale om følger af alkohol- eller narkotikamisbrug eller sindslidelse. Hvis en familie med et eller flere børn under 18 år flytter fra én kommune til en anden kommune, og fraflytningskommunen finder, at et eller flere af børnene har behov for særlig støtte, skal fraflytningskommunen underrette tilflytningskommunen herom (Serviceloven § 33a).

Den enkelte kommune kan betragte sagen som afsluttet, når familien flytter uden for kommunegrænserne. Sagen kan være afsluttet ved, at problemerne, der startede sagen, er løst, hvilket er det almindeligste, eller ved at den unge er faldet for aldersgrænsen (fyldt 23 år). Sagen kan også være afsluttet med begrundelsen, at hverken barnet eller forældrene ønsker hjælp. Endelig kan der i ganske sjældne tilfælde være sket en flytning til udlandet, barnet kan være død eller forsvundet.

En del sager afsluttes imidlertid ved, at familien flytter til en anden kommune, men uden at problemerne er løst, og det er i disse sager, at den tværkommunale underretningspligt kan blive aktuel. I de sager, der blev påbegyndt i 1998 og vurderet i 2001, var der sket en underretning til tilflytningskommunen i 76 pct. af tilfældene. I de sager, der blev påbegyndt i 2001 og vurderet i 2004, var der sket en underretning af kommunen i 87 pct. af sagerne. Umiddelbart synes der altså at være sket en stigning i perioden 2001-2004 i tendensen til at foretage en underretning ved flytning til en anden kommune, når familiens problemer ikke er blevet løst.[25]

Undersøgelsen viser, at der sker en prioritering af underretningspligten netop i de sager, hvor de unge har adfærdsmæssige problemer, dvs. koncentrationsproblemer, misbrug, kriminalitet mv. De mere indadrettede problemer med symptomer på depressivitet, manglende nysgerrighed, selvmordsovervejelser og social isolation udløser ikke lige så ofte en underretning til tilflytningskommunen. Underretninger ved

25. Det begrænsede antal observationer gør dog, at man må tage forbehold, idet forskellene ikke er statistisk signifikante.

flytninger sker dog stadig ikke konsekvent i alle de tilfælde, hvor man har konstateret forskellige grader af mishandling og vanrøgt eller misbrug.

Tilbud til de utilpassede unge: praktikophold

Serviceloven giver kommunen mulighed for at formidle et praktiktilbud til den unge, enten hos en offentlig eller privat arbejdsgiver. Ordningen tager primært sigte på 13-19-årige med problemer med at begå sig i livet og indbefatter, at det offentlige betaler en godtgørelse til den unge. Det langsigtede mål med ordningen er at støtte den unges indtræden på arbejdsmarkedet (jf. Servicelovens vejledning). Danmarks Statistiks opgørelser viser, at 80 pct. af de unge, der i 2004 modtog praktikophold, var unge i alderen 15-17 år (Danmarks Statistik, 2005).

Undersøgelsen af de unge i 2004/2005 viser, at der tydeligvis sker en prioritering af, hvilke unge der får tilbudt og anvender ordningen. De udadreagerende unge, der enten ikke er alderssvarende udviklet, har koncentrationsproblemer, misbrugsproblemer, manglende vredeskontrol, psykiske lidelser og/eller sociale adfærdsproblemer, deltager relativt ofte i ordningen. De unge, der har mere indadrettede reaktionsmønstre, deltager signifikant sjældnere i ordningen.

Efterværn for de 18-22-årige

Tidligere blev børn og unge, der har fået støtte via Serviceloven, traditionelt overført til andre ordninger (fx kontanthjælp og hjælp til at flytte hjemmefra) ved det 18. år, hvis der fortsat var behov for støtte. Derved adskilte deres familie- og boligsituation sig væsentligt fra deres jævnaldrendes, som for halvdelens vedkommende bor hjemme, til de er 20 år.

For de børn og unge, der har været anbragt uden for hjemmet på en døgninstitution eller hos en plejefamilie, kan overgangen til voksenlivet som 18-årig betyde, at de skal flytte fra anbringelsesstedet. De nye regler giver mulighed for at *opretholde døgntilbud* (§ 62a, jf. 40 b), efter den unge er fyldt 18 år, og indtil den unge fylder 23 år, hvilket er den alder, hvor andre unge typisk flytter hjemmefra (Christoffersen, 2004).

En række andre nye tiltag sigter på at støtte de unge, der har fået forebyggende foranstaltninger, efter at de er blevet personligt myndige.

Kommunen har med ændringerne fra 2001 fået hjemmel til at udpege en *personlig rådgiver* (§ 40, stk. 2, nr. 6) for de 18-22-årige, hvis der er særligt behov for vejledning vedrørende arbejde, uddannelse eller i forbindelse med fritidsproblemer. Også ved tiltalefrafald finder ordningen anvendelse, næsten altid med den unges samtykke. Servicelovens regler giver endvidere mulighed for en *fast kontaktperson* (§ 40, stk. 2, nr. 7), som kan stå til rådighed og skal kunne lytte, opmuntre og rådgive den unge. Endelig giver de nye regler mulighed for en *udslusningsordning for de unge* (jf. 62a, stk. 3, nr. 4), som af den ene eller anden grund ikke kan anvende deres egen familie som basis.

Der ses en stabil udvikling i brugen af ordningerne fra 2004 til 2005 (tabel 3.15).

Tabel 3.15

Efterværn til de unge: personlig rådgiver, fast kontaktperson, opretholdelse af døgntilbud, udslusningsordning. De 17-23-årige. Procentandele.

	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Alle Undersøgt 2004/2005
Personlig rådgiver (§ 40, stk. 2, nr. 6, § 62a)	12	45	39
Fast kontaktperson for den unge alene (§ 40, stk. 2, nr. 7, § 62a)	17	25	24
Opretholdelse af anbringelse (§ 40b, § 62a)	5	10	10
Etablering af udslusningsordning (§ 62a, stk. 3, nr. 4)	2	8	7
Et eller flere af ovenstående tilbud	*35*	*77*	*71*
Antal børn og unge (procentbasis)	65	302	367

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004.

Man kunne formode, at det var særlige grupper af unge, der ville gøre brug af de nye ordninger, fx unge, der gennem deres adfærd signalerer et behov for særlig støtte i overgangen til voksenlivet, eller unge, der har haft en opvækst, hvor forældrene har udvist en særligt belastende adfærd. Imidlertid synes der ikke at være de forventede sammenhænge mellem anvendelsen af de nye regler om efterværn og de unges sociale opvækstforhold (delrapport I). Kommunernes brug af de nye ordninger kan således ikke forklares med baggrund i de unges særlige problemer eller

deres belastninger på hjemmefronten – sådan som de er målt her – men skal måske snarere finde sin forklaring i kommunernes administrative organisering og traditioner for at anvende nye ordninger. De kommende analyser må vise, om dette er en rigtig antagelse (se kapitel 7).

Gennemførelse af foranstaltninger uden samtykke

Det er problematisk forældreadfærd, der først og fremmest udløser overvejelser hos sagsbehandleren om at anvende tvangsmæssige foranstaltninger. Der kan være tale om, at sagsbehandleren overvejer eller faktisk lader foretage en undersøgelse af familieforholdene uden familiens samtykke (§ 39), eller at der foretages en lægelig undersøgelse eller behandling (§ 44), anbringelse uden for eget hjem uden samtykke (§ 42), nægtet hjemtagelse (§ 42a) eller ændret anbringelsessted uden samtykke (jf. § 55, stk. 2-4). Endvidere kan der være tale om en foreløbig afgørelse (§ 45) eller fuldbyrdelse af afgørelse uden samtykke (§ 48) (jf. tabel 3.16).

Tabel 3.16
Overvejet eller faktisk anvendte tvangsforanstaltninger. Undersøgt i 2004/2005. Procentandele.

	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2004	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Undersøgt 2005	Signifikansniveau: P<
Har man på noget tidspunkt i sagsforløbet overvejet eller faktisk anvendt tvangsmæssige foranstaltninger (fx i henhold til § 39, 42, 45, 48 eller 55)?	8	16	19	0,0001
Antal børn og unge (procentbasis)	458	597	444	

Note: Når man tager hensyn til stikprøveusikkerheden, er der tale om en signifikant ændring i overvejede eller faktisk anvendte tvangsmæssige foranstaltninger.

Der ser ud til at være sket en skærpelse i omfanget af overvejede eller faktisk anvendte tvangsmæssige foranstaltninger. Det er i særlig grad forældres psykologiske mishandling (4,5 gange), der udløser tvangsmæssige overvejelser hos sagsbehandleren sammenlignet med de familier, hvor dette ikke forekommer (jf. tabel 3.17), men også fysisk vanrøgt. Analysen viser, at det ikke er barnet eller den unges problematiske adfærd eller

følelsesmæssige reaktioner, der udløser de tvangsmæssige overvejelser, men alene forældrenes problematiske adfærd over for barnet/den unge.

Tabel 3.17
Overvejet eller faktisk anvendte tvangsforanstaltninger sammenholdt med psykologisk mishandling eller vanrøgt fra forældre. Undersøgt i 2004/2005. Forekomst i procent samt odds ratio.

N=1.055	Belastningers forekomst i pct.	Odds ratio	95 pct. grænser	Signifikans-niveau: P<
Forældres psykologiske mishandling	36	4,5	(2,9-7,0)	0,0001
Forældres vanrøgt	29	2,4	(1,6-3,7)	0,0001

Note: Der er en signifikant oversandsynlighed for anvendelse af tvangsforanstaltninger ved fysisk mishandling. Når der i den samlede model også tages hensyn til andre mishandlingsformer, er der for få observationer med fysisk mishandling, til at disse kan bidrage med ekstra information til at kunne forklare omfanget af tvangsmæssige foranstaltninger. Overvejelser om anvendelse af tvangsforanstaltninger ses ikke at have sammenhæng med børnenes adfærd eller følelsesmæssige reaktioner, men alene med forældres problematiske adfærd.
Kilde: Case-spørgeskema, 2004/2005.

Sammenfatning

I dette kapitel er kommunernes implementering af Servicelovens bestemmelser blevet sammenholdt med de familiemæssige belastninger, som har givet anledning til bekymring for det enkelte barns trivsel og udvikling. På basis af et landsdækkende udvalg af børn og unge, der har fået støtte i henhold til Servicelovens bestemmelser, er udviklingen blevet fulgt over en syvårig periode fra midten af 1998 til midten af 2005.

En målrettet indsats

Serviceloven lægger vægt på, at der på et tidligt tidspunkt foretages en grundig undersøgelse for at kunne vurdere, hvilke foranstaltninger der vil være mest formålstjenlige ud fra problemernes karakter. Der bør her ske en beskrivelse af indsatsen og de formål, der søges opnået. Denne udredning (§ 38-undersøgelsen) danner grundlag for overvejelser over, hvilke foranstaltninger der sættes i værk. Både ved undersøgelsen i 2001 og 2004 var det omkring halvdelen (44 pct.) af sagerne, der ifølge sagsbe-

handlernes gennemgang af børnesagerne havde fået en § 38-udredning (tabel 3.18). I den undersøgte periode fra 1998 til 2004 kan man ikke iagttage en forbedret indsats med hensyn til gennemførelse af kravet om en paragraf 38-undersøgelse. Der foretages imidlertid en prioritering på dette område. De sager, hvor der er foretaget en § 38-undersøgelse, er kendetegnet ved relativt mange belastninger med indikationer på, at børnene bliver udsat for mishandling og/eller vanrøgt sammenlignet med de sager, hvor man har undladt at foretage en § 38-undersøgelse.

Kun i få af sagerne (8 pct.) var der foretaget en grundig udredning af forholdene – og der kunne ikke spores nogen ændring i udviklingen på dette område (delrapport I) i undersøgelsesperioden.

Hvis sagsbehandleren har undladt at foretage en § 38-undersøgelse, øges risikoen for, at familien ikke får den behandling, som – i hvert fald statistisk – hænger signifikant sammen med sandsynligheden for at opnå de bedste resultater. En såkaldt 'grundig udredning' af børnesagerne øger omvendt sandsynligheden for, at man vælger de foranstaltninger, der ser ud til at mindske den pågældende type af omsorgssvigt. For de børn, der blev udsat for mishandling og vanrøgt, steg sandsynligheden for valg af en succesfuld behandlingsform mere end tre gange, hvis der var foretaget den nævnte 'grundige' udredning (delrapport I).

De iværksatte foranstaltningers effektivitet er i høj grad afhængig af, om der tidligt i sagsforløbet sker en nøje udredning af problemerne. Gennemgangen af sagerne i 2004/2005 viser, at der er en tæt sammenhæng mellem barnets reaktioner og udviklingen i de familiemæssige belastninger. I de tilfælde, hvor forældrenes adfærd er forbedret på en række af de punkter, som her er kategoriseret som mishandling og vanrøgt, er den unges depressive symptomer og adfærdsmæssige problemer også ændret til det bedre. Resultaterne bekræfter således tidligere resultater og vigtigheden af at iværksætte forebyggende tiltag, der kan mindske belastningerne i familierne.

På denne baggrund er det ikke overraskende, når man ved den grundige udredning finder en større sandsynlighed for en forbedring af barnets/den unges trivsel og udvikling end i de tilfælde, hvor der ikke sker en grundig udredning.

En målrettet indsats forudsætter dels, at der sker en afklaring af problemernes karakter, dels at der udarbejdes en målsætning for det, man ønsker at opnå med den påtænkte forebyggende foranstaltning. Denne fremgangsmåde muliggør også, at familien sammen med sagsbehandleren efterfølgende kan vurdere, om de ønskede resultater er opnået. Der er

sket en meget markant udvikling på dette område, hvor man i dag i langt højere grad anvender denne fremgangsmåde. Ved opgørelsen i 2001 var der i 28 pct. af tilfældene *udarbejdet en skriftlig målsætning* for, hvad man ville opnå med foranstaltningen, mens dette tal var steget til 60 pct. ved opgørelsen i 2004/2005 (jf. tabel 3.18 på næste side).

Men også her sker det ud fra en vurdering af sagens alvor. Det er således relativt oftere i de sager, hvor man har registreret mishandling og vanrøgt, at man har udfærdiget en skriftlig målsætning for indsatsen. I de tilfælde, hvor man har gjort dette, kan man også notere en fordoblet sandsynlighed for, at barnets/den unges følelsesmæssige og adfærdsmæssige problemer mindskes, sammenlignet med de sager, hvor man har undladt en skriftlig målsætning.

Som et led i en målrettet indsats kan kommunen sammen med den unge udarbejde en særskilt uddannelsesplan, hvori der redegøres for, hvordan evt. (skole)uddannelsesmangler kan indhentes. Der er ikke tvivl om, at behovet herfor er påtrængende. Resultaterne viser klart, at sagsbehandlingen prioriterer udarbejdelse af en uddannelsesplan netop for de unge, der har allermest brug for det. Resultaternes viser også klare signifikante sammenhænge mellem en målrettet indsats og en forbedret trivsel og udvikling hos den unge – også når man har taget højde for de eventuelle ændringer i familiernes belastninger, der kan være sket i undersøgelsesperioden.

Tabel 3.18

Udviklingen i sagsbehandlingen for sager påbegyndt i 1998 og evalueret i 2001 sammenlignet med sager påbegyndt i 2001 og evalueret i 2004. Procentandele.

Visse elementer i sagsbehandlingen:	Påbegyndt 1998 Undersøgt 2001	Påbegyndt 2001 Undersøgt 2004	Signifikant forskel P<
Oprettelse af en tværfaglig gruppe i henhold til § 37a[1]	54	62	0,01
Tværkommunal underretning ved flytning i endnu ikke afsluttede sager	76	87	NS
Anvendelse af familierådslagning	7	4	0,02
§ 38-undersøgelse	44	44	NS
En såkaldt 'grundig' udredning	8	9	NS
Udarbejdelse af en skriftlig målsætning	28	60	0,0001
En samtale med barnet (15-19-årige)	29	80	0,0001
Udarbejdelse af en uddannelsesplan (15-19-årige)	38	39	NS

1) Da der ikke forelå oplysninger i 2001, er sammenligningen i dette tilfælde foretaget mellem sager påbegyndt i 1998 og evalueret i 2004. Disse er sammenlignet med de sager, der er påbegyndt i 2001 og evalueret i 2004.

NS betyder, at forskellen ikke er signifikant. Testen er foretaget med Fishers eksakttest.

Kilde: Case-undersøgelsen, 2004/2005, evalueringsundersøgelsen, 2001 (Christoffersen, 2002), samt delrapport I.

Barnet bliver oftere hørt

Sagsbehandleren tager i dag langt oftere en samtale med barnet end tidligere. Eller, hvis det af den ene eller anden grund ikke kan lade sig gøre, så indhentes barnets synspunkt på den påtænkte foranstaltning. På dette område er der således sket en mærkbar ændring i kommunernes administration. I sager, der blev påbegyndt i 1998 og evalueret i 2001, havde der været en samtale med 29 pct. af de 15-19-årige. Men i de sager, der blev påbegyndt i 2001 og evalueret i 2004, havde man ført en samtale med den unge 15-19-årige i 80 pct. af tilfældene.

Barnets holdning indhentes relativt ofte i de vanskeligste sager med misbrug og mishandling, eller hvor barnet viser adfærdsmæssige eller følelsesmæssige reaktioner. I de sager, hvor man har indhentet

barnets holdning til den forestående indsats, kan man også registrere de bedste resultater, i den forstand, at der sker en mindskelse af barnets følelsesmæssige og adfærdsmæssige problemer.

Efterværn for de 18-22-årige

En række nye regler tager sigte på at støtte de unge i overgangen til voksenlivet. Man kunne her forvente en tilsvarende prioritering af indsatsen, således at netop disse nye foranstaltninger især fandt anvendelse i de mest belastede tilfælde. Men her genfinder man ikke nogle af de gængse mønstre, og der er tydeligvis nogle helt andre administrative eller forvaltningsmæssige forudsætninger for at tage disse nye tiltag i anvendelse (se kapitel 7).

Et tværfagligt arbejde

Det tværfaglige arbejde er i lovgivningen søgt styrket gennem krav om, at der oprettes en tværfaglig gruppe (§ 37a), der skal lette koordineringen mellem forskellige fagområder og sikre, at den nødvendige ekspertise inddrages i sagsbehandlingen. Case-undersøgelsen viser en øget tendens til at oprette flere sådanne grupper, men for en tredjedel af sagernes vedkommende kunne man ikke drage fordel af en tværfaglig gruppe, fordi den ikke var oprettet. Ud fra de tidligere undersøgelseserfaringer skulle man forvente, at sandsynligheden for, at kommunen har valgt denne fremgangsmåde, ville være særlig stor ved sager med mishandling og vanrøgt. Imidlertid kan man ikke iagttage en sådan sammenhæng mellem sagernes alvorlige karakter og beslutninger om at oprette en tværfaglig gruppe. Også her må man formode, at forklaringen snarere skal findes i nogle forvaltningsmæssige og administrative overvejelser. Dette spørgsmål vil ligeledes blive belyst i kapitel 7.

Kapitel 4

Sagsbehandlingen i børnesager – ændringer 2004-2005

Efter i det foregående kapitel at have set på udviklingen i en række konkrete børnesager vendes blikket nu mod kommunernes indsats i arbejdet med udsatte børn og unge og særligt kommunernes indsats i forhold til de lovændringer, som kom til med L 466. Det er altså kommunernes adfærd på et generelt niveau, og ikke som i det foregående kapitel i konkrete børnesager, der er i fokus i dette kapitel. Det er derfor de kommunebaserede spørgeskemaer – til hhv. sagsbehandlere, afdelingsledere og forvaltningsdirektører – som ligger til grund for analyserne i dette kapitel. Formålet med kapitlet er at undersøge, hvorvidt kommunerne i højere grad har implementeret lovændringerne i 2005 set i forhold til 2004. Det bliver gjort ved at undersøge, om der i perioden er sket ændringer i implementeringsadfærden i kommunerne i forhold til en række forskellige temaer. Disse temaer blev undersøgt første gang ved en spørgeskemaundersøgelse i foråret og sommeren 2004, og resultaterne blev beskrevet i delrapport I (Christoffersen et al., 2005). Herefter blev der gennemført endnu en spørgeskemaundersøgelse i foråret 2005 for at gøre det muligt at undersøge, om der er sket en udvikling i implementeringen af lovændringerne. Det er resultaterne heraf, som vil blive beskrevet i dette kapitel, samtidig med at der vil blive sammenlignet med resultaterne fra delrapport I. Vi har valgt at bevare samme struktur som i delrapport I, for at læseren, hvis det ønskes, nemt kan gå tilbage til delrapport I og finde en uddybning af de forhold, som bliver beskrevet. Desuden er disse temaer i høj grad dækkende for de lovændringer, som kom til med L 466. Det gælder et tema om barnets bedste, et om styrkelse af den tidlige indsats og et om den nye indsats over for utilpassede unge. Herefter følger et tema om de nye efterværnstiltag samt et tema om kontinuitet i anbringelser. Endelig følger et tema om øget kvalitet i sagsbehandlingen. I delrapport I var der desuden et tema om fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger. Dette tema har vi valgt at udelade i

denne omgang, da der dels er tale om foranstaltninger, som anvendes i så få sager – og i relativt få kommuner – at det ikke giver mening at analysere statistisk på dem, og dels var lovændringen kun en præcisering af gældende retstilstand og omfattede ikke nye tiltag. I bilag A, som findes på http://www.sfi.dk/sw36124.asp, kan dog læses de få analyser, vi har lavet omkring dette tema.

Ligesom i delrapport I har vi på nogle områder bl.a. valgt at fokusere på eksistensen af retningslinjer, faste arbejdsrutiner, brugen af skabeloner for fx § 38-undersøgelser etc., også selvom der ikke er et lovkrav om at etablere netop de nævnte redskaber. Det er imidlertid antagelsen, at disse arbejdsredskaber alt andet lige kan bidrage til en større ensartethed og en højere grad af systematik i sagsbehandlingen, ligesom de kan anskues som en praktisk udmøntning af overordnede politiske tilkendegivelser.

Tema: Barnets bedste

I delrapport I blev kommunernes implementeringsgrad undersøgt i relation til begrebet "barnets bedste". Analyserne vedrørte dels faktiske forhold i sagsbehandlingen, dels i hvor høj grad de kommunale ledere har implementeret administrative aktiviteter og procedurer, der hver især formodes at bidrage til en styrkelse af det, der forstås ved "barnets bedste". Barnets bedste er et abstrakt begreb, men blev i delrapport I – med henvisning til politikernes fokus i forbindelse med lovændringerne i 2001 – operationaliseret som et spørgsmål om fire forhold:

1. Inddragelse af de berørte børn og unge i sagsbehandlingen
2. Inddragelse af personer i barnets nærmiljø
3. Bevarelse af anbragte børns/unges bånd til biologiske forældre
4. Undgåelse af unødvendige genanbringelser.

De følgende analyser er derfor struktureret ud fra de nævnte fire forhold.

Inddragelse af det berørte barn/den berørte unge

I delrapport I så vi, at tendensen til at inddrage det berørte barn/den berørte unge ved en § 38-undersøgelse steg betydeligt med barnets/

den unges alder. Således blev 8 pct. af de 0-2-årige inddraget i alle eller langt de fleste sager, mens 93 pct. af de 15-17-årige blev inddraget lige så ofte. Omvendt blev fx 78 pct. af de 0-2-årige inddraget i ingen eller en lille del af sagerne. I forbindelse med dataindsamlingen i 2005 bad vi de pågældende sagsbehandlere om at vurdere, hvorvidt de i dag i højere eller mindre grad inddrager barnet/den unge selv i § 38-undersøgelsen sammenlignet med før 1. juli 2004 – dvs. sammenlignet med ved sidste måling.

Som det fremgår af tabel 4.1, vurderer væsentlig flere sagsbehandlere, at de inddrager det berørte barn/den berørte unge oftere i dag end før 1. juli 2004, sammenlignet med dem, som vurderer, at de gør det sjældnere eller meget sjældnere. Igen er det væsentligt at lægge mærke til, at vi også i relation til spørgsmålet om ændret adfærd ser en sammenhæng mellem barnets/den unges alder på den ene side og inddragelse på den anden side. Jo ældre børn der spørges til, jo større er sandsynligheden for, at sagsbehandlerne har ændret adfærd og inddrager de unge i større grad end tidligere. Der, hvor vi ser den stærkeste positive udvikling, er således også der, hvor vi i forvejen så en høj grad af inddragelse.

Tabel 4.1

"Hvor ofte inddrager du barnet/den unge selv ved en § 38-undersøgelse sammenlignet med før 1. juli 2004?" Procent.

		Meget sjældnere	Sjældnere	Hverken sjældnere eller oftere	Oftere	Meget oftere
Små børn	0-2 år	6	1	82	11	0
	3-6 år	1	2	49	41	6
Mellemstore	7-11 år	0	1	26	55	19
og store børn	12-14 år	0	1	30	38	32
	15-17 år	0	1	33	34	33

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 265.

Oplysningerne i tabel 4.1 bygger på selvrefererede data, forstået på den måde, at den enkelte sagsbehandler er blevet bedt om at vurdere, hvorvidt og i hvilken retning vedkommende har skiftet adfærd. Over for en sådan type data kan man helt naturligt indvende, at der let opstår en "evalueringseffekt". Med "evalueringseffekt" menes, at respondenten, bevidst eller ubevidst, kommer til at "overvurdere" ændringerne i sin

adfærd, fordi vedkommende véd, at besvarelsen indgår i en evaluering af hans/hendes og kommunens arbejde. Det faktum, at 93 pct. af sagsbehandlerne ved undersøgelsen i 2004 svarede, at de i alle eller langt de fleste sager inddrog de 15-17-årige i forbindelse med en § 38-undersøgelse, og at henholdsvis 34 pct. og 33 pct. et år senere svarede, at de nu gør det "oftere" eller "meget oftere", tyder på, at elementer af en sådan effekt er på spil.

Dette forbehold, som medfører et vist forbehold over for styrken af den positive udvikling, ændrer imidlertid ikke ved troværdigheden af de relative forskelle i henhold til barnets/den unges alder. Konklusionen må derfor fortsat være, at der synes – oven i en allerede positiv tendens – at være en vis positiv udvikling mht. inddragelsen af de berørte børn/unge i forbindelse med en § 38-undersøgelse, men at det fortsat er sådan, at mellemstore og store børn langt oftere inddrages end små børn.

Undersøgelsen i 2004 viste, at svarene vedrørende inddragelse af de berørte børn/unge ved såvel start som ophør af en foranstaltning samlede 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 er hovedperson, men i stedet familien som helhed. Denne opdeling er derfor bevaret her. Undersøgelsen fra 2004 viste også, at inddragelsen af de berørte børn/unge er 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 der er tale om foranstaltninger, som er rettet mod familien som helhed (fx økonomisk støtte, hjemme-hos'er og familiebehandling). I forbindelse med undersøgelsen i 2005 bad vi sagsbehandlerne om at vurdere, hvor meget sjældnere eller oftere de i dag inddrager barnet/den unge i forbindelse med de forskellige foranstaltninger sammenlignet med før 1. juli 2004 (resultatet fremgår af bilagstabel 4.1).

Der ses samme tendens som i 2004, idet den stærkeste positive forandring findes på de foranstaltningstyper, hvor der i forvejen var en relativ høj grad af inddragelse af de berørte børn/unge. De foranstaltninger, hvor barnet er hovedperson, er således de foranstaltninger, hvor man i 2004-undersøgelsen så den højeste grad af inddragelse, men hvor der også her i 2005-undersøgelsen afrapporteres den største bevægelse. Fx er der 43 pct. af sagsbehandlerne, som vurderer, at de oftere end før

inddrager det berørte barn i forbindelse med start af en aflastningsordning, mens dette kun er tilfældet for 31 pct. af sagsbehandlerne for fx tildelingen af en hjemme-hos'er.

Med forbehold for den samme "evalueringseffekt" som tidligere kan det altså konkluderes, at de kommunale sagsbehandlere endnu oftere end tidligere inddrager de berørte børn/unge, men at denne adfærdsændring er stærkest i relation til de foranstaltninger, hvor de i forvejen relativt ofte inddrog barnet/den unge.

Endelig skal det påpeges, at det kan diskuteres, hvorvidt det overhovedet er ræsonnabelt, endsige ønskeligt, at opnå samme inddragelsesgrad i forbindelse med foranstaltninger, hvor barnet/den unge ikke er hovedperson, som i foranstaltninger, hvor barnet/den unge netop er hovedperson. Det er imidlertid en normativ diskussion, som ikke skal tages her.

Implementering af forhold, som kan styrke inddragelsen af de berørte børn og unge

Det tyder altså på, at der er en tendens til, at man i endnu højere grad i dag end i 2004 inddrager de berørte børn og unge. Dette selvom det – på grund af de selvrefererede data – er svært at sige noget håndfast om styrken af denne bevægelse.

En adfærdsændring i form af en øget inddragelse af de berørte børn og unge kommer imidlertid sjældent af sig selv, ligesom den ikke nødvendigvis kommer af, at centrale beslutningstagere formulerer en politik og nogle politiske ønsker herom. Derfor blev det i undersøgelsen fra 2004 undersøgt, hvor mange af de deltagende kommuner, der havde indført diverse procedurer til at fremme inddragelsen af de berørte børn og unge – herunder, om de havde skriftlige retningslinjer vedrørende inddragelse. Af undersøgelsen i 2004 fremgik det, at 55 pct. af kommunerne havde retningslinjer herom, mens 45 pct. ikke havde. I undersøgelsen fra 2005 er det imidlertid kun 33 pct. af kommunerne, som ikke har skriftlige retningslinjer vedrørende inddragelse af de berørte børn og unge. Desuden svarer 60 pct. af afdelingslederne i dag bekræftende på, at kommunen siden 1. juli 2004 har ændret deres administrative retningslinjer vedrørende inddragelse af børn og unge. Heraf fremgår det selvsagt ikke, hvad ændringerne substantielt går ud på, men den overordnede konklusion må være, at flere kommuner i det forgangne år har beskæftiget sig eksplicit med spørgsmålet om inddragelse af de berørte børn og

unge ved enten at ændre i allerede eksisterende retningslinjer eller ved at indføre retningslinjer. Samtidig er der dog stadig en tredjedel af kommunerne, der ikke har formuleret administrative procedurer vedrørende inddragelsen af berørte børn og unge i form af retningslinjer.

Næste spørgsmål er imidlertid, om retningslinjernes betydning for sagsbehandlernes adfærd har ændret sig i perioden mellem de to undersøgelser. I undersøgelsen fra 2004 fremgik det, at i 69 pct. af de kommuner, som havde retningslinjer, påvirkede retningslinjerne enten i meget høj eller høj grad sagsbehandlerens praktiske arbejde med sager med børn og unge. En sammenligning af sagsbehandlernes svarmønstre i henholdsvis 2004 og 2005 viser, at der ikke i den mellemliggende periode er sket nogen ændring i, hvilken betydning de skriftlige retningslinjer har for sagsbehandlerens beslutning om at inddrage det berørte barn/den berørte unge (se bilagstabel 4.2). Nogle (29 pct.) indikerer i deres svarmønster en tendens til at blive påvirket i mindre grad i dag end i 2004, mens andre (36 pct.) indikerer det omvendte mønster. Endelig svarer en tredje gruppe (35 pct.) nøjagtig det samme som ved undersøgelsen i 2004. Sandheden er imidlertid, at den registrerede bevægelse ikke er signifikant fra 0, hvilket vil sige, at de registrerede forskelle er så små, at de lige så vel kan skyldes tilfældigheder. Bevægelserne er med andre ord ikke stærke nok til, at man kan konkludere, om der mellem 2004 og 2005 er sket en positiv eller negativ overordnet ændring i, hvorvidt sagsbehandlernes adfærd i forbindelse med inddragelse af barnet/den unge er påvirket af kommunens skriftlige retningslinjer.

Det samme er tilfældet, når der ses på, om de administrative og politiske ledere 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. Det fremgår af undersøgelsen fra 2004, at dette kun skete meget sjældent for afdelingsledernes og socialdirektørernes vedkommende. Der var således 75 pct. af afdelingslederne og socialdirektørerne, som sjældnere end en gang om året fik udarbejdet eller selv udarbejdede sådanne statistiske oplysninger. Og som det fremgår af tabel 4.2 på næste side, er der igen ikke sket signifikante ændringer i hverken afdelingsledernes eller socialdirektørernes adfærd på dette område.

Tabel 4.2

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

	Sjældnere i 2005 end 2004	Lige så ofte/ sjældent i 2005 som i 2004	Oftere i 2005 end i 2004	Forskel signifikant forskellig fra 0?
Afdelingsleder	17	71	12	Nej
Socialdirektør	18	67	25	Nej

Kilde: Skema til afdelingsledere. N = 167, skema til socialdirektører. N = 158.

Konklusionen er derfor, at der er en svag tendens til en højere inddragelse af de berørte børn og unge, når sagsbehandlerne selv skal sammenligne deres nuværende adfærd med deres adfærd før 2004. Men den eventuelle bevægelse kan ikke forklares med, at der i den pågældende periode er sket en ændring i de administrative retningslinjer og ledernes "holden øje med" området.

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 barnet/den unge, jo bedre menes det at være, 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.

I forbindelse med dataindsamlingen i 2004 blev der blandt sagsbehandlerne indhentet information om, hvor ofte de inddrager forskellige personer fra barnets/den unges nære miljø i forbindelse med dennes sociale problemer. En nærmere analyse (faktoranalyse) af data viste, at spørgsmålene om, hvor ofte forskellige personer inddrages, tilsammen deler sig i to kategorier. Dels en kategori, vi kaldte for "de professionelle" – dvs. lærere/pædagoger og fritidsledere. Dels en kategori indeholdende "de ikke-professionelle", hvorved forstås fx familiemedlemmer og venner/omgangskreds. Af 2004-undersøgelsen fremgik det, at de kommunale sagsbehandlere i langt højere grad inddrager "de professionelle" end "de ikke-professionelle" i udredningen/behandlingen af problemer med et barn/en ung. Skolelærere, pædagoger og fritidspæda-

goger blev således inddraget i alle/langt de fleste sager af henholdsvis 53 pct. og 28 pct. af sagsbehandlerne, men til sammenligning blev samværsforældre og søskende inddraget i alle/langt de fleste sager hos 16 pct. eller 11 pct. af sagsbehandlerne. Og når der blev spurgt til bedsteforældre, onkler, tanter, nære venner og omgangskreds, så faldt tallet til 2 pct.

I 2005-undersøgelsen gentog vi spørgsmålet – med de samme svarmuligheder – og som det fremgår af tabel 4.3, er der ingen signifikante ændringer i sagsbehandlernes adfærd mht. inddragelse af forskellige personer fra barnets/den unges nærmiljø. Signifikanstesten viser, at eventuelle bevægelser er så små, at de ikke med sikkerhed kan tolkes som udtryk for reel adfærdsændring, men lige så godt kan være udtryk for tilfældigheder. Det må derfor konkluderes, at der overordnet set i kommunerne ikke er sket en signifikant adfærdsændring mht. inddragelsen af personer fra barnets/den unges nærmiljø fra 2004 til 2005.

Tabel 4.3

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

	Sjældnere i 2005 end 2004	Lige så ofte/ sjældent i 2005 som i 2004	Oftere i 2005 end i 2004	Forskel signifikant forskellig fra 0?
Samværsforældre (den forælder, som evt. ikke har forældremyndigheden)	33	28	39	Nej
Bedsteforældre, mors side	30	38	32	Nej
Bedsteforældre, fars side	29	41	30	Nej
Søskende til barnet/den unge	32	31	38	Nej
Onkler/tanter og anden familie	23	47	30	Nej
Nære venner/omgangskreds	22	54	24	Nej
Skolelærere/pædagoger	28	51	21	Nej
Fritidsledere	37	31	32	Nej

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 177-180.

Denne tendens fortsættes, når man ser på, hvorvidt flere kommuner i 2005 end i 2004 har implementeret forskellige administrative forhold, der hver især menes at styrke kommunens fokus på inddragelse af personer i barnets/den unges nærmiljø. Det gælder både det at have en

skriftligt udformet politik vedrørende fremme af inddragelse af familie og netværk, samt det at socialdirektøren har undersøgt eller fået undersøgt kommunens arbejde i forhold til indsatsen i nærmiljøet. Der er kommuner, som har bevæget sig fra i 2004 at have begge dele til i 2005 ikke have nogen af delene. Men samtidig er der næsten lige så mange kommuner, som har bevæget sig i den modsatte retning. I langt de fleste kommuner er der imidlertid ikke sket nogen ændringer i disse forhold. For henholdsvis 70 og 66 pct. af kommunerne er der tale om status quo, hvorfor signifikanstesten da også påpeger, at de eventuelle bevægelser ikke kan siges at være signifikante for gruppen af kommuner som helhed.

Det samme mønster tegner sig, når man i tabel 4.4 ser på, hvorvidt der er sket en ændring mht., i hvor høj grad kommunens eventuelle skriftlige retningslinjer og/eller principper påvirker sagsbehandlernes tendens til at inddrage dels barnets/den unges familie, dels barnets/den unges øvrige nærmiljø. Igen er eventuelle afrapporterede forskelle så få og små, at de ikke kan tages til indtægt for en generel adfærdsændring.

Tabel 4.4

"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.

	Mindre i 2005 end 2004	Lige så meget/lidt i 2005 som i 2004	Mere i 2005 end i 2004	Forskel signifikant forskellig fra 0?
Inddragelse af barnets/den unges familie (fx samtale, telefonisk kontakt, orientering, personligt møde o.l.)	32	32	36	Nej
Inddragelse af barnets/den unges nære miljø (fx samtale, telefonisk kontakt, orientering, personligt møde o.l.)	30	37	33	Nej

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 185.

Som det fremgik af 2004-undersøgelsen, handler spørgsmålet om brug af nærmiljø ikke kun om, i hvilket omfang kommunerne inddrager og søger at sikre 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. Spørgsmålet om nærhed og nærmiljø kan også forstås som et spørgsmål om, hvorvidt de foranstaltninger, som

iværksættes over for barnet/den unge, findes i det lokale nærmiljø – dvs. som en fysisk nærhed i forhold til det sted, hvor barnet har sin hverdag, sin familie og sine venner. Tabel 4.5 viser, at der i 60 pct. af kommunerne siden 1. juli 2004 og frem til undersøgelsestidspunktet i 2005 er blevet etableret en eller anden form for foranstaltning i det lokale nærmiljø, men som det også fremgår af tabellen, så er der for størsteparten af disse nyetableringer tale om mindre initiativer såsom oprettelse af specialklasser, specialbørnehaver, lokale samtalegrupper eller etablering af lokale aftaler om praktiktilbud. Samtidig er der dog i 9 pct. af kommunerne blevet oprettet mere ressourcetunge foranstaltninger som fx et lokalt døgntilbud eller et familieværksted.

Tabel 4.5

"Hvilke af følgende foranstaltninger i det lokale nærmiljø har I siden 1. juli 2004 etableret i kommunen – evt. som et fælleskommunalt tilbud?" Procent.

	Ja
Ingen nye lokale tilbud	40
Lokalt døgntilbud	9
Lokal specialbørnehave	11
Lokal specialskole	9
Lokal specialklasse	21
Lokalt familieværksted	9
Lokal aftale om praktiktilbud	10
Lokal samtalegruppe	21
Andet	18

Kilde: Skema til afdelingsledere. N = 199.

Vedrørende inddragelse af barnets/den unges nærmiljø må hovedkonklusionen imidlertid være, at der ikke er sket signifikante ændringer i kommunernes indsats fra 2004 til 2005. Der er således fortsat tale om, at "professionelle" personer fra barnets nærmiljø inddrages væsentligt mere end "ikke-professionelle", og ikke mange kommuner har i den nævnte periode ændret forhold på det administrative niveau, som eventuelt skulle kunne ændre på dette.

Bevarelse af anbragte børns/unges bånd til biologiske forældre

Ovennævnte forhold er ikke de eneste, som formodes at fremme barnets bedste. Fokus på at sikre, at anbragte børn/unge bevarer båndene til deres biologiske forældre, betragtes også fra politisk side som væsentligt i bestræbelserne på at sikre forhold, der både på det korte og det lange sigt er til størst glæde og gavn for barnets/den unges udvikling.

I undersøgelsen fra 2004 blev sagsbehandlerne derfor spurgt, hvor ofte de gør noget aktivt for, at anbragte børn/unge opretholder kontakt eller anden form for bånd til deres biologiske forældre (fx tilskynder til eller hjælper med, at de kan besøge/ringe/skrive til hinanden). Allerede i 2004-undersøgelsen var niveauet her meget højt, idet 77 pct. af kommunernes sagsbehandlere gjorde dette i alle eller langt de fleste sager, og 11 pct. gjorde det i over halvdelen af sagerne, mens kun sammenlagt 7 pct. af kommunernes sagsbehandlere gjorde det i enten ingen, en lille del af sagerne eller i under halvdelen af sagerne.

Som det fremgår af tabel 4.6, tyder meget på, at den positive adfærd er fortsat og måske endda styrket lidt op gennem 2004-2005. 71 pct. mener således, at de ikke har ændret adfærd på dette punkt – hverken i positiv eller negativ retning, mens 21 pct. og 8 pct. afrapporterer, at de i dag gør det oftere henholdsvis meget oftere i dag end før 1. juli 2004.

Tabel 4.6

"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 de kan besøge/ringe/skrive til hinanden) sammenlignet med før 1. juli 2004?" Procent.

	Procent
Meget sjældnere	0
Sjældnere	0
Hverken sjældnere eller oftere	71
Oftere	21
Meget oftere	8

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 216.

Men igen skal man have "evalueringseffekten" i baghovedet. Ser vi imidlertid på de 7 pct., som i 2004-undersøgelsen kun gjorde noget aktivt for at sikre opretholdelse af de biologiske bånd i under halvdelen af

sagerne eller i ingen/en lille del af sagerne, så viser 2005-undersøgelsen, at 58 pct. af disse vurderer, at de ikke har ændret adfærd, mens resten – dvs. 42 pct. – vurderer, at de i dag gør noget mere aktivt på dette felt end tidligere.

Konklusionen må derfor være, at kommunernes sagsbehandlere generelt fortsat ofte gør noget aktivt for at sikre, at anbragte børn bibeholder et bånd til deres biologiske forældre, og at denne positive tendens sandsynligvis er styrket, selvom der fortsat er en lille gruppe af kommuner, hvor sagsbehandleren ikke gør meget for det.

Diskontinuitet i anbringelsen

Endnu et væsentligt element i bestræbelserne på at sikre barnets bedste i forbindelse med børn og unge-sager 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.

Som det fremgik af 2004-undersøgelsen, var det i en meget lille del af kommunerne, at sagsbehandlerne vurderede, at forskellige former for turbulens i anbringelsen overhovedet forekom (omkring 80 pct. af de sagsbehandlere, som havde haft anbringelsessager, vurderede, at dette skete i ingen eller en lille del af sagerne). Desuden var den hyppigst forekomne form for diskontinuitet, at barnet/den unge flyttes fra et anbringelsessted til et andet med accept fra barnet og forældremyndighedsindehaveren. Som det ses af tabel 4.7 på næste side, synes der at være en markant stabilitet i forhold til dette spørgsmål, idet 84 pct. eller mere vurderer, at der ikke på de forskellige enkeltspørgsmål er sket en ændring i retning af sjældnere eller oftere end før 1. juli 2004. Samtidig er der en lille gruppe på 6-11 pct., som mener, at det sker sjældnere i dag end tidligere. Der er imidlertid også en – endog endnu mindre – gruppe på mellem 1 og 9 pct., som oplever, at de forskellige former for turbulens i dag forekommer oftere end før.

Tabel 4.7

"Hvor ofte er følgende sket i anbringelsessager efter juli 2004, hvor du har været/er sagsbehandler, sammenlignet med før juli 2004?" Procent.

	Meget sjældnere	Sjældnere	Hverken sjældnere eller oftere	Oftere	Meget oftere
Sammenbrud i anbringelsen	4	5	86	5	0
Genanbringelse af barnet/den unge	5	4	87	3	0
Flytning fra et anbringelsessted til et andet med accept	2	4	84	9	0
Flytning fra et anbringelsessted til et andet uden accept	6	5	88	1	0
Indstilling til Børn og Unge-udvalget om, at et anbragt barn/ung ikke må hjemtages	7	0	92	1	0

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 211-213.

Hovedkonklusionen må imidlertid blive, at der ikke synes at være nogen nævneværdig ændring i forhold til spørgsmålet om diskontinuitet i anbringelsen. Konklusionen skal ses i lyset af, at anbringelsessager i det hele taget er relativt få, hvorfor de afrapporterede udsving meget vel kan skyldes enkeltstående sager, som præger den korte periode, der er spurgt ind til, og dermed ikke er udtryk for en generel tendens. Turbulente anbringelsesforløb er således fortsat et fænomen, som ifølge sagsbehandlerne forekommer relativt sjældent.

I forbindelse med 2004-undersøgelsen så vi også på, hvorvidt enten afdelingslederen eller socialdirektøren har (fået) udarbejdet statistiske opgørelser over antallet af genanbringelser, samt om lovændringerne fra 2001 medførte en ændring i kommunens administrative retningslinjer vedrørende tilsyn med anbringelser. Desuden så vi på, om sagsbehandleren har brugt § 42a i sager, hvor et frivilligt anbragt barn/ung ønskes hjemtaget, men hvor hensynet til barnet/den unge tilsiger, at vedkommende ikke skal hjemgives. § 42a giver Børn og unge-udvalget mulighed for at beslutte, at barnet/den unge ikke må hjemtages i op til tre måneder.

Resultatet i 2004-undersøgelsen var, at i 81 pct. af kommunerne får enten socialdirektøren eller afdelingslederen statistiske oplysninger om antallet af genanbringelser enten en gang om året eller oftere, mens dette ikke er tilfældet i 19 pct. af kommunerne. Sammenlignes dette resultat med 2005-undersøgelsen, ses det i tabel 4.8, at nogle har bevæget sig i den ene retning, mens andre har bevæget sig i den anden, mens en tredje gruppe afrapporterer, at de i dag får statistiske oplysninger vedrørende antallet af genanbringelser lige så ofte efter 1. juli 2004 som før. Og igen er bevægelserne så små, at de ikke er signifikante og dermed ikke berettiger til konklusion om en egentlig ændring.

Tabel 4.8

"Får enten kommunens socialdirektør eller forvaltningens afdelingsleder statistiske oplysninger vedrørende antallet af genanbringelser sjældnere eller oftere end før 1. juli 2004?" Procent.

	Sjældnere i 2005 end 2004	Lige så ofte/sjældent i 2005 som i 2004	Oftere i 2005 end i 2004	Signifikant forskellig fra 0?
Afdelingsleder	26	40	34	Nej
Socialdirektør	33	39	28	Nej

Kilde: Skema til afdelingsledere, N = 167, skema til socialdirektører, N = 161.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt lovændringerne havde medført en ændring i kommunens administrative retningslinjer vedrørende tilsyn med anbringelser, viste 2004-undersøgelsen, 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 mente således, at lovændringerne i henholdsvis meget høj grad og i høj grad havde medført, at de ændrede deres retningslinjer vedrørende tilsyn. Omvendt var der 5 pct. og 9 pct., som mente, at lovændringerne kun i lav eller i meget lav grad førte til, at de ændrede deres administrative retningslinjer på dette punkt. Desuden var der 32 pct. af kommunerne, som angav, 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 havde skriftlige administrative retningslinjer.

Sammenlignes dette med 2005-undersøgelsen, viser det sig, at 24 pct. af kommunerne siden 1. juli 2004 har ændret deres administrative retningslinjer omkring tilsynet med anbringelser. Stikkes der imidlertid et spadestik dybere, viser det sig, at kun otte (16 pct.) af de kommuner, som i 2004 ikke havde retningslinjer vedrørende tilsyn med anbringelser, i den mellemliggende periode har fået retningslinjer.

Flytter vi fokus og ser nærmere på, hvorvidt sagsbehandleren har brugt § 42a i sager, hvor et frivilligt anbragt barn/ung ønskes hjemtaget, men hvor hensynet til barnet/den unge tilsiger, at vedkommende ikke skal hjemgives, viste resultaterne i 2004-undersøgelsen, at det var i forholdsvis få kommuner, at man anvendte § 42a i sager, hvor det ellers ville være relevant. I 71 pct. af kommunerne havde sagsbehandlerne anvendt den nævnte paragraf i ingen/en lille del af de aktuelle sager, mens det til gengæld var blevet gjort i alle eller langt de fleste sager blandt 12 pct. af kommunernes sagsbehandlere. Sammenlignes resultatet med situationen i 2005, fremgår det af tabel 4.9, at langt størstedelen af sagsbehandlerne vurderer, at der ingen ændring er sket. Til gengæld er der 11 pct., som mener, at de i dag anvender § 42a mindre end før, mens kun 3 pct. mener, at de bruger den oftere. Man skal dog være varsom med at lægge alt for meget i tallene, dels fordi så stor en gruppe fastholder, at de ikke har ændret adfærd, dels fordi spørgsmålet bygger på et meget lille datamateriale, eftersom kun 63 af kommunerne i den forgangne periode har haft en eller flere sager, hvor det var relevant overhovedet at overveje at anvende § 42a.

Tabel 4.9

"Hvor ofte anvendes § 42a i sager, hvor et frivilligt anbragt barn/ung ønskes hjemtaget, men hvor hensynet til barnet/den unge tilsiger, at barnet/den unge ikke skal hjemgives, sammenlignet med før juli 2004?" Procent.

	Procent
Meget sjældnere	8
Sjældnere	2
Hverken sjældnere eller oftere	87
Oftere	3
Meget oftere	0

Note: Det store frafald skyldes, at der er 154 af sagsbehandlerne, som ikke har haft en sådan sag.

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 63.

Sammenfatning

Med hensyn til spørgsmålet om inddragelse af de berørte børn/unge i forbindelse med § 38-undersøgelsen synes der – oven i en allerede positiv tendens – at være en vis positiv udvikling. Det er imidlertid fortsat sådan, at mellemstore og store børn langt oftere inddrages end små børn. Når vi ser på, hvilke foranstaltninger de kommunale sagsbehandlere inddrager de berørte børn/unge i, kan vi konstatere, at adfærdsændringen er stærkest i relation til de foranstaltninger, hvor de i forvejen relativt ofte inddrog barnet/den unge, nemlig de foranstaltninger, hvor barnet/den unge er hovedpersonen i foranstaltningen.

Et flertal af kommunernes administrative ledelser har i perioden mellem 2004 og 2005 beskæftiget sig explicit med spørgsmålet om inddragelse af de berørte børn og unge ved enten at ændre i eksisterende retningslinjer eller ved at indføre retningslinjer i det hele taget. Når vi ser på, om de administrative ledere i det hele taget følger med i, hvor ofte sagsbehandlerne inddrager de berørte børn, fremgik det af undersøgelsen fra 2004, at det kun meget sjældent skete, og det fremgår af 2005-undersøgelsen, at der ikke er sket signifikante ændringer i hverken afdelingsledernes eller socialdirektørernes adfærd. Der er altså en svag tendens til en højere inddragelse af de berørte børn og unge, når sagsbehandlerne vurderer deres egen adfærd. Men denne bevægelse kan ikke forklares med, at der i den pågældende periode er sket en ændring i de administrative retningslinjer og ledernes "holden øje med" området.

Med hensyn til spørgsmålet om inddragelse af barnets/den unges nærmiljø, er konklusionen, at der overordnet set ikke er sket en signifikant adfærdsændring fra 2004 til 2005. Der er fortsat en større tendens til at inddrage "professionelle" personer fra barnets nærmiljø end "ikke-professionelle". Samme resultat tegner sig, når vi ser på, hvorvidt flere kommuner i 2005 end i 2004 har implementeret forskellige administrative forhold, som formodes at styrke kommunens fokus på inddragelse af personer fra nærmiljøet.

Undersøgelsen viser desuden, at 60 pct. af kommunerne siden 1. juli 2004 og frem til undersøgelsestidspunktet i 2005 har etableret en eller anden form for foranstaltning i det lokale nærmiljø. Der er dog primært tale om mindre initiativer såsom oprettelse af specialklasser, specialbørnehaver, lokale samtalegrupper eller etablering af lokale aftaler om praktiktilbud, men faktisk har 9 pct. oprettet mere ressourcetunge foranstaltninger som fx et lokalt døgntilbud eller et familieværksted.

Med hensyn til spørgsmålet om, i hvor høj grad de kommunale sagsbehandlere gør noget aktivt for, at de anbragte børn og unge bevarer

deres bånd til de biologiske forældre, viste undersøgelsen i 2004 allerede et meget højt niveau. Undersøgelsen fra 2005 tyder på, at den positive adfærd er fortsat og måske endda styrket lidt op gennem 2004-2005.

Et andet væsentligt spørgsmål for analysen er spørgsmålet om diskontinuitet i anbringelsen. Hovedkonklusionen er, at der ikke synes at være nogen nævneværdig – hverken positiv eller negativ – ændring. Turbulente anbringelsesforløb er således fortsat et fænomen, som ifølge sagsbehandlerne forekommer relativt sjældent, og som ikke betragtes som noget stort problem, når de ses i lyset af den samlede mængde af anbringelsessager.

Overordnet må vi altså konkludere, at der i relation til forskellige forhold vedrørende "barnets bedste" ikke er sket markante ændringer fra 2004-undersøgelsen og til 2005-undersøgelsen. Men dér, hvor man kan ane visse bevægelser, er disse positive.

Tema: Styrkelse af den tidlige indsats

Et af hovedformålene med lov nr. 466 var at styrke den tidlige og forebyggende indsats i arbejdet med udsatte børn og unge. Hensigten med at forbedre lovgivningen på dette punkt var, at man ved at sætte så tidligt ind som muligt derigennem kan få løst problemerne, mens de er små, og dermed forebygge mere alvorlige problemer i familien. I delrapport I belystes en række forhold, som ifølge Folketinget bidrager til at styrke en tidligere og forebyggende indsats. Det gælder opsporing af tidlige tegn på mistrivsel, den tværkommunale og enkeltpersoners underretningspligt, bestemmelser vedrørende mindsteindgrebsprincippet samt et tværfagligt samarbejde. Det vil nedenfor blive undersøgt, om der kan konstateres nogen udvikling i brugen af disse forskellige forhold. Anvendelsen af den tværfaglige gruppe bliver imidlertid behandlet i temaet "Øget kvalitet i sagsbehandlingen", hvorfor der ikke vil blive analyseret nærmere på dette her.

Opsporing af tidlige tegn på mistrivsel

En af måderne for kommunerne at imødekomme kravet om en tidligere og forebyggende indsats er at opspore de tegn på mistrivsel, som allerede på et tidligt stadium findes i en række børnesager. Delrapport I viste, at 60 pct. af kommunerne har retningslinjer for, hvorledes tidlige tegn på

mistrivsel kan opspores. Andelen af kommuner med sådanne retningslinjer er nu steget til 69 pct., og stigningen er statistisk signifikant. Som det ses af tabel 4.10, dækker stigningen over en betydelig variation, idet 24 pct. svarer, at de har fået retningslinjer i 2005, men at de ikke havde det i 2004. Samtidig svarer 15 pct., at de ikke har retningslinjer i 2005, selvom svaret var det modsatte i 2004.

Tabel 4.10

"Har kommunen retningslinjer for, hvordan tidlige tegn på mistrivsel kan opspores?"

	Pct.
Har ikke retningslinjer i 2005 og havde det heller ikke i 2004	16
Har ikke retningslinjer i 2005, men havde det i 2004	15
Har retningslinjer i 2005, men havde det ikke i 2004	24
Har retningslinjer i 2005 og havde det også i 2004	45
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N	185

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Som det blev konstateret i første dataindsamling, mener de fleste sagsbehandlere også denne gang, at retningslinjerne påvirker deres arbejde i ganske høj grad, ligesom de anser dem for et godt instrument. Desuden er det sådan, at i jo højere grad retningslinjerne vurderes til at påvirke arbejdet med at opspore tidlige tegn på mistrivsel, i jo højere grad vurderes retningslinjerne også til at være et godt instrument. Der kan ikke konstateres nogen ændring hverken i tilfredsheden med retningslinjerne eller i, at de påvirker sagsbehandlernes arbejde i højere grad nu end ved første dataindsamling (bilagstabel 4.4). De ændringer, der ses, går således både i positiv og negativ retning, så de på et overordnet plan så at sige ophæver hinanden. Det skal dog ses i sammenhæng med, at der allerede ved første dataindsamling var en betydelig grad af såvel tilfredshed med som påvirkning fra retningslinjerne for tidlig opsporing af mistrivsel på sagsbehandlernes arbejde. Det er et velkendt fænomen, at det ofte er svært at spore en positiv ændring i forhold, som allerede på et tidligt tidspunkt ligger på et højt niveau.

Underretning af tilflytningskommuner

For at styrke den tidlige og forebyggende indsats er det væsentligt, at udsatte familier, som er i kontakt med det sociale system, ikke "glemmes", hvis familien flytter fra en kommune til en anden. Det er derfor væsentligt, at der sker en underretning fra den kommune, som familien flytter fra, til den kommune, familien flytter til. På et spørgsmål til sagsbehandlerne om, hvor ofte de har kontaktet en anden kommune i sager, hvor en familie med særlige behov er flyttet fra kommunen til en anden, sammenlignet med før 1. juli 2004, svarer 36 pct., at der ingen ændring er sket (se tabel 4.11). Derimod svarer godt knap en tredjedel, at de oftere nu end i 2004 kontakter tilflytningskommunen, mens en anden tredjedel svarer, at de sjældnere kontakter tilflytningskommunen i dag end i 2004. Denne forskel er imidlertid ikke statistisk signifikant, idet forskellene tilsammen er så små, at det ikke kan afvises, at de er udtryk for tilfældigheder i svarene. Desuden skal det tilføjes, at langt de fleste (ca. 75 pct.) både i 2004 og i dag kontakter tilflytningskommunen i over halvdelen af de sager, hvor en familie er flyttet fra deres kommune til en anden. Her er der altså også en tendens til, at svarerne lå højt allerede i 2004, hvorfor det kan være svært at spore en stigning i 2005.

Tabel 4.11

"Hvor ofte har du kontaktet en anden kommune i sager med børn og unge med særlige behov, hvor en familie er flyttet fra din kommune til en anden, sammenlignet med før 1. juli 2004?"

	Procent
Ingen ændring	36
Sjældnere i 2005 end i 2004	31
Oftere i 2005 end i 2004	32
I alt	99
N	159

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Som tidligere beskrevet kan der argumenteres for, at sagsbehandlernes fokus på forskellige dele af deres arbejde – fx underretning af tilflytningskommuner – skærpes, ved at der eksisterer retningslinjer for, hvorledes det skal gøres. Delrapport I viste, at 56 pct. af kommunerne havde retningslinjer for underretning af tilflytningskommuner. Dette tal er nu steget til 67 pct., og stigningen er statistisk signifikant. Som det ses

af tabel 4.12, har 24 pct. af kommunerne fået retningslinjer siden sidste dataindsamling, mens 13 pct. denne gang svarer, at de ingen retningslinjer har, selvom de havde det i 2004.

Tabel 4.12
"Har kommunen retningslinjer for underretning af tilflytningskommuner i sager med børn og unge med særlige behov i 2005 set i forhold til 2004?"

	Procent
Har ikke retningslinjer i 2005 og havde det heller ikke i 2004	20
Har ikke retningslinjer i 2005, men havde det i 2004	13
Har retningslinjer i 2005, men havde det ikke i 2004	24
Har retningslinjer i 2005 og havde det også i 2004	43
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N	185

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Som det er tilfældet med retningslinjer for, hvorledes tidlige tegn på mistrivsel opspores, påvirker retningslinjerne for underretning af tilflytningskommuner sagsbehandlernes arbejde i ganske høj grad, ligesom de i dag også overvejende anser dem for at være et godt instrument.

Enkeltpersoners underretningspligt

Ud over at der i forsøget på at styrke den tidlige og forebyggende indsats skete en skærpelse af den tværkommunale underretningspligt, blev der med lov nr. 466 også indført en skærpelse af enkeltpersoners underretningspligt. Desuden blev det indskærpet, at der skal ske underretning om gravide misbrugere, hvis de flytter til en anden kommune.

Det er imidlertid svært – eller praktisk talt umuligt – på et generelt plan at måle, om en offentligt ansat person på rette tidspunkt har underrettet kommunen om en sag med et udsat barn. Derudover er der tale om så få sager med gravide misbrugere, som flytter til andre kommuner, at det er meget svært at få valide data om, hvorvidt der sker underretning, når man laver kommunebaserede undersøgelser. Derfor har vi i stedet valgt at spørge til, hvor mange kommuner der har retningslinjer for underretning af tilflytningskommuner om gravide

misbrugere, når man flytter til en anden kommune. Og det viser sig, at 60 pct. af kommunerne ved anden dataindsamling har retningslinjer for dette, mens tallet var knap 50 pct. ved første dataindsamling. Denne stigning på 10 procentpoint er statistisk signifikant. Og som det fremgår af tabel 4.13, har 24 pct. af kommunerne fået retningslinjer siden sidste dataindsamling.

Tabel 4.13

"Har kommunen retningslinjer for underretning af tilflytningskommuner i sager med gravide misbrugere i 2005 set i forhold til 2004?"

	Procent
Har ikke retningslinjer i 2005 og havde det heller ikke i 2004	28
Har ikke retningslinjer i 2005, men havde det i 2004	12
Har retningslinjer i 2005, men havde det ikke i 2004	24
Har retningslinjer i 2005 og havde det også i 2004	36
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N	185

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Også her finder vi en stærk sammenhæng mellem påvirkningsgraden af retningslinjerne, og hvor godt et instrument de vurderes til at være. Ligeledes vurderedes retningslinjerne også på dette område allerede i 2004 at være et meget godt instrument for sagsbehandlernes arbejde. Derfor kan vi heller ikke her konstatere, at sagsbehandlerne mener, at retningslinjerne er et bedre instrument eller påvirker deres arbejde i højere grad nu end ved første dataindsamling.

Mindsteindgrebsprincippet

Selvom der skal gribes så tidligt ind som muligt i sager med børn og unge med særlige behov, er det samtidig også meget vigtigt, at der hverken gribes for meget eller for lidt ind fra starten. 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."

Her støder vi imidlertid igen på problemet med, at det i praksis er nærmest umuligt på et generelt plan at måle, hvorvidt kommunerne i enkeltsager rent faktisk har grebet ind med det mest formålstjenlige i sager med udsatte børn og unge. Derfor har vi også på dette område i stedet valgt at fokusere på, hvorvidt kommunerne har retningslinjer for håndtering af mindsteindgrebsprincippet. Ved første dataindsamling havde 54 pct. af kommunerne retningslinjer for håndtering af mindsteindgrebsprincippet. Andelen af kommuner med sådanne retningslinjer er nu steget til 67 pct., hvilket er en statistisk signifikant stigning. Det ses desuden af tabel 4.14, at 25 pct. af kommunerne har fået retningslinjer siden sidste dataindsamling i 2004, hvorimod 10 pct. har svaret, at de i dag ikke har retningslinjer for håndtering af mindsteindgrebsprincippet, mens de havde det i 2004.

Tabel 4.14

"Har kommunen retningslinjer for håndtering af mindsteindgrebsprincippet i 2005 set i forhold til 2004?"

	Procent
Har ikke retningslinjer i 2005 og havde det heller ikke i 2004	23
Har ikke retningslinjer i 2005, men havde det i 2004	10
Har retningslinjer i 2005, men havde det ikke i 2004	25
Har retningslinjer i 2005 og havde det også i 2004	42
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N	185

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Der er ligesom på de andre områder for en tidlig og forebyggende indsats en stærk sammenhæng mellem påvirkningsgraden af retningslinjerne for håndtering af mindsteindgrebsprincippet, og hvor godt et instrument de vurderes til at være, sådan som der også var det i delrapport I.

Sammenfatning

Generelt kan det konstateres, at en signifikant større andel af kommunerne har fået retningslinjer for deres arbejde med den tidlige og forebyggende indsats. Godt 10 procentpoint flere kommuner, sammenlignet med første dataindsamling, har fået retningslinjer for, hvordan tidlige tegn på mistrivsel kan opspores, for underretning af tilflytningskommuner, for gravide misbrugere samt for håndtering af mindsteindgrebsprincippet. Som det er set på andre områder i arbejdet med udsatte børn og unge, vurderer sagsbehandlerne ligesom ved første dataindsamling en høj grad af tilfredshed med retningslinjerne samt en høj påvirkningsgrad, uden at der dog er sket en signifikant stigning i hverken tilfredsheden eller påvirkningsgraden. Imidlertid skal det ses i sammenhæng med det høje niveau, tilfredsheden og påvirkningsgraden var på allerede ved første dataindsamling. Ser vi på fordelingen af kommuner, i forhold til hvor mange retningslinjer de har, kan vi konstatere, at kommunerne – som vi så det i delrapport I – tenderer mod enten slet ikke at have nogen retningslinjer, eller også har de retningslinjer på alle fire områder. Det er samtidig værd at bemærke, at størstedelen af kommunerne har retningslinjer på alle fire områder.

Tema: Ny indsats over for utilpassede unge

Lovændringerne fra 2001 betød nye indsatsmuligheder over for utilpassede unge, dvs. unge med antisocial adfærd og/eller unge med begyndende kriminalitet. I delrapport I belyste vi kommunernes anvendelse af flere af de nye indsatsformer, bl.a. kontaktperson for en hel familie og praktiktilbud. Desuden belystes principperne for samarbejdet med og inddragelsen af unge samt udarbejdelse af handleplaner for unge under 18 år, der har begået alvorlig kriminalitet. Vi vil her undersøge, om der siden er sket forandring i brugen af disse indsatsformer.

Tilbud til de utilpassede unge

Kontaktpersonordningen for de utilpassede unge var tidligere kun tilknyttet den enkelte unge og ikke familien som helhed. Imidlertid ønskede man at udvide kontaktpersonens opgaver til også at rette sig imod både forældrene, evt. søskende og andre familiemedlemmer, fx

onkler eller bedsteforældre. I delrapport I sås det, at det var en mindre del af kommunerne, som brugte kontaktperson til en hel familie. 20 pct. af kommunerne angav dengang, at de i over halvdelen af sagerne eller mere brugte tilbuddet. Der er dog sket en signifikant stigning i brugen af kontaktperson til en hel familie, idet 19 pct. af sagsbehandlerne denne gang angiver, at de bruger kontaktpersonordningen oftere nu end i 2004 (se tabel 4.15). Kun 3 pct. angiver, at de bruger ordningen sjældnere eller meget sjældnere nu end i 2004.

Tabel 4.15

"Hvor ofte bruger du kontaktperson til en hel familie sammenlignet med før 1. juli 2004?"

	Procent
Meget sjældnere	2
Sjældnere	1
Hverken sjældnere eller oftere	77
Oftere	18
Meget oftere	1
I alt	99
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N	216

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Utilpassede unge – med såvel dansk som anden etnisk baggrund – kan være svære at fastholde i skolesystemet og/eller på et arbejde. Derfor fik kommunerne med lov nr. 466 mulighed for at tilbyde denne gruppe af unge et praktiktilbud, som kan støtte op om den unges indtræden på arbejdsmarkedet. Også på dette område er der ved første dataindsamling en begrænset brug af ordningen. Godt 20 pct. brugte den i over halvdelen af sagerne eller mere. Men også her ses en signifikant stigning i brugen af praktiktilbud til utilpassede unge, idet godt halvdelen af kommunerne angiver, at de bruger foranstaltningen oftere ved anden end ved første dataindsamling (tabel 4.16 på næste side).

Tabel 4.16

"Hvor ofte bruger du praktiktilbud til en utilpasset ung sammenlignet med før 1. juli 2004?"

	Procent
Meget sjældnere	1
Sjældnere	1
Hverken sjældnere eller oftere	51
Oftere	42
Meget oftere	6
I alt	101
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N	214

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

En af årsagerne til, at brugen af praktikpladser til utilpassede unge er steget, kunne være, at ledelserne i kommunerne følger med i, hvor ofte og hvordan brugen af praktikpladser til utilpassede unge bliver anvendt. Og det tyder på, at der fra den administrative ledelses side er en vis opmærksomhed mod emnet. I første dataindsamling spurgte vi til, hvor ofte socialdirektøren får statistiske opgørelser. Dengang havde 40 pct. af socialdirektørerne siden 1. januar 2001 fået sådanne statistiske opgørelser over brugen af praktikpladser til utilpassede unge. Ved denne dataindsamling har vi også spurgt til, hvorvidt socialdirektøren har fået sådanne opgørelser, men denne gang dækker perioden kun siden 1. juli 2004. 37 pct. af socialdirektørerne angiver, at de har foretaget en sådan undersøgelse, mens 42 pct. hverken ved første eller anden dataindsamling har fået statistiske opgørelser over brugen af praktikpladser til utilpassede unge.

I sager med unge under 18 år, som begår alvorlig kriminalitet, skal der udarbejdes en handleplan i samarbejde med den pågældende unge med en beskrivelse af bl.a. formålet med handleplanen, den nødvendige indsats samt den forventede varighed af indsatsen. Vi så i delrapport I, at 86 pct. af kommunerne i alle eller langt de fleste sager samarbejdede med unge under 18 år, der har begået alvorlig kriminalitet ved udarbejdelse af en handleplan. Godt hver tredje kommune angiver ved anden dataindsamling, at de nu oftere end tidligere samarbejder med den unge ved udarbejdelse af handleplanen. Men ét er, at man samarbejder med den unge, noget andet er, hvad der så rent faktisk står i handle-

planen. For at få et billede af, hvor omfangsrige handleplanerne var, blev der ved første dataindsamling spurgt om, hvorvidt en række konkrete punkter – formålet med handleplanen, den nødvendige indsats for at nå målet, den forventede varighed af indsatsen, særlige forhold ved barnet/den unge – var inkluderet i handleplanen. Det gjaldt for samtlige punkter, at knap to tredjedele af kommunerne i alle eller langt de fleste sager havde inkluderet det pågældende punkt i handleplanen. Ved denne anden dataindsamling angiver ca. en tredjedel, at de oftere eller meget oftere end dengang beskriver de nævnte punkter (se bilagstabel 4.5).

Tabel 4.17

"Hvor ofte anvender du følgende metoder i dit arbejde med utilpassede unge sammenlignet med før 1. juli 2004?" Procent.

	MST	FFT	PMT	Familierådslagning
Meget sjældnere	6	7	8	4
Sjældnere	1	2	1	0
Hverken sjældnere eller oftere	76	89	89	70
Oftere	16	2	1	19
Meget oftere	1	1	1	6
I alt	100	101	100	99
N	171	161	160	180

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Arbejdet med de utilpassede unge handler imidlertid ikke kun om at skabe bestemte foranstaltninger som fx praktiktilbud og kontaktperson omkring den unge og udarbejdelse af en handleplan herom. Det handler også om gennem arbejde med den unge og familien at skabe et grundlag for en langsigtet positiv udvikling. I arbejdet hermed kan kommunerne gribe til en række særlige metoder. Ved første dataindsamling blev der spurgt om anvendelsen af henholdsvis multisystemisk terapi (MST), funktionel familieterapi (FFT), Parental Management Training (PMT) og familierådslagning. De tre første metoder blev anvendt i en meget lille andel af sagerne, mens familierådslagning blev anvendt i lidt større omfang. Som det ses af tabel 4.17, angiver ca. 3 pct. for FFT og PMT's vedkommende, at de anvender metoderne i større omfang nu end ved første dataindsamling. Imidlertid angiver knap 10 pct., at de anvender metoderne sjældnere end før 1. juli 2004, hvorfor der generelt set er sket et signifikant fald i anvendelsen af disse metoder. For MST's

vedkommende angiver 16 pct., at de anvender metoden oftere nu end i 2004, hvilket er udtryk for en signifikant stigning i brugen. Det hænger højst sandsynligt sammen med, at Socialministeriet har valgt systematisk at afprøve og evaluere MST i Danmark. Ligeledes anvendes familierådslagning også signifikant mere i dag end i 2004. I hver fjerde kommune anvender man således familierådslagning i større omfang nu end ved første dataindsamling, hvilket også skal ses i lyset af et øget fokus på netop denne metode fra Socialministeriets side.

Sammenfatning

Der kan generelt konstateres en stigning i brugen af de foranstaltninger, som henvender sig til de såkaldt utilpassede unge. Der er således sket en signifikant stigning i brugen af kontaktperson til en hel familie, idet 19 pct. af sagsbehandlerne denne gang angiver, at de bruger kontaktpersonordningen oftere nu end i 2004. Ligeledes ses en signifikant stigning i brugen af praktiktilbud til utilpassede unge, da godt halvdelen af kommunerne angiver, at de bruger foranstaltningen oftere nu end ved første dataindsamling. Når man ser på udarbejdelsen af handleplaner for kriminelle unge, angiver godt hver tredje kommune, at de samarbejder oftere nu end tidligere med den unge i udarbejdelsen af handleplanen. Ca. en tredjedel af sagsbehandlerne svarer desuden, at de oftere i 2005 end i 2004 skriver forskellige punkter i handleplanen og dermed gør den kvalitativt bedre. Vender vi blikket mod de særlige metoder, som kan anvendes i arbejdet med de utilpassede unge, kan vi konstatere, at der for MST's vedkommende er tale om en stigning i brugen af denne metode, da 16 pct. angiver, at de anvender metoden oftere nu end i 2004. Ligeledes gælder der en stigning i brugen af familierådslagning, mens der ikke kan konstateres en stigning i brugen af FFT og PMT, som stadig kun anvendes i meget begrænset omfang.

Tema: Nye efterværnstiltag for de 18-22-årige

Unge, der udskrives fra anbringelse, er typisk 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. 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 det fyldte 18. år. Særligt var hensigten med lovændringen en udvidelse af tilbuddene fra at gælde for de 18-20-årige til også at gælde til det 22. år. Området blev dermed opprioriteret, om end det var tanken, at tilbuddene skulle være for en relativt beskeden gruppe af unge.

Retningslinjer for efterværn

Som det har været beskrevet tidligere, kan retningslinjer på et indsatsområde føre til en større ensartethed og en højere grad af systematik i sagsbehandlingen i de enkelte kommuner, ligesom retningslinjer kan anskues som den praktiske udmøntning af nogle overordnede politiske tilkendegivelser. Derfor har vi som udgangspunkt ønsket at finde ud af, i hvor mange kommuner man har udarbejdet retningslinjer for samarbejde med unge omkring efterværn. Det viser sig at være tilfældet i 61 pct. af kommunerne. Det er en signifikant stigning fra første dataindsamling, hvor 50 pct. af kommunerne havde retningslinjer (se tabel 4.18). Som første dataindsamling viste, og som det har været tilfældet på en række andre områder, er der en stærk sammenhæng[26] mellem påvirkningsgraden af retningslinjerne, og hvor godt et instrument de vurderes til at være.

26. Gamma= 0,77

Tabel 4.18
"Har kommunen retningslinjer for samarbejde med unge om efterværn i hhv. 2004 og 2005?"

	Procent
Har ikke i 2005 og heller ikke i 2004	25
Har ikke i 2005, men havde i 2004	14
Har i 2005, men havde ikke i 2004	23
Har i 2005 og havde også i 2004	38
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N	185

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Som det også har været tilfældet på en række andre områder, kan det ikke konstateres, at sagsbehandlerne er mere tilfredse med retningslinjerne nu, eller at retningslinjerne påvirker sagsbehandlernes arbejde i højere grad nu (se bilagstabel 4.6). Men det skal ses i sammenhæng med, at tilfredsheden og påvirkningsgraden allerede ved første dataindsamling var høj. De ændringer, som ses, går således både i positiv og negativ retning, så de på et overordnet plan ophæver hinanden.

Udarbejdelse af handleplaner

Med henblik på, at det i højere grad skal sikres, at revision af handleplanen for anbragte unge (jf. § 58a) 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).

Sagsbehandlerne er blevet bedt om at svare på, hvor ofte de reviderer handleplaner, hhv. seks måneder før anbringelsens ophør og mindre end seks måneder før ophøret, sammenlignet med før 1. juli 2004. Resultatet ses i tabel 4.19. Som det fremgår, svarer langt størstedelen, at der ikke er sket nogen ændring siden sidste dataindsamling, uanset om det er seks måneder før anbringelsens ophør eller mindre end seks måneder før. Der er dog en tendens til, at flere sagsbehandlere oftere eller meget oftere udarbejder handleplaner min. seks måneder før anbringelsens ophør, men også oftere eller meget oftere mindre end seks måneder før ophøret.

Tabel 4.19

"Hvor ofte har du udarbejdet en handleplan forud for ophøret af anbringelsen sammenlignet med før 1. juli 2004?" Procent.

	Min. 6 mdr. før ophør	Mindre end 6 mdr. før ophør
Meget sjældnere	2	2
Sjældnere	2	7
Hverken sjældnere eller oftere	76	70
Oftere	18	17
Meget oftere	2	4
I alt	100	100
N	96	90

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Når man ser på, hvor stor effekt sagsbehandlerne synes udarbejdelsen af en handleplan har for efterværnsindsatsen, svarer de stort set det samme ved denne dataindsamling som ved den første, hvilket også giver sig udslag i, at der ikke er nogen statistisk signifikant forskel mellem de to dataindsamlinger. En overvejende del (knap to ud af tre) mener, at handleplaner har en stor eller meget stor positiv effekt både ved denne dataindsamling og ved første dataindsamling (se bilagstabel 4.7). Kun godt hver tiende mener, at handleplaner har en lille eller meget lille positiv effekt, mens de resterende mener, at handleplaner hverken har en stor eller lille positiv effekt.

Selvom sagsbehandlerne generelt er begejstrede for efterværnstiltagene og synes, at de har en stor gavnlig effekt, er det imidlertid ikke sikkert, at de synes, de har mulighed for at anvende dem i det omfang, de gerne ville. Forespurgt om dette svarer hele 83 pct. af sagsbehandlerne dog, at de synes, at de nye efterværnstiltag bliver taget i anvendelse i tilstrækkeligt omfang i deres kommune.

Godt 40 pct. af de sagsbehandlere, som ikke mener, efterværnstiltagene bliver anvendt i tilstrækkeligt omfang, angiver, at årsagen skal findes i, at man her foretrækker at anvende "voksentiltag" for unge over 18 år (se tabel 4.20). 19 pct. svarer, at det ikke er rutine endnu at anvende disse tiltag, ligesom 22 pct. angiver, at der ikke er tradition for at anvende dem. Kun 14 pct. angiver, at der er tale om for dyre foranstaltninger.

Tabel 4.20

"Hvad vurderer du er den væsentligste årsag til, at disse foranstaltninger for 18-22-årige ikke anvendes i tilstrækkeligt omfang?"

	Procent
I min kommune foretrækker man at anvende "voksentiltag" for 18-årige og derover (dvs. tiltag, som ikke hører hjemme i Servicelovens kap. 8 og 9)	41
Der er ikke tradition for at anvende efterværnsforanstaltninger for 18-årige og derover i min kommune	22
Det er stadig relativt nye foranstaltninger, og/eller det er ikke rutine at overveje dem endnu	19
Der er ofte tale om relativt nye foranstaltninger	14
Effekten af disse foranstaltninger er ikke dokumenteret	0
Andet	5
I alt	101
N	37

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Sammenfatning

Det kan konstateres, at godt 10 procentpoint flere kommuner har fået retningslinjer for efterværn, når man sammenligner med første dataindsamling. Som det er set på andre områder, vurderer sagsbehandlerne ligesom ved første dataindsamling en høj tilfredshed med retningslinjerne. Derudover ser det ud til, at handleplaner bliver lavet til tiden – dvs. minimum seks måneder før ophør af anbringelsen – i samme omfang ved denne dataindsamling som ved den første. Desuden tyder det på, at sagsbehandlerne i samme omfang som ved første dataindsamling vurderer, at det har en stor positiv effekt at udarbejde en handleplan for efterværnsindsatsen. Endelig kan det konstateres, at langt størstedelen af sagsbehandlerne synes, at de nye efterværnstiltag bliver brugt i tilstrækkeligt omfang i deres kommune. I størstedelen af de kommuner, som ikke bruger efterværnstiltagene i tilstrækkeligt omfang, skyldes det enten, at man anvender "voksentiltag" i stedet, eller at det endnu ikke er rutine at bruge efterværnsforanstaltninger.

Tema: Kontinuitet i anbringelsen

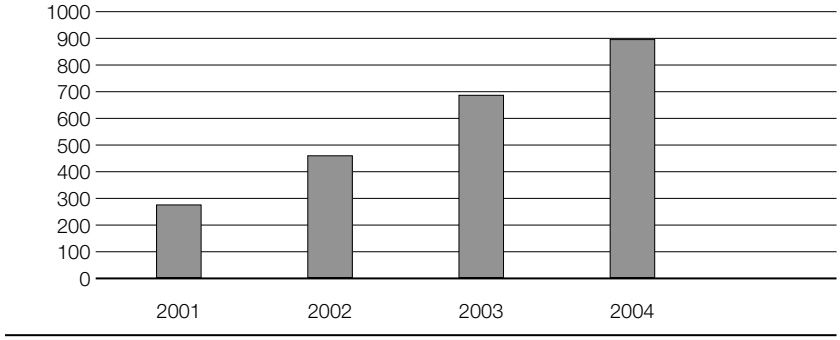
Kontinuitet i anbringelsen er et særskilt og vigtigt mål ved anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. Det hænger bl.a. sammen med, at kontinuitet ofte mangler i disse børns og unges opvækst. En række af de nye lovændringer havde derfor til hensigt at øge kontinuiteten i det enkelte barns anbringelse. Det gælder bl.a. støtteperson til forældre under deres barns/børns anbringelse og mulighed for forlængelse af hjemtagelsesperioder ved frivillige anbringelser samt ændring af anbringelsessteder hhv. med og uden accept.

Støtteperson til forældre

Forældre til anbragte børn er i en meget vanskelig situation. De oplever ofte en krise i forbindelse med anbringelsen uden at opleve at få nogen støtte i anbringelsesforløbet. En støtteperson til de anbragte børns forældre under anbringelsen kan være med til at styrke forældrenes samarbejde og involvering i arbejdet omkring barnet. Delrapport I viste, at der i 55 pct. af kommunerne mindst én gang i 2002 er blevet tildelt en støtteperson til forældre under deres barns anbringelse. For 2004[27] er tallet steget en anelse til 61 pct. af kommunerne. Det er desværre ikke muligt at se på andelen af anbringelsessager, hvor der bliver givet støtteperson til forældre, idet støttepersonordningen bliver opgjort pr. familie, mens anbringelser i sagens natur opgøres pr. barn. Og da vi har at gøre med et meget lille antal anbringelser i mange kommuner, skal der meget lidt til for at ændre andelene drastisk. Det gælder fx, hvis et søskendepar er anbragt, men forældrene kun får tildelt én støtteperson. I stedet for har vi valgt at kigge på udviklingen i antallet af støttepersoner til forældre på landsplan (se figur 4.1 på næste side).

27. Det er de senest tilgængelige tal fra Danmarks Statistik.

Figur 4.1
Antal familier i Danmark, der har fået en støtteperson ved anbringelse (§ 40a).



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, BIS 5.

Det er værd at lægge mærke til den markante stigning på landsplan i antallet af tildelte støttepersoner til forældre. Den kun svagt stigende tendens, der sås ovenfor, i andelen af kommuner, som mindst én gang i 2004 har tildelt en støtteperson, må således bunde i, at man i de kommuner, hvor man anvender ordningen, anvender den mere og mere. Den stigende tendens til at tildele støttepersoner til forældre under deres barns/børns anbringelse stemmer fint overens med, at en tredjedel af sagsbehandlerne mener, at de bruger støtteperson til forældre oftere nu end før 1. juli 2004. Den stigende tendens til at anvende støttepersoner oftere er statistisk signifikant. Kun knap hver sjette sagsbehandler svarer i 2005, at de i samme omfang som før 1. juli 2004 benytter støtteperson til forældre.

Ét er imidlertid, hvad politikerne anser for at være til støtte for forældre under deres barns anbringelse. Noget andet kan være, hvad praktikerne ude i felten mener. Sagsbehandlerne er derfor også blevet spurgt om, hvor stor positiv effekt de vurderer, at støttepersoner giver forældrene til anbragte børn. Ligesom ved første dataindsamling bliver støttepersoner generelt vurderet til at have en stor positiv effekt for forældrene – ca. 55 vurderer dem til at have en stor eller meget stor positiv effekt. Når den generelle vurdering er så høj, kan man ikke forvente en markant stigning i vurderingen af effekten. Vi har da heller ikke kunnet konstatere en signifikant stigning i den positive vurdering af effekten fra 2004 til 2005 (se bilagstabel 4.8).

Forlænget hjemtagelsesperiode

I visse tilfælde tilbagekalder forældre deres samtykke til en frivillig anbringelse og kræver øjeblikkeligt at få hjemgivet deres barn. Det kan udgøre et problem, fordi pludselige og uforberedte hjemgivelser kan skade barnet eller den unge og vil føre til diskontinuitet i anbringelsen. 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 (§ 42a). Kun en lille del af kommunerne (63 kommuner) har siden første dataindsamling haft en sag, hvor et frivilligt anbragt barn ønskes hjemgivet, men hvor hensynet til barnet/den unge tilsiger, at barnet/den unge ikke skal hjemgives. Af de 63 sagsbehandlere, som har haft en sådan sag, mener knap 90 pct., at de i samme omfang som før 1. juli 2004 anvender § 42a, mens kun 7 pct. mener, at de har brugt § 42a sjældnere eller meget sjældnere i forhold til sidste dataindsamling (se tabel 4.21). Denne lille forskel er da heller ikke statistisk signifikant.

Tabel 4.21

"Hvor ofte har du anvendt § 42a i sådanne sager, hvor Børn og ungeudvalget kan beslutte, at barnet/den unge ikke må hjemtages i op til tre måneder, sammenlignet med før 1. juli 2004?"

	Procent
Meget sjældnere	8
Sjældnere	2
Hverken sjældnere eller oftere	87
Oftere	3
Meget oftere	0
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Nej
N	63

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Ændring af anbringelsessted

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. Sagsbehandlerne er blevet spurgt 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, sammenlignet med før 1. juli 2004. I knap hver tiende kommune er der sket en stigning i antallet af ændringer af anbringelsessted med accept, hvilket er udtryk for en generel signifikant stigning (se tabel 4.22). Størstedelen – ca. 85 pct. – af sagsbehandlerne mener dog ikke, at der er sket ændringer i praksis på området siden første dataindsamling, uanset om der er tale om ændring af anbringelsessted med eller uden accept.

Tabel 4.22

"Hvor ofte sker følgende i anbringelsessager, hvor du har været/er sagsbehandler, sammenlignet med før 1. juli 2004?" Procent.

	Meget sjæld-nere	Sjæld-nere	Hverken sjældnere eller oftere	Oftere	Meget oftere	I alt
Ændring af anbringelsessted med accept	2	4	85	9	0	100
Ændring af anbringelsessted uden accept	6	5	88	1	0	100

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 213.

Som det er blevet påpeget tidligere, er det problematisk, hvis der sker mange sammenbrud i anbringelser, og hvis der sker for mange skift i anbringelserne med dertilhørende genanbringelser. En af hensigterne bag lov nr. 466 var derfor at sikre, at disse ting ikke sker. Og det ser ud til, at det har hjulpet. Der er nemlig en signifikant større andel af sagsbehandlerne, som mener, at der sjældnere er sket sammenbrud i anbringelser, og at der sjældnere er sket genanbringelse af barnet/den unge efter hjemgivelse, end før 1. juli 2004 (se tabel 4.23). Den positive tendens bekræftes også af nye tal, som viser, at i 1996 havde 48 pct. af de anbragte børn og unge oplevet mindst én genanbringelse. I 2002 var andelen faldet til 44 pct. Ligeledes er antallet af børn og unge, som er blevet genanbragt tre gange eller mere, faldet fra knap 12 pct. til knap 8 pct. (Socialministeriet, 2005).

Tabel 4.23

"Hvor ofte er følgende sket siden juli 2004 sammenlignet med før juli 2004 i sager, hvor du er/har været sagsbehandler?" Procent.

	Sammenbrud i anbringelsessager	Genanbringelse af barnet efter hjemgivelse
Meget sjældnere	4	5
Sjældnere	5	4
Hverken sjældnere eller oftere	86	87
Oftere	5	3
Meget oftere	0	0
I alt	100	99
N	213	212

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Retningslinjer for kontinuitet i anbringelsen

Som det er set på en række områder, er der en tendens til, at ca. 10 procentpoint flere kommuner har fået retningslinjer på forskellige områder af deres arbejde med udsatte børn og unge. Kontinuitet i anbringelsen er ingen undtagelse. Delrapport I viste, at 56 pct. af kommunerne havde retningslinjer for, hvordan kontinuitet i anbringelsessager generelt set sikres, mens 70 pct. af kommunerne havde retningslinjer for tilsyn med anbringelser. Andelen af kommuner med retningslinjer for, hvordan kontinuitet i anbringelsessager generelt set sikres, er steget til 68 pct., og andelen af kommuner med retningslinjer for tilsyn med anbringelser er steget til 77 pct. (se tabel 4.24). Begge stigninger er statistisk signifikante. Som det har været tilfældet på de andre områder, finder vi – ligesom ved første dataindsamling – i denne dataindsamling en stærk sammenhæng[28] mellem påvirkningsgraden af retningslinjerne, og hvor godt et instrument de vurderes til at være.

28. Gamma= 0,83 for retningslinjer for, hvordan kontinuitet i anbringelsessager generelt set sikres, og gamma= 0,72 for retningslinjer for tilsyn med anbringelser.

Tabel 4.24

"Har kommunen retningslinjer i 2005 for følgende områder set i forhold til i 2004?" Procent.

	Hvordan kontinuitet i anbringelsessager sikres	Tilsyn med anbringelses-sager
Har ikke retningslinjer i 2005 og havde det heller ikke i 2004	20	11
Har ikke retningslinjer i 2005, men havde det i 2004	11	10
Har retningslinjer i 2005, men havde det ikke i 2004	23	19
Har retningslinjer i 2005 og havde det også i 2004	45	60
I alt	99	100
Signifikant forskellig fra 0?	Nej	Nej
N	185	185

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Sammenfatning

Det kan konstateres, at der er sket en ganske svag stigning i antallet af kommuner, som mindst én gang har tilbudt støttepersoner til forældre under deres barns anbringelse, siden sidste dataindsamling. Imidlertid er der på landsplan sket en markant stigning i antallet af tildelte støttepersoner, hvilket må betyde, at de kommuner, som bruger støttepersonordningen mindst én gang om året, også har oplevet en stigning i brugen af støttepersoner til forældre. Sagsbehandlerne vurderer stadig støttepersoner til at have en stor positiv effekt, uden at vi dog kan se, at de bliver vurderet til at have større effekt nu end ved første dataindsamling. Størstedelen af de sagsbehandlere, som har haft en sag, hvor et frivilligt anbragt barn ønskes hjemgivet, men hvor hensynet til barnet/den unge tilsiger, at barnet/den unge ikke skal hjemgives, mener, at de i samme omfang som før 1. juli 2004 anvender § 42a i disse sager. Omvendt er der sket et signifikant fald i forhold til flytning fra et anbringelsessted til et andet både med og uden samtykke siden første dataindsamling. Ligeledes er der en signifikant større andel af sagsbehandlerne, som mener, at der sjældnere er sket sammenbrud i anbringelser, og at der sjældnere er sket genanbringelse af barnet/den unge efter hjemgivelse, sammenlignet med før 1. juli 2004. Endelig er der sket en stigning på ca. 10 procentpoint af kommuner, som har retningslinjer for hhv., hvordan

kontinuitet i anbringelsessager sikres, og for retningslinjer for tilsyn med anbringelser. Som vi også har set det på andre områder, vurderer sagsbehandlerne ligesom ved første dataindsamling en høj tilfredshed med retningslinjerne.

Tema: Øget kvalitet i sagsbehandlingen

I 2004-undersøgelsen blev også spørgsmålet om kvalitet i sagsbehandlingen undersøgt. Igen er der tale om et bredt og abstrakt begreb, men i forbindelse med undersøgelsen i 2004 blev det operationaliseret som et spørgsmål om, 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. Endvidere blev det defineret som et spørgsmål om eksistensen af såkaldte tværfaglige grupper med repræsentanter for forskellige relevante aktører og faggrupper og om, hvordan og hvorvidt kommunernes sagsbehandlere, afdelingsledere og socialdirektører opsamler viden med relevans for det socialfaglige arbejde. En vidensopsamling, som kan foregå gennem aktiviteter medarbejderne imellem, via en løbende anvendelse af diverse statistiske opgørelser og via jævnlige evalueringer. Desuden blev det operationaliseret som et spørgsmål om, hvorvidt kommunerne søger at styrke medarbejdernes faglige sikkerhed og refleksion gennem forskellige former for supervision. Endelig rummede temaet også spørgsmålet om ventetiden på forskellige foranstaltninger.

Den følgende analyse fokuserer derfor på, om der på disse faktorer er sket ændringer fra undersøgelsen i 2004 til undersøgelsen i 2005. Analysen er struktureret ud fra de i delrapport I anvendte overskrifter, nemlig "Grundighed og systematik i sagsbehandlingen", "Faglighed i sagsbehandingen" og "Ventetider".

Grundighed og systematik i sagsbehandlingen

Som nævnt blev eksistensen af skriftlige retningslinjer for sagsbehandlernes arbejde med konkrete sager, samt hvorvidt forskellige kvalitetssikringsprocedurer bruges, i 2004-undersøgelsen anvendt som indikator på, i hvor høj grad kommunerne har implementeret forhold,

der bidrager til at sikre en høj grad af grundighed og systematik i sagsbehandlingen.

I undersøgelsen fra 2004 viste det sig, at 61 pct. af de deltagende kommuner generelt set havde formuleret et eller flere sæt af skriftlige administrative retningslinjer vedrørende sagsbehandlernes arbejde med børne- og ungesager. I tabel 4.25 fremgår det, hvorvidt og hvordan dette har ændret sig fra 2004 til 2005. Som det ses, afrapporterer størstedelen, nemlig 72 pct., af kommunerne status quo på dette område. Samtidig er der 15 pct., som har bevæget sig fra ikke at have sådanne retningslinjer i 2004 til at have dem i dag. Omvendt er der 13 pct., hvor det modsatte er tilfældet, nemlig at bevægelsen er gået fra at have retningslinjer til ikke at have dem. Den overordnede konklusion er dog, at der ikke på landsplan kan siges at være sket markante adfærdsændringer på området – det er således i dag 67 pct. og ikke 61 pct. af kommunerne, som har skriftlige administrative retningslinjer. Imidlertid har vi på de enkelte foranstaltningsområder kunnet konstatere en signifikant stigning på ca. 10 procentpoint i andelen af kommuner med retningslinjer, når sagsbehandlerne skulle vurdere, om de har retningslinjer for deres arbejde. Hvorvidt det ene eller det andet er mest korrekt, kan vi ikke afgøre på baggrund af det foreliggende materiale.

Tabel 4.25

"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
Bevægelse fra Ja i 2004 til Nej i 2005	13
Ingen bevægelse	72
Bevægelser fra Nej i 2004 til Ja i 2005	15
Signifikant forskellig fra 0?	Nej

Kilde: Skema til socialdirektører. N = 166.

Ét 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 fremgik af 2004-undersøgelsen, angav hele 86 pct. af kommunerne, at de på det tidspunkt havde en eller flere former for kvalitetssikringsprocedurer. Det var muligt at angive maksimalt fem forskellige former for kvalitetssikringsprocedurer. Den form for kvalitetssikring, som var hyppigst forekommende (65 pct.), var, at afdelingslederen jævnligt tager en tilfældig stikprøve af journaler til gennemlæsning for at kontrollere, om de er udtryk for god sagsbehandling. Den næsthyppigst forekommende (28 pct.) form for kvalitetssikring var, at der eksisterer kvalitetsstandarder, som sagsbehandlerne skal bruge, når de behandler en sag. Kategorien "andet" kom med 23 pct. ind på en tredjeplads. Denne kategori dækkede blandt andet over visitationsudvalg, intern revision, evaluering med familien, og at en fagkonsulent eller gruppeleder gennemgår et udvalg af sager. 16 pct. af kommunerne havde den kvalitetssikringsprocedure, at sagsbehandlerne selv jævnligt udveksler sager med henblik på at vurdere sagsbehandlingens kvalitet, mens det kun i 8 pct. af kommunerne var forvaltningschefen, som jævnligt tager en stikprøve af journaler til gennemlæsning.

Endvidere viste analyserne, at det mest hyppige var at anvende en og dernæst to af de nævnte procedurer. Kun 9 pct. af kommunerne benyttede sig af tre eller fire kvalitetssikringsprocedurer, og ingen anvendte alle fem. Af tabel 4.26 ses igen et blandet billede mht. udviklingen fra undersøgelsen i 2004 til undersøgelsen i 2005. 39 pct. angiver det samme antal kvalitetssikringsprocedurer i 2005 som i 2004, mens 25 pct. og 36 pct. angiver henholdsvis færre og flere kvalitetssikringsprocedurer i dag end tidligere.

Tabel 4.26

Antallet af angivne kvalitetssikringsprocedurer i forhold til sagsbehandlernes arbejde med børn og unge med særlige behov.

	Procent
Færre kvalitetssikringsprocedurer i 2005 end i 2004	25
Det samme antal kvalitetssikringsprocedurer i 2005 som i 2004	39
Flere kvalitetssikringsprocedurer i 2005 end i 2004	36
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Nej

Kilde: Skema til afdelingsledere. N = 167.

Med hensyn til typen af kvalitetssikringsprocedurer, så er det fortsat den form, hvor afdelingslederen jævnligt tager en tilfældig stikprøve af journaler til gennemlæsning for at kontrollere, om de er udtryk for god sagsbehandling, der er den mest hyppige (62 pct.), mens den næsthyppigste er kategorien "andet" (51 pct.). Den tredjehyppigste kvalitetssikringsmetode er i dag, at der eksisterer kvalitetsstandarder, som sagsbehandlerne skal bruge, når de behandler en sag (39 pct.). I 17 pct. af kommunerne skal sagsbehandlerne selv jævnligt udveksle sager med henblik på at vurdere sagsbehandlingens kvalitet, mens det kun i 10 pct. af kommunerne var socialdirektøren, som jævnligt tog en stikprøve af journaler til gennemlæsning.

Faglighed i sagsbehandlingen

Som nævnt ovenfor blev etableringen af en såkaldt tværfaglig gruppe i 2004-undersøgelsen taget som udtryk for forsøg på 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 sagkundskaber og dermed højne det faglige grundlag, hvorpå sagsbehandlingen og dens endelige afgørelse træffes.

2004-undersøgelsen viste, at i alt 84 pct. af de deltagende kommuner havde etableret enten en fast eller en ad hoc tværfaglig gruppe. Dette tal er i dag 82 pct. Altså ikke nogen markant og signifikant ændring, eftersom de 2 pct. lige så vel kan skyldes tilfældige udsving i datamaterialet, men samtidig er det heller ikke udtryk for en positiv bevægelse i retning af, at endnu flere kommuner i den mellemliggende periode har fået oprettet en tværfaglig gruppe. Endvidere ses det af tabel 4.27, at de overordnede procenttal dækker over, at nogle kommuner (11 pct.) fra 2004 til 2005 faktisk har opgivet den tværfaglige gruppe, mens andre (12 pct.) omvendt har oprettet en sådan. Dette resultat kan imidlertid også dække over, at nogle kommuner faktisk fortsat har en gruppe med samme funktion som den tværfaglige gruppe, men at den i de pågældende kommuner ikke betegnes som en tværfaglig gruppe, hvorfor respondenten ikke har tænkt på den som en sådan.

Tabel 4.27

"Har kommunen oprettet en tværfaglig gruppe, der kan formidle kontakt til lægelig, social, pædagogisk, psykologisk el. andre former for sagkundskab?"

	Procent
Bevægelse fra Ja i 2004 til Nej i 2005	11
Ingen bevægelse	77
Bevægelser fra Nej i 2004 til Ja i 2005	12
Signifikant forskellig fra 0?	Nej

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 185.

Etableringen af en tværfaglig gruppe siger imidlertid intet om, hvor ofte de, som har en, benytter den i forbindelse med sagsbehandlingen af vanskelige børnesager. Undersøgelserne i 2004 viste, at man i 64 pct. af kommunerne i forbindelse med vanskelige børnesager benyttede sig af den tværfaglige gruppes sparring og sagkundskab i alle/langt de fleste eller i det mindste i over halvdelen af sagerne, mens man i 15 pct. af kommunerne enten ikke benyttede en tværfaglig gruppe i forbindelse med vanskelige børnesager, ikke havde haft en sag, som vurderedes som vanskelig, eller ikke ønskede at oplyse herom.

Intet tyder på, at dette mønster har ændret sig markant i det forløbne år, idet 67 pct. af sagsbehandlerne selv vurderer, at de hverken bruger den tværfaglige gruppe sjældnere eller oftere i dag end før 1. juli 2004 (bilagstabel 4.9). Dog er der i alt 28 pct., som mener, at de i dag bruger gruppen enten oftere eller meget oftere end før, mens 6 pct. omvendt mener, at den bruges sjældnere eller meget sjældnere end før. Igen skal man passe på "evalueringseffekten", men en forsigtig konklusion må være, at der ikke er sket nogen markante ændringer fra før 1. juli 2004 og til i dag, men at den ændring, som er sket, hovedsageligt – overordnet set – er af positiv art.

Vidensopsamling

At have diverse vidensopsamlingsaktiviteter er et andet element, der synes væsentligt, når man 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 afdelingsleder- og socialdirektørniveauet, som har brug for løbende vidensopsamling i form af viden om især forvaltningen og dens arbejde, således at de er i stand til at varetage deres ledelsesansvar. For det andet er der sagsbehandlerniveauet, som især har brug for viden af socialfaglig, politisk og forvaltningsretlig art. Det er således sagsbehandlerne, der i sidste ende skal vide, i hvilken retning, hvordan og under hensyn til hvad deres socialfaglige arbejde skal udføres.

I analyserne i 2004-undersøgelsen blev der således sondret mellem vidensopsamlingsaktiviteter på sagsbehandler-, afdelingsleder- og socialdirektørniveau. På sagsbehandlernivauet så vi 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 ensartethed i deres arbejde.

Med hensyn til graden af vidensopsamling på afdelingsleder- og socialdirektørniveau blev der set på, hvor ofte hver af de to udarbejder eller får udarbejdet statistiske opgørelser over diverse forhold vedrørende administrationen og dens socialfaglige arbejde.

Desuden blev der i 2004-undersøgelsen indhentet information om, hvorvidt kommunerne havde 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.

Den følgende analyse af eventuelle ændringer fra 2004-undersøgelsen til 2005-undersøgelsen vil derfor se på disse aspekter af spørgsmålet om vidensopsamling.

Vidensopsamling blandt afdelingsledere og socialdirektører

Der blev som nævnt i forbindelse med dataindsamlingen ved 2004-undersøgelsen spurgt til, hvor ofte henholdsvis afdelingslederen og socialdirektøren udarbejder eller får udarbejdet statistiske opgørelser over en række forskellige emner. En faktoranalyse af datamaterialet viste, at rækken af spørgsmål vedrørende statistiske opgørelser rummer to væsensforskellige kategorier med hensyn til den type af information,

som statistikkerne indeholder. Dels var der spørgsmålet om, hvor ofte de to ledelsesniveauer indhenter statistiske opgørelser, som på forskellig vis handler om forvaltningens økonomi og ressourceforbrug (herunder også om forvaltningens brug af foranstaltninger såsom efterværn, familiepleje og anbringelse på døgninstitution samt genanbringelser). Dels spørgsmålet vedrørende hyppigheden af statistiske opgørelser om forhold, der knytter sig snævert til det socialfaglige arbejde og herunder den egentlige sagsbehandling. Til den kategori hørte oplysninger om antallet af udarbejdede handleplaner, antallet af interview med såvel berørte børn som forældre, sagsbehandlernes tidsforbrug, arbejdet med den forebyggende indsats samt det samlede antal underretninger, som forvaltningen modtager.

Som det fremgik af delrapport I, var der for det første ikke nævneværdig forskel på, hvad henholdsvis afdelingslederen og socialdirektøren udarbejder eller får udarbejdet statistiske opgørelser over. For det andet blev der forholdsvis ofte indhentet oplysninger af økonomisk/ressourceforbrugsmæssig art. For mellem 82 og 91 pct. af afdelingslederne og socialdirektørerne skete dette som minimum en gang i kvartalet. I den anden ende af skalaen var det mellem 3 og 6 pct. af henholdsvis socialdirektørerne og afdelingslederne, som sjældnere end en gang om året indhentede de nævnte oplysninger. Dette mønster gjaldt dog ikke, når vi så på statistisk information vedrørende antallet af genanbringelser og antallet af aftaler om efterværn. Her var det kun omkring 50 pct. af lederne og direktørerne, som indhentede oplysninger minimum en gang i kvartalet, mens 38 pct. af afdelingslederne og 28 pct. af socialdirektørerne sjældnere end en gang om året indhentede statistiske oplysninger om antallet af genanbringelser, og for antallet af aftaler om efterværn var tallene 35 pct. og 46 pct.

Af tabel 4.28 på næste side fremgår det, hvor ofte de to forskellige ledelsesniveauer har fået udarbejdet eller selv har udarbejdet de samme statistiske opgørelser siden 1. juli 2004. Og som det fremgår af tabellen, er mønstret stort set det samme som i 2004-undersøgelsen. Igen er spørgsmålene om antallet af genanbringelser og antallet af aftaler om efterværn de to forhold, som skiller sig ud, idet de to ledelsesnivauer sjældent får eller laver statistiske opgørelser herover, mens de forholdsvis hyppigt indhenter viden på de øvrige økonomiske forhold.

Tabel 4.28

"Hvor ofte har du siden 1. juli 2004 fået udarbejdet eller selv udarbejdet statistiske opgørelser over økonomi og ressourceforbrug i forbindelse med kommunens arbejde med børn og unge med særlige behov?"
Procent.

	Aldrig		Mindst en gang om måneden		Mindst en gang i kvartalet		Mindst en gang hvert halve år		Mindst en gang i løbet af perioden		En eller flere gange om ugen	
	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO
Økonomi	4	1	3	1	5	6	37	39	52	53	1	1
Antal anbringelser i familiepleje	3	2	5	7	8	14	42	41	40	36	2	2
Antal anbringelser på døgninstitution	3	2	6	6	8	13	44	42	38	36	2	2
Antallet af genanbringelser	36	28	9	9	5	12	25	27	23	23	2	1
Antal aftaler om efterværn for klienter, der fylder 18 år	41	38	11	20	9	12	20	17	19	13	0	1

AF = Skema til afdelingsledere. N = 202.

SO = Skema til socialdirektører. N = 189.

Igen er det ikke alene interessant at se på det generelle overordnede billede, men også at se på, hvorvidt de enkelte kommuner i den forgangne periode har bevæget sig i retning af hyppigere eller sjældnere brug af de forskellige statistiske opgørelser. Som vist i tabel 4.29 ser man igen et meget blandet billede, idet størstedelen af såvel afdelingsledere som socialdirektører umiddelbart ikke har ændret adfærd på dette område, mens nogenlunde lige store grupper af afdelingslederne og socialdirektørerne har ændret adfærd i retning af, at de henholdsvis sjældnere og oftere end før 1. juli 2004 får de nævnte statistiske opgørelser. Samtidig viser signifikanstesten dog, at der for ingen af grupperne er tale om store og markante ændringer.

Tabel 4.29

"Hvor ofte får du/udarbejder du statistiske opgørelser over økonomi og ressourceforbrug i forbindelse med kommunens arbejde med børn og unge med særlige behov?" Procent.

	Sjældnere i 2005 end i 2004		Lige så ofte/ sjældent i 2005 som i 2004		Oftere i 2005 end i 2004		Forskel signifikant forskellig fra 0?	
	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO
Økonomi	20	25	53	58	27	17	Nej	Nej
Antal anbringelser i familiepleje	19	27	56	51	25	22	Nej	Nej
Antal anbringelser på døgninstitution	19	26	58	52	23	22	Nej	Nej
Antallet af genanbringelser	26	34	40	39	34	28	Nej	Nej
Antal aftaler om efterværn for klienter, der fylder 18 år	26	31	44	35	30	34	Nej	Nej

AF = Skema til afdelingsledere. N = 167.

SO = Skema til socialdirektører. N = 166.

Konklusionen må derfor være, at der på trods af små forskydninger i både den ene og den anden retning på det enkelte kommuneniveau ikke kan konstateres generelle ændringer i de kommunale afdelingslederes og socialdirektørers adfærd, mht. hvor hyppigt de får udarbejdet eller selv udarbejder statistiske opgørelser over økonomi og ressourceforbrug i relation til kommunens arbejde med børn og unge med særlige behov.

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 2004-undersøgelsen fremgik det, at der heller ikke her var den store forskel på, hvor ofte afdelingsledere og socialdirektører udarbejder eller får udarbejdet statistiske opgørelser over de forskellige emner. Desuden så vi, at billedet nærmest var det stik modsatte af billedet vedrørende økonomi og ressourceforbrug. Det var et mindretal af afdelingslederne og socialdirektørerne, der fik statistiske informationer om de forskellige forhold mindst en gang i kvartalet. Det forhold, som de oftest fik information

om, var den forebyggende indsats (for begges vedkommende fik 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 fik information om – henholdsvis 5 pct. og 8 pct. af afdelingslederne og socialdirektørerne fik som minimum information herom en gang i kvartalet. I forbindelse med alle spørgsmålene var der i det hele taget en markant overvægt af såvel afdelingsledere som socialdirektører, der sjældnere end en gang om året udarbejdede eller fik udarbejdet statistikker om det pågældende emne.

Det ses af tabel 4.30, at samme mønster går igen i 2005-undersøgelsen. Det er fortsat "den forebyggende indsats", som såvel afdelingslederne som socialdirektørerne oftest får statistiske oplysninger om. 31 pct. af afdelingslederne og 25 pct. af socialdirektørerne får aldrig statistisk information herom. Omvendt er det ligeledes fortsat det relative antal af interview med de berørte børn/unge henholdsvis deres forældre, som både afdelingslederne og socialdirektørerne sjældnest indsamler eller får oplysninger om, idet 81 og 83 pct. af afdelingslederne aldrig får information herom, mens det samme er tilfældet for 79 og 78 pct. af socialdirektørerne.

Tabel 4.30

"Hvor ofte har du siden 1. juli 2004 fået udarbejdet eller selv udarbejdet statistiske opgørelser vedrørende egentlig sagsbehandling i kommunens arbejde med børn og unge med særlige behov?" Procent.

	Aldrig		Mindst en gang – i det forgangne år		Mindst en gang hvert halve år		Mindst en gang i kvartalet		Mindst en gang om måneden		Mindst en gang om ugen	
	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO
Antal udarbejdede handleplaner i forhold til antal sager	56	51	14	17	11	12	11	12	7	7	1	1
Antallet af interview med berørte børn set i forhold til antallet af sager	81	79	6	7	4	6	5	4	3	4	1	1
Antallet af samtaler med berørte forældre set i forhold til antallet af sager	83	78	6	8	5	6	4	3	3	3	1	2
Sagsbehandlernes tidsforbrug	72	60	17	20	5	9	4	6	2	4	1	1
Hvordan sagsbehandlernes tidsforbrug er fordelt på forskellige typer opgaver	66	60	19	23	6	7	7	6	1	4	1	0
Det samlede antal af underretninger om problemer med børn/unge	60	50	15	21	9	9	7	14	8	4	1	2
Den forebyggende indsats	31	25	14	19	7	10	23	28	23	16	2	3

AF = Skema til afdelingsledere. N = 202.

SO = Skema til socialdirektører. N = 188.

Igen er det ikke kun interessant at se på det generelle overordnede billede, men også på, hvorvidt de enkelte kommuner i den forgangne periode har bevæget sig i retning af hyppigere eller sjældnere brug af de forskellige statistiske opgørelser. Som vist i tabel 4.31 ses der igen et blandet billede, idet flertallet af såvel afdelingsledere (fra 38 pct. til 71 pct., alt efter hvilken form for opgørelse vi ser på) som socialdirektører (igen afhængig af statistisk opgørelsesform fra 35 pct. til 76 pct.) umiddelbart ikke har ændret adfærd på dette område, mens nogenlunde lige stor grupper af afdelingslederne og socialdirektørerne henholdsvis sjældnere og oftere end før 1. juli 2004 får de nævnte statistiske opgørelser. Signifikanstesten viser imidlertid, at der for ingen af grupperne er tale om signifikante ændringer.

Tabel 4.31

"Hvor ofte får du/udarbejder du statistiske opgørelser vedrørende egentlig sagsbehandling i kommunens arbejde med børn og unge med særlige behov?" Procent.

	Sjældnere i 2005 end i 2004		Lige så ofte/ sjældent i 2005 som i 2004		Oftere i 2005 end i 2004		Forskel signifikant forskellig fra 0?	
	AF	SO	AF	SO	AF	SO	AF	SO
Antal udarbejdede handleplaner i forhold til antallet af sager	21	23	53	48	26	29	Nej	Nej
Antallet af interview med berørte børn set i forhold til antallet af sager	17	18	71	67	12	15	Nej	Nej
Antallet af samtaler med berørte forældre set i forhold til antallet af sager	17	18	70	67	13	15	Nej	Nej
Sagsbehandlernes tidsforbrug	14	24	64	48	22	28	Nej	Nej
Hvordan sagsbehandlernes tidsforbrug er fordelt på forskellige typer opgaver	12	19	62	53	26	28	Nej	Nej
Det samlede antal af underretninger om problemer med børn/unge	24	25	55	48	21	27	Nej	Nej
Den forebyggende indsats	31	31	38	35	31	34	Nej	Nej

AF = Skema til afdelingsledere. N = 167, SO = Skema til socialdirektører. N = 163.

Derfor må konklusionen igen være, at der på trods af små forskydninger i både den ene og den anden retning i de enkelte kommuner ikke er sket generelle og markante ændringer i de kommunale afdelingslederes og socialdirektørers adfærd, med hensyn til hvor hyppigt de får udarbejdet eller selv udarbejder statistiske opgørelser vedrørende egentlig sagsbehandling i relation til kommunens arbejde med børn og unge med særlige behov.

Vidensopsamlingsaktiviteter blandt sagsbehandlerne

Oplysninger om mængden af supervision, samt hvor ofte forvaltningen afholder diverse vidensopsamlingsaktiviteter, indgår i målet for kommunernes implementering af forhold, som kan styrke sagsbehandlingens faglige kvalitet.

Som det fremgik af 2004-undersøgelsen, tilbød 22 pct. af de deltagende kommuner ikke deres sagsbehandlere nogen form for hverken faglig eller personlig supervision, mens 40 pct. tilbød deres ansatte en form for supervision. 26 pct. tilbød to forskellige former for supervision, mens 9 pct. og 3 pct. tilbød henholdsvis tre og fire former for supervision. I 2005-undersøgelsen var der 15 pct. af kommunerne, der angav, at de ikke havde nogen form for supervision. Denne tilsyneladende fremgang er imidlertid ikke signifikant, idet 31 pct. af kommunerne har fået flere supervisionsformer, mens 28 pct. har fået færre (se bilagstabel 4.10).

Blandt de kommuner, som allerede ved 2004-undersøgelsen tilbød supervision, var faglig supervision fra en supervisor ansat uden for kommunen den hyppigste form for supervision – 53 pct., mens faglig supervision fra en ansat i egen kommune var den næsthyppigste – 33 pct. Personlig supervision fra en ansat i kommunen eller en ansat uden for kommunen blev tilbudt i henholdsvis 19 pct. og 17 pct. af kommunerne. Endelig tilbød 9 pct. af kommunerne en form for supervision uden for de nævnte kategorier. Denne relative fordeling mellem de forskellige former for supervision er der ikke rykket ved i 2005-undersøgelsen.

Supervision er imidlertid ikke den eneste metode til at styrke sagsbehandlernes faglige viden og sikkerhed. En anden metode er via forskellige aktiviteter løbende at udfordre den viden og tankegang, som den enkelte sagsbehandler lægger til grund for sit arbejde. I 2004-undersøgelsen blev kommunerne derfor bedt om at angive, hvor ofte de afholdt en række nærmere specificerede aktiviteter. Undersøgelsen viste, at en væsentlig del af kommunerne aldrig eller sjældent (dvs. en gang om

året eller sjældnere) afholdt de forskellige aktiviteter. I 2005-undersøgelsen spurgte vi igen ind til de samme aktiviteter og spurgte, hvorvidt disse havde været gennemført siden 1. juli 2004. Som det fremgår af tabel 4.32, synes der at være sket en markant stigning i antallet af vidensopsamlingsaktiviteter i kommunerne. Fx var der i forbindelse med 2004-undersøgelsen kun 9 pct. af kommunerne, som jævnligt (dvs. minimum en gang om året) havde gennemført hele tre forskellige former for vidensopsamlingsaktiviteter, mens dette mellem 1. juli 2004 og juni 2005 var sket i 24 pct. af kommunerne.

Tabel 4.32

Antallet af angivne former for vidensopsamlingsaktiviteter foretaget sammen med sagsbehandlerne – 2004 og 2005. Procent.

	Procent 2004	Procent 2005
Ingen form for vidensopsamlingsaktivitet	22	13
En form for vidensopsamlingsaktivitet	40	16
To former for vidensopsamlingsaktiviteter	26	22
Tre former for vidensopsamlingsaktiviteter	9	24
Fire former for vidensopsamlingsaktiviteter	3	25
I alt	100	100

Kilde: Skema til afdelingsledere. 2004: N = 199. 2005: N = 155.

Evaluering som vidensopsamling

Statistikker, tværfaglige grupper, supervision og kvalitetssikringsprocedurer er ikke de eneste former for vidensopsamling, som socialforvaltningerne kan benytte sig af til at styrke deres arbejde. Jævnlige evalueringer kan også 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 2004-undersøgelsen spurgt til, om en række nærmere definerede emner havde været genstand for en evaluering foretaget af kommunen inden for de sidste fem år. En nærmere analyse (faktoranalyse) af data viste, at oplysningerne vedrørende de forskellige evalueringsemner afspejler tre kategorier, der omhandler evaluering af brugertilfredshed, evaluering af effekter og evaluering af sagsbehandling og samarbejde.

I tabel 4.33 sammenlignes resultaterne fra 2004- henholdsvis 2005-undersøgelsen.

Tabel 4.33
Andel kommuner, hvor følgende emner indgik i en eller flere evalueringer foretaget af socialforvaltningen. Procent.

Kategori	Evalueringsemne	Ja, 1999-midt 2004	Ja, midt 2004-midt 2005
Brugertilfredshed	Brugertilfredshed	16	4
Effekter	Kortsigtede effekter for de berørte børn	26	9
	Langsigtede effekter for de berørte børn	9	7
Sagsbehandling og samarbejde	Udviklingen i kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov	37	13
	Sagsbehandlingens kvalitet	42	17
	Samarbejdet internt i afdelingen	38	15
	Samarbejdet internt i forvaltningen	32	15
	Samarbejdet med amtet	16	5
	Samarbejdet med det sundhedsfaglige netværk i kommunen	39	13
	Samarbejdet med det pædagogiske og socialpædagogiske netværk i kommunen	47	14
	Samarbejdet med anbringelsessteder	16	4
	Samarbejdet med leverandører af andre ydelser end anbringelse	21	8
	Andet	10	6

Kilde: Skema til afdelingsledere. 2004: N = 199. 2005: N = 202.

Som det ses af tabel 4.33, er de forskellige emner blevet evalueret i et markant mindre antal kommuner i 2005-undersøgelsen end i 2004-undersøgelsen. Dette er imidlertid et logisk resultat, idet de to målinger ikke rummer lige lange perioder. 2004-undersøgelsen dækker således en femårig periode, mens 2005-undersøgelsen kun spørger ind til en etårig periode. Det er derfor relevant at se på, hvorvidt det relative forhold mellem de forskellige evalueringsemner har ændret sig i perioden mellem de to

målinger. Spørgsmålet er altså, hvorvidt der er sket en forskydning i, hvad evalueringer før 1. juli 2004 hovedsageligt omhandlede, set i forhold til efter 1. juli 2005. Ingen af emnerne springer fra topplacering til bundplacering eller omvendt (en rangordning af de forskellige evalueringsemner for hver af de to målinger fremgår af bilagstabel 4.11). Derfor er den overordnede konklusion, at der ikke fra 2004- til 2005-undersøgelsen er sket en nævneværdig ændring i kommunernes evalueringstraditioner.

Ventetider

En hurtig sagsbehandling og en hurtig effektuering af en afgørelse kan også ses som et succesparameter i forbindelse med forvaltningens arbejde. Ventetiders længde kan således tages som et af flere udtryk for kvaliteten af den sagsbehandling, som borgerne modtager. Jo kortere tid 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 2004-undersøgelsen spurgt til ventetiden på en række foranstaltninger. Efterfølgende blev de – efter nærmere analyse – inddelt i følgende fire kategorier, som rummer væsensforskellige typer af foranstaltninger: 1) ventetider på ophold uden for hjemmet, 2) ventetider på rådgivning, 3) ventetider på tilbud til unge og 4) ventetider på behandling/hjælp knyttet til familien.

2004-undersøgelsen viste, at der ikke var væsentlig forskel på den gennemsnitlige ventetid på de fire forskellige kategorier af foranstaltninger. Dog var der lidt længere ventetid på ophold uden for hjemmet end på de øvrige kategorier af foranstaltninger. I det hele taget var de typer af foranstaltninger, som kommunens egne sagsbehandlere ofte selv varetager, dem, hvor ventetiden var kortest, fx foranstaltningerne under rådgivning og hjælp til familien.

Af tabel 4.34 ses, hvorvidt der fra 2004- til 2005-undersøgelsen er sket ændringer i den vurderede ventetid på de forskellige foranstaltninger. Og som det fremgår, er der tale om signifikante ændringer, således at ventetiden på samtlige foranstaltninger – med undtagelse af "familiebehandling" – i dag angives til at være længere, end de gjorde i 2004-undersøgelsen. For alle foranstaltninger er der også en gruppe af kommuner, som angiver ventetiden til at være kortere end den, de angav i 2004, men mængden af kommuner, der angiver, at den er blevet længere, er signifikant større.

Tabel 4.34

"Hvor lang ventetid vil du vurdere, der i gennemsnit er på følgende foranstaltninger i din kommune?" Procent.

		Længere i 2005 end i 2004	Lige så kort/lang i 2005 som i 2004	Kortere i 2005 end i 2004	Forskel signifikant forskellig fra 0?
Ventetider på ophold uden for hjemmet	Aflastningsordning	40	34	26	Ja
	Familiepleje	37	44	29	Ja
	Amtslig døgninstitution	34	37	21	Ja
	Opholdssted	58	26	26	Ja
	Forældre/barn-anbringelse	37	43	20	Ja
Ventetider på rådgivning	Konsulentbistand	41	42	17	Ja
	Personlig rådgiver	37	41	22	Ja
	Fast kontaktperson	38	39	23	Ja
Ventetider på tilbud til unge	Praktiktilbud	33	45	23	Ja
	Kost-/efterskole	41	31	28	Ja
	Hybel/eget værelse	34	44	22	Ja
Ventetider på behandling/ hjælp knyttet til familien	Hjemme-hos støtte	36	42	22	Ja
	Familiebehandling	35	35	30	Nej
	MST (multisystemisk terapi)	82	9	9	Ja

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.

Kilde: Skema til sagsbehandlere. N = 45 – 181. MST er en behandlingsform, som kun forekommer i 45 af respondentkommunerne, hvorfor N her falder til så få.

Sammenfatning

Hvad angår "kvalitet i sagsbehandlingen", ses der ikke de store ændringer – men dog nogle – fra 2004 til 2005. Fx var der i 2004 84 pct. af de deltagende kommuner, som havde etableret enten en fast eller en ad hoc tværfaglig gruppe, mens dette tal i 2005 var 82 pct. Brugen af den tværfaglige gruppe har heller ikke ændret sig nævneværdigt – men når

den har, er det i positiv retning. Med hensyn til vidensopsamlingsaktiviteter er konklusionen delvis den, at der i dag er flere kommuner, som tilbyder deres sagsbehandlere supervision sammenlignet med før 1. juli 2004 (fra 78 pct. til 85 pct.). Med hensyn til ledernes vidensopsamling – forstået som opsamling og overblik af viden i form af statistiske opgørelser over såvel økonomiske som mere socialfaglige forhold – er konklusionen, at der på trods af små forskydninger i både den ene og den anden retning på det enkelte kommuneniveau ikke kan konstateres generelle og markante ændringer i de kommunale afdelingslederes og socialdirektørers adfærd, mht. hvor hyppigt de får udarbejdet eller selv udarbejder statistiske opgørelser over økonomi og ressourceforbrug i relation til kommunens arbejde med børn og unge med særlige behov. Hvad angår spørgsmålet om brug af statistiske opgørelser vedrørende det socialfaglige arbejde, er konklusionen, at små forskydninger i begge retninger ikke ændrer på, at der ikke ses nævneværdige bevægelser fra 2004 til 2005. Faktum er således stadig, at statistiske opgørelser af den ene eller den anden slags ikke anvendes i særlig vidt omfang.

En tredje form for vidensopsamling er gennemførelsen af forskellige former for evalueringer. Da de to undersøgelser i forbindelse med evalueringer spørger til to ikke lige lange perioder, er det ikke muligt at sige, om der er sket en stigning eller et fald i brugen af evalueringer. Derimod viste en analyse af indholdet af evalueringerne før 1. juli 2004 sammenlignet med perioden efter 1. juli 2004, at der ikke i perioden 2004-2005 er sket markante forskydninger, mht. hvilke emner der er fokus for kommunernes evalueringer. Sagsbehandlingens kvalitet samt samarbejde internt med de pædagogiske og sundhedsfaglige netværk i kommunen er fortsat de hyppigst forekommende evalueringsemner.

En signifikant ændring fra 2004- til 2005-undersøgelsen er imidlertid, at størstedelen af sagsbehandlerne vurderer ventetiderne til at være blevet længere på næsten samtlige foranstaltninger. Familiebehandling er den eneste foranstaltning, hvor der ikke er markant flere, der vurderer, at ventetiden er blevet længere, sammenlignet med antallet, der vurderer, at den er blevet kortere.

Konklusion

Formålet med dette kapitel har været at undersøge, hvorvidt kommunerne på en række temaer i højere grad har implementeret lovændrin-

gerne i 2005 end i 2004. Temaerne har været strukturerende for analyserne både i dette kapitel og i delrapport I, idet disse temaer dækker de lovændringer, som ønskes evalueret. Da opfølgningen på de enkelte temaer har været relativt omfattende, har vi valgt at lave egentlige sammenfatninger undervejs i kapitlet.

Da temaerne drejer sig om vidt forskellige dele af lovændringerne og dermed forskellige aspekter ved arbejdet med udsatte børn og unge, er det vanskeligt at lave en samlet konklusion på baggrund af de enkelte temaer. Alligevel kan vi overordnet set konstatere, at der på nogle af de enkelte områder under hvert tema er sket en positiv ændring i kommunernes implementering. På de fleste områder kan vi imidlertid ikke konstatere nogen positive ændringer i kommunernes implementering. Omvendt har vi kun på et enkelt delområde – ventetider på foranstaltninger – kunnet se ændringer i negativ retning.

Eksempler på de områder under de enkelte temaer, hvor vi har kunnet se ændringer i positiv retning – om end i begrænset omfang – er en højere inddragelse af de berørte børn og unge, i hvert fald når sagsbehandlerne selv skal sammenligne deres nuværende adfærd med deres adfærd udvist før 2004. Ligeledes gør kommunernes sagsbehandlere generelt fortsat ofte noget aktivt for at sikre, at anbragte børn bibeholder et bånd til deres biologiske forældre. Derudover kan der generelt konstateres en stigning i brugen af de foranstaltninger, som henvender sig til de såkaldt utilpassede unge. Generelt angiver en signifikant større andel af sagsbehandlerne, at der er retningslinjer for forskellige delområder af deres arbejde. Godt 10 procentpoint flere kommuner har generelt set etableret retningslinjer på forskellige områder, sammenlignet med første dataindsamling. Sagsbehandlerne har ligesom ved første dataindsamling udtrykt en høj grad af tilfredshed med retningslinjerne og mener, at de har en høj påvirkningsgrad, uden at der dog er sket en signifikant stigning i hverken tilfredsheden eller påvirkningsgraden. Imidlertid skal det ses i sammenhæng med det høje niveau, tilfredsheden og påvirkningsgraden var på allerede ved første dataindsamling. Desuden er der sket en ganske svag stigning i antallet af kommuner, som mindst én gang har ydet en støtteperson til forældre under deres barns anbringelse siden sidste dataindsamling. Imidlertid er der på landsplan sket en markant stigning i antallet af tildelte støttepersoner, hvilket må betyde, at de kommuner, som bruger støttepersonordningen mindst én gang om året, også har oplevet en stigning i brugen af støtteperson til forældre.

Som nævnt kan der dog på de fleste områder ikke ses nogen ændringer i implementeringen af lovændringerne. Det gælder fx inddragelse af barnets/den unges nærmiljø og administrative forhold, som skulle fremme inddragelsen af barnets/den unges nærmiljø. Ligeledes er der ikke sket signifikante ændringer, hvad angår diskontinuitet i anbringelsen. Turbulente anbringelsesforløb er således fortsat et fænomen, som ifølge sagsbehandlerne forekommer relativt sjældent, og som ikke betragtes som noget stort problem, når de ses i lyset af den samlede mængde af anbringelsessager. Der er heller ikke sket nævneværdige ændringer mht. implementeringen af forskellige administrative procedurer og forhold, der menes at bidrage til en minimering af genanbringelser. Handleplaner for efterværnsindsatsen er fortsat på et rimeligt højt niveau, uden at dette er steget, ligesom med oprettelsen og brugen af en tværfaglig gruppe. § 42a anvendes stadig kun i begrænset omfang, og uden at der er sket ændringer fra 2004 til 2005. Med hensyn til ledernes vidensopsamling – forstået som opsamling og overblik af viden i form af statistiske opgørelser over såvel økonomiske som mere socialfaglige forhold – kan der ikke konstateres signifikante ændringer på trods af små forskydninger.

Der er desuden en række andre detailområder under de enkelte temaer, hvor der ikke er sket ændringer. Det er vigtigt at påpege, at denne "stilstand" ikke kan ses som udtryk for manglende evne eller lyst i kommunerne til forandring. Det er væsentligt at tage den korte tidshorisont mellem de to dataindsamlinger i betragtning. Der har således kun været knap et år mellem de to dataindsamlinger. På så kort tid er det vanskeligt at forestille sig omfattende ændringer på en lang række områder. Det er nok en stor del af forklaringen på, at vi har set positive ændringer på nogle områder, mens vi på en række andre områder ikke har kunnet se ændringer i implementeringen af lovændringerne.

Kapitel 5

Hvad påvirker sagsbehandlernes adfærd i børnesager?

Formålet med dette kapitel er at forklare den forskel, der er mellem kommunernes adfærd i børnesager, for at finde frem til, hvilke forhold der påvirker deres adfærd og indsats i disse sager. Mere konkret vil vi undersøge, hvilke af en række formelle og uformelle forhold, der har betydning for deres adfærd, og dermed hvilke forhold der har betydning for implementeringen af lovændringerne. Det gøres ved at lave såkaldte regressionsanalyser, hvor det er muligt at se, hvilke forhold der har betydning, når der samtidig kontrolleres for effekten af andre forhold. Det kunne fx være, at det som udgangspunkt så ud til, at større kommuner var bedre til at implementere en bestemt lovændring, men at denne sammenhæng forsvandt, når der kontrolleredes for antallet af udsatte børn i kommunen. Ønsket er at altså at få mere viden om, hvad der reelt virker fremmende – og evt. hæmmende – for implementeringen af lovændringerne.

Et kernespørgsmål i denne evaluering er, hvorvidt kommunerne har fået – og hvordan de får – "bedre kvalitet i sagsbehandlingen". Bedre kvalitet i sagsbehandlingen vil her blive operationaliseret ved hjælp af to overordnede forhold, som også vil strukturere de følgende analyser: dels "mødet med borgeren" og dels "systematik og opfølgning". Hvad der nærmere menes med disse to forhold, redegøres der for i det følgende, hvorefter der sættes fokus på kapitlets bagvedliggende forklaringsmodel – dvs. med hvilke variable og begrundelser vi søger at forklare variationen i kommunernes adfærd. I bilaget til undersøgelsen er der en udførlig redegørelse for, hvordan såvel afhængige som uafhængige variable i forklaringsmodellen er defineret, herunder hvilke undervariable der indgår, og hvilke svarmuligheder de anvendte spørgsmål fra spørgeskemaerne har rummet.

Hvad menes der med og hvordan måles "mødet med borgerne" og "systematik og opfølgning"?

Som nævnt er "mødet med borgerne" et af de overordnede aspekter ved kommunernes sagsbehandling, som det er interessant og væsentligt at få en bedre forståelse af. Ikke mindst er det væsentligt at få en bedre viden om, hvad der virker befordrende, henholdsvis hæmmende, på kommunernes og deres sagsbehandleres evne til at skabe "et møde" af høj kvalitet. "Mødet med borgerne" er imidlertid umiddelbart et abstrakt og mangefacetteret begreb og måles derfor ved hjælp af flere variable, jf. tabel 5.1. Den konkrete operationalisering af "mødet med borgerne" bygger først og fremmest på de aspekter, som man fra politisk side i forbindelse med lovændringerne i 2001 ønskede at styrke. Der kan derfor sagtens være aspekter af "mødet med borgerne", som ikke indgår i denne rapports operationalisering. Der er med andre ord ikke tale om en udtømmende operationalisering, men derimod en operationalisering, der er funderet i de politiske mål bag lovændringerne fra 2001.

Tabel 5.1
Operationalisering af variable til måling af "mødet med borgerne".

Anvendt variabel
• Hvor uformel, fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig sagsbehandlerstilen er
• Hyppigheden af inddragelse af de berørte børn/unge i forbindelse med en § 38-undersøgelse
• Hyppigheden af samtale med det berørte barn ved starten af en foranstaltning
• Hyppigheden af samtale med det berørte barn ved ophør af en foranstaltning
• Hyppighed af inddragelse af ikke-professionelle personer fra barnets nærmiljø
• Hyppighed af inddragelse af professionelle personer fra barnets nærmiljø
• Hyppighed af underretning af tilflytterkommunen
• Brugen af efterværn
• Fast procedure for, hvad der skal ske ved ophør af foranstaltning for unge i 17-18-års alderen
• Hyppigheden af tildeling af støtteperson til forældre under deres barns anbringelse
• Ventetiders længde
• Hyppigheden af genanbringelse/ændring af anbringelsessted.

Som det fremgår af tabel 5.1, omhandler "mødet med borgerne" først og fremmest forskellige aspekter af, hvilken "ydelse" der gives de berørte borgere i forbindelse med behandlingen af deres sag. De forskellige elementer vedrørende inddragelse af og samtale med det berørte barn, tildeling af støtteperson til forældre samt karakteren af sagsbehandlerstil omhandler således alle, hvor person-inddragende og lyttende sagsbehandlingen er, og afspejler dermed det, vi kan kalde "dybden" i sagsbehandlingen. Fokus er her på, om borgeren i mødet med det offentlige får følelsen af at blive lyttet til og dermed ikke blot være "en sag blandt mange". Omvendt afspejler spørgsmålene om inddragelse af personer i barnets nærmiljø (såvel professionelle som ikke-professionelle), brugen af efterværn, længden på ventetider og brugen af genanbringelse samt spørgsmålet om underretning af tilflytterkommunen "bredden" af den ydelse, som borgerne møder. Fokus er her på, hvor langt man i den sociale forvaltning – såvel i tid som i rum – rækker ud for at løse den enkelte borgers problemer. Hvor bredt involverende – af andre borgere og andre kommuner – er den faktiske indsats, hvor bred en vifte af foranstaltninger kan man hurtigt tilbyde, og hvor langt ud i fremtiden sikrer man sig en løsning af barnets/den unges problemer?

Tilsammen er det disse elementer, der afspejler karakteren af den "ydelse", borgerne modtager, og som således præger deres møde med det offentlige system generelt og deres socialrådgiver specifikt. Endelig skal det nævnes, at det bagvedliggende politiske argument for at interessere sig for de nævnte elementer af "mødet med borgerne" er, at en styrkelse heraf vil medføre øget sikring af "barnets bedste" i indsatsen over for de udsatte børn og unge. En bedre forståelse af, hvad der påvirker de forskellige elementer af "mødet med borgerne", vil derfor kunne fortælle os, hvilke "håndtag man i forvaltningerne skal dreje på" for at forbedre indsatsen i den ønskede retning.

"Mødet med borgerne" er imidlertid som nævnt ikke den eneste dimension ved socialforvaltningernes arbejde, som vi er interesseret i at kunne forklare variationen i. Spørgsmålet om "systematik og opfølgning" i sagsbehandlingen har således også interesse. Men igen er der tale om en dimension, der består af flere elementer, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2
Operationalisering af variable til måling af "systematik og opfølgning".

Anvendt variabel
• Hvor ofte mål med foranstaltning angives skriftligt
• Hvor ofte den tværfaglige gruppe anvendes i forbindelse med vanskelige sager
• Hvorvidt sagsbehandlerne oplever, at der sjældent er tid til at følge op på sagerne.

Et af elementerne ved spørgsmålet om "systematik og opfølgning" i sagsbehandlingen er, hvor ofte og systematisk man i forbindelse med de enkelte iværksatte foranstaltninger eksplicit formulerer, hvad målet med foranstaltningen er.

Årsagerne til, at en eksplicit formulering af en målsætning antages at bidrage til øget systematik og opfølgning i sagsbehandlernes arbejde, er, at det "tvinger" den enkelte sagsbehandler til – gerne i samarbejde med såvel klient som anbringelsessted – at tænke aktivt på, hvad målet med den foreslåede foranstaltning skal være – ikke blot på kort sigt, men også på længere sigt. Ved en eksplicit formulering af målet for en foranstaltning tydeliggøres det, at målet ikke blot er "at gøre noget" – herunder fx i ekstreme sager at få barnet flyttet fra de problematiske forhold i hjemmet. Det tydeliggøres også, at det ikke er meningsfuldt og frugtbart at formulere mål i et meget generelt og abstrakt sprog som fx "at løse problemerne i hjemmet". En skriftlig formulering af målet med en foranstaltning menes derfor at medføre, at man som sagsbehandler tvinges til både at konkretisere formålet med foranstaltningen og tænke over, hvad indholdet i foranstaltningen skal være – set i lyset af det aktuelle problem. Herved synliggøres det, at ikke alle foranstaltninger er lige anvendelige, eftersom spørgsmålet ikke er "at gøre noget", men at gøre det, som med størst sandsynlighed fører til indfrielse af det mål, som er sat for foranstaltningen.

Endelig kan man argumentere for, at en skriftlig formulering af målet med en foranstaltning øger gennemsigtigheden af de trufne afgørelser. En gennemsigtighed, som dels kan øge politikernes mulighed for at forholde sig til indholdet i en indstilling, dels gøre det lettere for andre sagsbehandlere at overtage en sag i forbindelse med fx sygdom eller udskiftning af personale.

Et andet element, som synes væsentligt for, hvor systematisk, opfølgende og fagligt velfunderet de enkelte sagsbehandleres daglige

arbejde og håndtering af sager er, er, i hvor høj grad sagsbehandlerne anvender en såkaldt tværfaglig gruppe i forbindelse med overvejelse om og håndtering af børn og unge-sager. Den tværfaglige gruppe er således 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 nødvendige sagkundskaber. Herved opnås både et bedre fagligt fundament for den enkelte beslutning, og formodentlig også en større systematik, mht. hvilke øjne der lægges på en sag, og dermed hvilke argumenter og perspektiver der inddrages.

Centralt i spørgsmålet om systematik og opfølgning i sagsbehandlingen er selvsagt også, i hvor høj grad sagsbehandlerne i deres daglige arbejde finder tid til at følge op på, hvordan det går med en sag – dvs. med klienten og de iværksatte foranstaltninger. Formålet med opfølgning er at opnå overblik over og indsigt i en sags forløb for derigennem at kunne enten gribe ind, hvis tingene ikke forløber som forventet, eller omvendt at kunne sætte nye og mere ambitiøse mål, hvis tingene faktisk forløber bedre end forventet. Alt sammen for at sikre sig, at indsatsen over for det enkelte barn bliver så optimal som muligt.

Sagsbehandlernes hverdag er imidlertid, at der oven i de sager og problemer, som der er iværksat foranstaltninger over for, også opstår nye sager og problemer, der kræver opmærksomhed. Som sagsbehandler kan man derfor opleve et skisma mellem at tage sig af nye sager og finde tid til at følge op på allerede behandlede sager, dvs. hvor en eller anden form for foranstaltning er søsat, men hvor sagen jo dermed ikke nødvendigvis er løst. For at afdække, hvorvidt sagsbehandlerne har tid til opfølgning, bad vi sagsbehandlerne om at vurdere, i hvilken grad de er enige i påstanden: "Der er så mange nye og gamle sager at tage fat på, at der sjældent bliver tid til at følge op på sagerne".

Sluttelig er det vigtigt at pointere, at når rapporten overhovedet interesserer sig for de nævnte elementer af dimensionen "systematik og opfølgning", er det igen ud fra en politisk interesse herfor og ud fra en politisk forventning om, at en styrkelse af elementerne under "systematik og opfølgning" på sigt vil medføre en samlet styrkelse af kommunernes indsats over for de udsatte børn og unge.

Viden om de bagvedliggende årsagssammenhænge kan som nævnt bruges til en fokuseret strategisk indsats i arbejdet med at forbedre socialforvaltningernes arbejde og dermed til en endnu højere sikring af barnets bedste end den, vi allerede ser i dag. Som følge heraf fungerer den

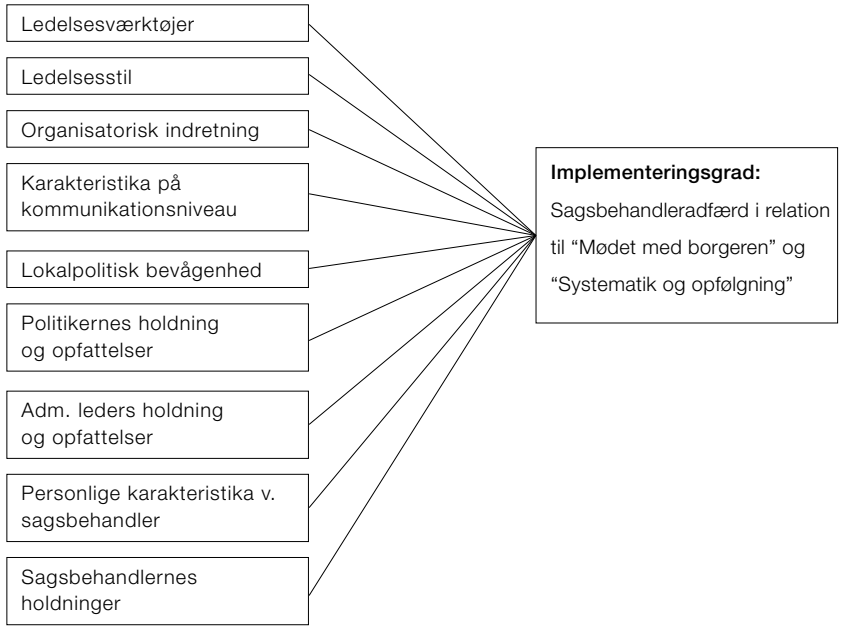
variation, der er observeret på hvert af de nævnte elementer af "mødet med borgerne" og "systematik og opfølgning" i de kommende analyser, som afhængig variabel. Det vil sige, at vi for hvert element søger at afdække, hvad der kan forklare, at nogle kommuner scorer højt herpå, mens andre ikke gør.

Inden resultaterne af disse analyser gennemgås, er det imidlertid nødvendigt at redegøre og teoretisk argumentere for de uafhængige variable, som bruges til at forklare variationen i kommunernes score på de enkelte elementer i "mødet med borgerne" og "systematik og opfølgning".

Model til forklaring af variationen i kommunernes indsats i "mødet med borgerne"

Af figur 5.1 fremgår den overordnede forklaringsmodel, som dette kapitels analyser arbejder ud fra. Kapitlets analyser bygger således på en argumentation om, at det er nødvendigt at inddrage relevante variable fra hver af følgende kategorier: ledelsesværktøjer, ledelsesstil, organisatorisk indretning, karakteristika på kommuneniveau, lokalpolitisk bevågenhed, politikernes holdninger og opfattelser, de administrative lederes holdninger og opfattelser, personlige karakteristika ved sagsbehandleren samt dennes holdninger. Derved får man så god en forklaringskraft som muligt – og dermed så god en forståelse som muligt for, hvad der har indflydelse på kommunernes indsats over for børn og unge. Desuden får man kontrolleret for så mange potentielt konkurrerende forklaringer som muligt.

Figur 5.1
Overordnet forklaringsmodel.



Hvad der mere specifikt forstås med hver af de i modellen nævnte forklarende kategorier, og med hvilke argumenter vi har valgt at inddrage dem i den samlede forklaringsmodel, gennemgås i det følgende.

Ledelsesværktøjer

Gennem de seneste 20 år har forskellige strømninger og trends inden for ledelse påvirket den offentlige sektor. To tilgange, der især har spillet en rolle, er New Public Management (NPM) og værdibaseret ledelse (VBL). NPM slog igennem i 1980'erne og danner stadig grundlag for indretningen af væsentlige dele af den offentlige sektor, ikke bare i Danmark, men i store dele af den vestlige verden (se fx Barzelay, 2001; Pollitt & Bouckaert, 2000; Lane, 2000; Hood & Jackson, 1991; Aucoin, 1990). VBL har siden 1990'erne udfordret NPM's store indflydelse og bliver i stigende grad benyttet som ledelsestilgang eller som supplement til NPM i offentlige organisationer (se fx Thyssen, 1997; Finansministeriet, 1999; Petersen & Lassen, 1997). Danske studier har endvidere vist, at man også i de danske kommuner – hvor størstedelen af de danske politikker

bliver implementeret – kan finde udviklingstendenser inden for ledelse, der peger i de to retninger (Ejersbo, 1998:132-133). De to tilgange er forskellige, hvad angår de konkrete anbefalinger til, hvilke ledelsesværktøjer ledere bør anvende. Hovedskellet mellem NPM og VBL er, at mens managementtankegangen retter sig mod resultatsiden, retter værditankegangen sig særligt mod processiden. Anvendelsen af den ene type ledelsesværktøj udelukker imidlertid ikke brugen af den anden, hvorfor analyserne inddrager brugen af begge former for ledelsesværktøjer samtidigt til at forklare variationen i kommunernes implementering af de forskellige elementer vedrørende "mødet med borgerne".

Fremvæksten af VBL skal overordnet ses i lyset af den generelle samfundsudvikling i de seneste årtier. Nutidens komplekse og foranderlige virkelighed bliver stadig vanskeligere at styre efter direktiver og procedurer. Organisatorisk er der således sket en bevægelse væk fra hierarki, bureaukrati og den funktionsopdelte organisation over mod en fladere og mere procesorienteret struktur (Beyer, 2000:8, 17-19). Regelstyring er ikke hensigtsmæssig i sådanne miljøer, som nødvendiggør hyppige ændringer og komplekse arbejdsprocesser. I stedet er der brug for individuelle skøn og individuel beslutningstagning. Værdier ses dermed som det bedste ledelses- og organiseringsprincip (Schultz, 1999:147-148). Tankegangen er, at målopfyldelse sikres, fordi ledelsen og de ansatte er enige om, hvordan målet skal nås. Bag denne filosofi ligger en antagelse om medarbejdernes motivation – ideen om "self-fulfilling man", hvor ledelsens rolle er at ændre de ansattes instrumentelle syn på arbejdet til et reelt engagement (Beyer, 2000:17). Værdier opfattes altså som det grundlæggende adfærdsregulerende i organisationer, hvilket medfører fokus på processer og organisationskultur. VBL bliver altså "et strategisk redskab til at anvende værdier bevidst som ledelsesværktøj internt i organisationen og til at tage beslutninger om, hvilke ydelser der skal leveres til borgerne, og hvordan dette sker på den bedst mulige måde" (Pedersen & Rendorff, 2003:163).

For at vurdere, hvorvidt brug og ikke brug af ledelsesværktøjer, der så at sige hører hjemme i kassen af værdibaserede ledelsesværktøjer, på forskellig vis kan bidrage til at forklare variationen mellem kommunernes indsats over for de særligt udsatte børn og unge i relation til de ovenfor skitserede elementer vedrørende "mødet med borgerne", opererer vi i de kommende analyser med fem variable, jf. tabel 5.3.

Tabel 5.3
Operationalisering af variable til måling af ledelsesværktøjer med rod i tanker om værdibaseret ledelse.

Anvendt variabel
• Hyppigheden af aktiviteter vedrørende vidensdeling og værdiopbygning
• Gennemførelse af en værdiproces
• Eksistensen af et værdisæt
• Styrken af en fælles platform af værdier
• Eksistens af virksomhedsplan.

Som det har været tilfældet med værdibaseret ledelse, er også New Public Management udsprunget af en kritik af de seneste årtiers måde at lede på, særligt i den offentlige sektor. NPM tager således udgangspunkt i en kritik af det offentlige som værende for bureaukratisk (og her opfattes ordet bureaukrati som negativt). NPM rummer en række ideer om den offentlige sektors størrelse og funktionsmåde. Kritikerne mener, at den offentlige sektor er for stor, og at store dele af den offentlige serviceproduktion burde skæres væk eller privatiseres. Den offentlige sektor anses nemlig for at være for ineffektiv og for dårligt ledet (Aucoin, 1990). Mange mener, at man her har en del tilbage at lære fra det private erhvervsliv. Endelig påpeges det, at relationen mellem embedsmænd og politikere burde ændres, så politikerne kun tager sig af de politiske beslutninger og overlader detailstyringen til embedsværket (Hood, 1991; Kernaghan, 1994).

Som værdibaseret ledelse kan en del bidrag til NPM-debatten altså også siges at være handlings- og løsningsorienterede. Dvs. at megen litteratur omhandler mere eller mindre konkrete forslag og anbefalinger ud fra NPM-tankegangen. Man kan sondre mellem elementer, som vedrører det helt overordnede syn på, hvordan den nuværende offentlige serviceproduktion kan organiseres, og det, der vedrører de mere interne organisatoriske forhold, ledelsesforhold, menneskesyn osv. (Klausen & Ståhlberg, 1998: 10-11). Det er de sidstnævnte elementer, som er relevante i forhold til denne rapport.

For det første anbefaler NPM, at der sker et skift til resultat- og outputorientering samt en mål- og resultatorientering. Udgifter skal knyttes til output, som skal måles med kvantitative indikatorer. For det andet opfattes organisationer som ikke-tillidsbaserede (såkaldte low-trust) principal-agent-relationer, hvor motivation sker gennem økonomisk

belønning. For det tredje lægges der vægt på professionel ledelse, som har visioner, og som tager initiativer på baggrund af strategiske analyser. For det fjerde skal der indføres ledelsesprincipper fra det private, dvs. væk fra administratoren og den fagprofessionelle orientering. Og endelig, for det femte, skal en organisatorisk fleksibilitet samt løbende personaleudvikling sikres (Hood & Jackson, 1991; Lane, 1994; Hughes, 1992; Barzelay, 2001, Pollit & Bouckaert, 2000; Klausen & Ståhlberg, 1998:11-12).

Der er altså i høj grad tale om en individopfattelse, som er fundamentalt forskellig fra opfattelsen hos den værdibaserede ledelse. NPM's individopfattelse bygger overvejende på teoretiske samfundsøkonomiske forestillinger og antagelser – public choice-skolen – dvs. at det særligt er individets økonomiske incitamenter, som er i fokus. Det betyder, at en række NPM-inspirerede tilgange har fokus på økonomiske incitamenter for den enkelte som motivationsfaktor (i en dansk sammenhæng fx Ny Løn-aftaler) samt kontrol af den enkelte (fx eksistensen af skriftlige retningslinjer og lederens brug af evalueringer og statistiske opgørelser over økonomiske forhold). Disse to elementer – motivation og kontrol – vil således være særligt styrende for operationaliseringen af de ledelsesværktøjer, som kan siges at henføre til NPM.

For at teste, i hvor høj grad brugen af diverse NPM-ledelsesværktøjer på forskellig vis bidrager til at forklare variationen i de ovenfor skitserede elementer vedrørende "mødet med borgerne", opererer vi i de kommende analyser med de fem variable, der er redegjort for i tabel 5.4.

Tabel 5.4

Operationalisering af variable til måling af ledelsesværktøjer med rod i tanker om værdibaseret ledelse.

Anvendt variabel
• Eksistensen af skriftlige politiske målsætninger/servicemål
• Eksistensen af mål- og resultatkrav til forvaltningen
• Eksistensen af skriftlige administrative retningslinjer
• "Styrken" af Ny Løn-aftale med sagsbehandlerne
• "Omfanget/styrken" af evalueringstradition
• Hvor hyppigt afdelingslederen får statistiske opgørelser vedrørende økonomiske forhold
• Hvor hyppigt afdelingslederen får statistiske opgørelser vedrørende det socialpædagogiske arbejde
• Eksistensen af kvalitetssikringsstandarder.

Inden vi går over til den næste hovedkategori af forklarende variable, skal det endvidere bemærkes, at der i forbindelse med dataindsamlingen også blev indsamlet data om følgende ledelsesværktøjer: eksistensen af retningslinjer vedrørende sagsbehandlernes tidsforbrug, krav om, at sagsbehandlerne fører regnskab med deres tidsforbrug, og eksistensen af resultatkontrakt for afdelingslederen. Disse indgår imidlertid ikke i analyserne, simpelthen fordi praktisk talt ingen af kommunerne anvender dem. Og når der ikke er variation på variablene, kan de heller ikke bidrage til at forklare variationen i kommunernes indsats i relation til "mødet med borgerne".

Ledelsesstil

En anden faktor er, på hvilken måde lederen typisk handler i hverdagen. I et forsøg på at afdække, hvilken ledelsesstil der er mest effektiv, har teorier om ledelse identificeret flere adfærdsdimensioner, som det er relevant at diskutere.

For det første arbejder Tannenbaum & Schmidt (1958), McGregor (1960, 1966), Vroom & Yetton (1973) og Hersey & Blanchard (1982) på forskellig vis med to dimensioner af ledelsesadfærd. Den ene dimension omhandler, hvor autokratisk/demokratisk lederen er, og dermed i hvilken grad medarbejderne inddrages i beslutningsprocessen. Den anden dimension omhandler, i hvilken grad lederen kontrollerer og styrer hverdagen og medarbejdernes adfærd – dvs. hvor tillidspræget og delegerende vedkommende er. De to dimensioner kan til en vis grad synes overlappende, og det har da heller ikke i vores datamateriale været muligt at adskille dem, da der er tale om forhold, der i høj grad samvarierer. Til gengæld har det været muligt at konstruere en variabel, der måler, hvor uddelegerende og inkluderende (dvs. demokratisk) den enkelte afdelingsleder vurderer sin ledelsesstil til at være (se tabel 5.5).

Foruden at beskæftige sig med variation i, hvor uddelegerende og demokratiske ledere er, opererer ledelsesteorier med en yderligere dimension. Nemlig en, der måler, hvor henholdsvis opgave- og relationsorienteret lederen er (Blake & Mouton, 1964, og Hersey & Blanchard, 1982). Med opgaveorientering menes, at lederen vil være optaget af ting som procedurer og processer, kvaliteten af og grundigheden i medarbejdernes arbejde, arbejdsbyrde, økonomi, effektivitetsmål etc., mens relationsorientering blandt andet kommer til udtryk ved omsorg for medarbejdernes engagement i de opgaver, de skal løse, etablering og

vedligeholdelse af gode arbejdsforhold og ønsket om sociale relationer med og personligt engagement i ens underordnede.

Desuden kan man argumentere for, at det, når vi taler om ledere i den offentlige sektor og deres fokus på forskellige aspekter af deres job, også er relevant at vurdere, hvor meget af deres tid de anvender på eksterne aktører – herunder på de lokale politikere og det at leve op til deres mål og målsætninger.

Endelig kan det i forbindelse med netop ledelse af sagsbehandlere, der sidder med så komplicerede, "onde" og følelsesmæssigt vanskelige sager som børn og unge-sager, være af betydning for markarbejderadfærden, hvor kreativ og regelfortolkende sagsbehandlerens leder kan finde på at være. Hvorvidt lederen i forskellige situationer er villig til at bøje et par regler eller tre eller omvendt holder strengt på, at regler og procedurer skal følges, kan således også tænkes at have indflydelse på sagsbehandlernes adfærd.

Til sammen giver de nævnte teorier og argumenter anledning til en forventning om, at ledelsesstil har en betydning for medarbejdernes adfærd og de beslutninger, som træffes i forvaltningen, hvorfor variable herom inddrages i analyserne. Hvilken retning effekten går i, kan være vanskeligt at forudsige, da dette umiddelbart afhænger af, hvilke afhængige adfærdsmål vi opererer med. Men ud fra de skitserede teorier forventer vi, at hvad ledelsen gør, og hvordan den gør det, har betydning for de ansattes adfærd.

Der er således alt i alt gode argumenter for, at det ikke er nok at se på, i hvor høj grad lederne anvender forskellige former for ledelsesværktøjer, når vi søger at vurdere, hvilken betydning ledelse og herunder anvendelsen af forskellige konkrete ledelsesværktøjer har for den adfærd, som den enkelte markarbejder udviser. Det er også nødvendigt at inddrage mere brede betragtninger om ledelsesstil. For at teste, hvilken betydning variationen i ledelsesstil har for kommunernes adfærd og indsats i forhold til "mødet med borgerne", opererer vi derfor i de kommende analyser i kategorien "ledelsesstil" med de seks variable, som der er redegjort nærmere for i tabel 5.5.

Tabel 5.5
Operationalisering af variable til måling af ledelsesstil.

Anvendt variabel
• Hvor uddelegerende og inkluderende afdelingslederens ledelsesstil er
• Afdelingslederens tidsforbrug på forhold af ekstern karakter
• Afdelingslederens tidsforbrug på interne økonomiske og organisatoriske forhold
• Afdelingslederens tidsforbrug på intern faglig sparring
• Hvor økonomisk og overordnet planlæggende afdelingslederen vurderer sin ledelsesstil til at være
• Hvor kreativ og regelfortolkende afdelingslederen kan finde på at være.

Organisatorisk indretning

Èt er, hvordan ens leder er leder, samt hvilke værktøjer der fra ledelsens side anvendes til at motivere de ansattes adfærd i ønsket retning. Noget andet er, hvordan forvaltningen er organisatorisk indrettet på et mere formelt plan. Forskellige formelle organisatoriske indretninger som fx, hvorvidt supervision er en integreret del af arbejdet, eksistensen af en tværfaglig gruppe, graden af delegation fra det politiske niveau og ned gennem det administrative niveau, i hvor høj grad henholdsvis myndigheds- og leverandørrollerne er adskilt i den pågældende kommune, samt hvilke organisatoriske principper der gælder for henholdsvis opdelingen af den samlede sociale forvaltning samt den mere konkrete fordeling af sager sagsbehandlere imellem, kan således på forskellig vis påvirke hele eller dele af forvaltningens og de enkelte sagsbehandleres måde at varetage opgaveløsninger på. Fx har Pallesen vist betydningen af delegation for beslutningen om tvangsfjernelse (Pallesen, 2003). Men vi kan også argumentere for, at variation på de øvrige dele af den organisatoriske indretning kan have en effekt på andre dele af forvaltningens arbejde. Fx kan man forstille sig, at eksistensen af såvel supervision som en tværfaglig gruppe vil bidrage til en sikring af blandt andet hyppig inddragelse og samtale med det berørte barn, øget inddragelse af personer fra barnets nærmiljø, opfølgning, underretning af tilflytterkommunen samt brug af støtteperson til forældre og efterværn for de unge, som fylder 18 år i løbet af foranstaltningen. Dette simpelthen fordi, en supervisor eller en tværfaglig gruppe kan udvide viften af ideer til velegnede foranstaltninger samt fungere som en form for tjekliste for, hvad der skal gøres og ikke gøres i forbindelse med en sag. Ligeledes kunne man også forestille sig,

at brugen af henholdsvis en tværfaglig gruppe og supervision kan være med til at mindske antallet af genanbringelser, fordi disse bidrager til at optimere valget af anbringelsessted allerede i første omgang.

En høj adskillelsesgrad af myndigheds- og leverandørrollerne kan på sin side forventes at føre til en styrkelse af *både* de forhold, der vedrører myndighedsrollen (dvs. sagsbehandlerstil, inddragelse af såvel barnet selv som personer i nærmiljøet, tildeling af støtteperson samt underretningen af tilflytterkommunen og opfølgning), *og* de forhold, som vedrører selve leveringen af en socialpædagogisk ydelse (længden på ventetider og etablering af efterværn). Dette dels fordi adskillelsen af de to roller bidrager til, at den pågældende, som har ansvaret for hver af de to roller, kan koncentrere sig om sin opgave, dels fordi adskillelsen kan føre til valgfrihed og en "holden øje med hinanden", som især kan tænkes at have betydning for længden af ventetider på foranstaltninger og brugen af efterværn.

Spørgsmålene om, hvorvidt selve behandlingen af børn og ungesager varetages i en særlig organisatorisk enhed eller ej, samt i hvilken grad principperne for sagsfordelingen sagsbehandlerne imellem bygger på en form for usystematisk eller mere specialiseret fordeling, kan også tænkes at smitte af på kommunes indsats. Man kan således antage, at en organisation, hvor behandlingen af børnesager ligger i en selvstændig enhed, generelt vil medføre en højere score på de forskellige elementer af såvel "mødet med borgerne" som "systematik og opfølgning", fordi en sådan indretning sikrer et udelt fokus på indsatsen over for de udsatte børn og unge og dermed også på de regler og politiske ideer, som præger området.

Hvorvidt og i hvor høj grad en fordeling af sager, der tillader de enkelte sagsbehandlere at specialisere sig i børn, fx ud fra et spørgsmål om barnets alder, etniske herkomst eller forældrenes sociale problemer, medfører variation i indsatsen på de forskellige parametre, kan diskuteres. Man kan argumentere for, at en høj specialisering medfører en øget inddragelse af relevante personer fra barnets nærmiljø, fordi man har større erfaring med den pågældende type af problem og det miljø, som problemerne forekommer i. Endvidere kan man forestille sig, at antallet af genanbringelser bliver formindsket, jo mere specialiseret den pågældende sagsbehandler er med hensyn til disse sagstyper, idet mange sager inden for samme problemfelt skaber et større kendskab til, hvilken foranstaltning der synes mest effektiv.

Et organisatorisk forhold, som derimod kan forventes at have en negativ effekt på kvaliteten af kommunens indsats – og herunder hvor

fokuseret den er på at implementere nye regler og ideer – er spørgsmålet om, hvorvidt kommunen er plaget af en hurtig gennemstrømning. En hurtig gennemstrømning af medarbejdere – hvad enten det så er på chef- eller sagsbehandlerniveau – kan vanskeliggøre, at nye regler og politiske ideer bliver implementeret, simpelthen fordi implementeringen bliver afbrudt igen og igen. Især kan hurtig gennemstrømning – og eventuelle problemer med rekruttering af nye medarbejdere – på sagsbehandlerniveau antages at have betydning for de forskellige elementer af såvel "mødet med borgerne" som "systematik og opfølgning" (jf. tabel 5.6). Fx kan hyppigheden af inddragelse af såvel professionelle som ikke-professionelle personer fra barnets nærmiljø variere, alt efter hvor høj forvaltningens gennemstrømningsprocent er, idet der skal tid og lokalkendskab til for at inddrage disse personer. Ligeledes kan underretning af tilflytterkommunen og opfølgning på enkeltsager antages at lide under en stor gennemstrømning af medarbejdere.

Tabel 5.6
Operationalisering af variable til måling af organisatorisk indretning.

Anvendt variabel
• Eksistensen af supervision
• Eksistensen af tværfaglig gruppe
• Graden af delegation
• Adskillelsen af myndigheds- og leverandørrolle
• Særlig organisatorisk enhed for børn og unge-sager
• Graden af tilfældighed i sagsfordelingen
• Gennemstrømning af forvaltningschefer
• Gennemstrømning af afdelingsledere
• Gennemstrømning af sagsbehandlere
• Graden af rekrutteringsproblemer

Karakteristika på kommuneniveau

Som vist i figur 5.1 er det imidlertid ikke kun forhold vedrørende ledelsesværktøjer og ledelsesstil, som indgår i vores model til forklaring af variationen i kommunernes indsats over for de udsatte børn og unge. Det synes således også nødvendigt at undersøge betydningen af forhold, der i videre forstand knytter sig til den kommune, som forvaltningen opererer i. Forskellige karakteristika ved den pågældende kommune kan sætte nogle

helt naturlige begrænsninger eller omvendt skabe nogle muligheder med hensyn til det råderum, som forvaltningen og dens ansatte kan agere inden for. Inddragelse af forskellige karakteristika på kommuneniveau giver os endvidere mulighed for mere grundigt at teste nogle af de tendenser, som mere simple statistiske analyser indikerede i delrapport I, herunder fx, at inddragelsen af ikke-professionelle personer fra barnets nærmiljø i størst omfang finder sted i små landkommuner med forholdsvis mange problembørn og med et lavt beskatningsgrundlag. De i tabel 5.7 viste "karakteristika på kommuneniveau" inddrages derfor i analyserne.

Tabel 5.7
Operationalisering af variable til måling af karakteristika på kommuneniveau.

Anvendt variabel
• Indbyggertal
• Beskatningsgrundlag
• Geografisk placering (by-, land- eller hovedstadskommune)
• Andel problembørn

Man kan således argumentere for, at såvel indbyggertal som geografisk placering har en betydning for kapaciteten i selve forvaltningen. Herunder for spørgsmålet om, hvorvidt der i forvaltningen er så mange sagsbehandlere ansat, at de udgør en kollegagruppe, der fagligt kan støtte og rådgive hinanden og være med til at skabe et udviklende og inspirerende fagligt miljø. Desuden kan indbyggertal og geografisk placering også tænkes at have betydning for, hvilke indsatsmuligheder der reelt er mulige for kommunens sagsbehandlere. Man kan således argumentere for, at inddragelse af ikke-professionelle personer fra barnets nærmiljø er lettere i mindre samfund end i store, og for, at det er lettere at have en uformel, fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig sagsbehandlerstil, hvis man befinder sig i et mindre samfund, hvor alle kender alle. Ligeledes kan beskatningsgrundlaget antages at have betydning for, hvor stramme budgetter socialforvaltningen har at arbejde ud fra, og dermed hvordan de vælger at varetage selve opgaveløsningen – ikke kun med hensyn til valg af foranstaltning, herunder fx efterværn, men også med hensyn til de mere processuelle aspekter af opgaveløsningen. Man kan fx argumentere for, at der ikke så hyppigt forekommer samtale med og inddragelse af de

berørte børn og unge i de kommuner, hvor ressourcerne er små, fordi der ikke er tid til det. Ligeledes kan man forstille sig, at ressourcesvage kommuner i mindre grad tilbyder en støtteperson til de forældre, der har et barn eller en ung under anbringelse.

Hvorvidt en kommune relativt set er ressourcesvag eller ej i relation til at løfte problemer med udsatte børn og unge, er imidlertid ikke kun et spørgsmål om beskatningsgrundlag og dermed kommunens generelle velstand. Det skal også ses i sammenhæng med det relative antal af problembørn i kommunen. For jo flere problembørn og deres sager, der er at tage sig af, desto mere "tæres" der også på en eventuel velstand, sammenlignet med de kommuner, som ikke har ret mange problembørn. Derfor kontrolleres der i analyserne også for betydningen af andel problembørn i kommunen (defineret som antallet af kommunens børn i forebyggende foranstaltning samt antallet af anbragte børn delt med antallet af børn (0-17 år) i kommunen).

Endvidere kan mange problembørn i en kommune også betyde, at sagsbehandlerne ikke har tid og overskud til at koncentrere sig om at implementere nye regler og ideer – at skifte adfærd kræver således tid og energi, mens man i pressede situationer er forfalden til at gøre det, man plejer at gøre. Ligeledes kan man også mere specifikt argumentere for, at man i belastede kommuner ikke har tid til hyppige samtaler med de berørte børn, ligesom der her måske heller ikke er tid til opfølgning eller til at underrette tilflytningskommunen i tilfælde af, at et barn/en ung flytter til en anden kommune.

Lokalpolitisk bevågenhed

Det forventes ydermere at spille en rolle, om den politiske ledelse bakker op om forvaltningens arbejde.

Kagan bemærker således, at politisk opbakning og ytring af kritik har betydning for, hvordan de enkelte offentlige ansatte oplever deres arbejdssituation. Kagan beskriver, at offentligt ansatte – nøjagtigt som de fleste andre – er "criticism-avoiding" af natur (Kagan, 1994:399), hvorfor de ønsker at undgå negativ politisk opmærksomhed. Konsekvensen af negativ opmærksomhed og kritik kan materialisere sig i form af decide-rede budgetnedskæringer eller i, at politikerne ikke ønsker at beskæftige sig med et område, de ikke kan profilere sig positivt på (Kagan, 1994:402-403). De offentligt ansatte er imidlertid ikke kun interesseret i at undgå negativ opmærksomhed og kritik, de er omvendt også interesseret i, at de

lokalpolitiske ledere interesserer sig positivt for og har bevågenhed på deres arbejde. Det må som udgangspunkt antages at være mere motiverende at arbejde med et område, hvor der er en vis tilknytning og et vist engagement – og eventuelt prestige – knyttet til, end hvis ens politiske ledere er mere eller mindre ligeglade, eller man gang på gang oplever, at hvad man gør, og hvad man beskæftiger sig med, bliver nedprioriteret – ikke kun økonomisk, men også bevågenheds- og interessemæssigt. De offentligt ansatte forventes således at blive påvirket af den opmærksomhed, den politiske ledelse udviser. Forstået således, at jo større bevågenhed og interesse, der er omkring ens fagområde, desto større sandsynlighed er der også for, at forvaltningens medarbejdere faktisk også lytter til deres politiske ledelse og de politiske vinde i det hele taget. Vi burde derfor se en større implementeringsgrad af de forskellige forhold vedrørende såvel "mødet med borgerne" som "systematik og opfølgning" i de kommuner, hvor den politiske bevågenhed er størst.

Ud over at både positiv og negativ opmærksomhed kan sætte rammer for de offentligt ansattes adfærd, så har det også betydning, hvorvidt der er politisk konsensus omkring et policyområde og dets håndtering. Hvis der ikke er enighed i ledelsen om rammerne for et policyområde, vil der i sagens natur være personer, som kritiserer dispositionerne inden for området. Uenighed om dispositioner og politisk ståsted antages at skabe utryghed for medarbejderne og dermed at påvirke deres opgavevaretagelse – herunder med hvilken interesse og iver de søger at implementere nye regler og nye politiske initiativer og ideer.

Det skal dog samtidig nævnes, at der også er grænser for, hvor omfattende og detaljeret en interesse de offentligt ansatte ønsker sig fra politisk side. Uopfordret indblanding i enkelte personsager vil ofte af sagsbehandlerne blive betragtet som utidig indblanding, dels fordi det kan opfattes som en kritik af eller i det mindste en kontrol af sagsbehandlernes daglige arbejde, dels fordi det set fra sagsbehandlernes side også kan betragtes som et forsøg på at presse en bestemt afgørelse eller en særlig hurtig sagsbehandling igennem i en enkelt sag. En tradition for, at lokalpolitikerne i høj grad blander sig i enkeltsager, kan derfor tænkes at bidrage negativt til implementeringen af nye regler og politiske ideer.

Set i lyset af de ovenfor skitserede teorier og argumenter blev der derfor samlet data ind og efterfølgende konstrueret de variable, som fremgår af tabel 5.8. Hver især tilhører de kategorien "lokalpolitisk bevågenhed" i den overordnede forklaringsmodel. De syv første måler den egentlige grad af bevågenhed, mens der i øvrigt er to variable, der

måler spørgsmålet om enighed blandt de lokale politikere. Endelig måler en enkelt variabel, i hvor høj grad lokalpolitikerne blander sig i individuelle personsager.

Tabel 5.8
Operationalisering af variable til måling af lokalpolitisk bevågenhed.

Anvendt variabel
• Afdelingslederens oplevelse af graden af lokalpolitisk bevågenhed
• Årsværk brugt udelukkende på sagsbehandling i 2003 set i forhold til antallet af sager
• Årsværk brugt i 2003 på at levere egentlige psykologiske og socialpædagogiske ydelser i forbindelse med sager med børn og unge set i forhold til antallet af sager
• Ressourcer anvendt til efteruddannelse
• Hvor ofte Socialudvalget beder om information om forvaltningens arbejde
• Lokalpolitisk prioritering sammenlignet med andre politikområder (jf. socialudvalgsformand)
• Gennemstrømningen af udvalgsmedlemmer
• Graden af enighed i Socialudvalget
• Afdelingslederens oplevelse af konfliktniveauet i Socialudvalget
• Graden af indblanding i individuelle personsager (jf. socialudvalgsformand)

Politikernes holdninger og opfattelser

Holdninger og opfattelser på det politiske niveau og de signaler, som de hermed sender til det administrative system, kan også bidrage til at forklare variationen mellem kommunerne mht. såvel "mødet med borgerne" som "systematik og opfølgning". Ifølge den parlamentariske styrekæde er det jo netop politiske værdier og holdninger, som skal formidles fra det politiske niveau og ned gennem administrationen, således at administrationens faktiske myndighedsudøvelse afspejler de politiske magthaveres ønsker (Olsen, 1978).

Snævre partipolitiske skillelinjer er imidlertid ofte uinteressante, når det handler om at forklare variationen på kommuneniveau (Fried, 1975; Boyne, 1985; Mouritzen, 1991). Derfor opereres der i de kommende analyser – som vist i tabel 5.9 på næste side – med variable, der mere specifikt måler socialudvalgsformandens holdning, dels til lovændringerne og de forskellige værktøjer og foranstaltninger, som er tilgængelige for forvaltningen, dels til den faktiske indsats og klienterne.

Endvidere inddrages der en række variable, som måler socialudvalgsformandens opfattelse af sagsbehandlerne og deres arbejde. Disse benævnes imidlertid "opfattelser" og ikke "holdninger", idet en opfattelse ikke nødvendigvis er værdiladet, men godt kan afspejle en videreformidling af, hvordan tingene faktisk er – selvom en sådan vurdering sjældent kan være fuldstændig neutral. Rene holdninger er i højere grad udtryk for en værdimæssig vurdering. Hvordan politikerne opfatter sagsbehandlerne – herunder om de er fagligt dygtige, tænker mere på barnets tarv end på formalia, eller om de tværtimod blot sørger for så hurtigt som muligt at få en sag væk fra deres bord – kan have betydning for den gensidige tillid, der er mellem det politiske niveau og sagsbehandlerne. En lav grad af tillid antages at svække implementeringen af nye regler og politiske ideer. Ud fra denne argumentation vil variationen i opfattelsen af sagsbehandlerne derfor kunne forklare dele af variationen i kommunernes indsats over for de udsatte børn og unge, fordi den manglende tillid fra politisk side skaber generel modstand på det administrative niveau.

Tabel 5.9
Operationalisering af variable til måling af lokalpolitikernes holdninger og opfattelser.

Anvendt variabel
• Holdning til lovændringerne
• Holdning til nytten af kontaktperson og rådgiver
• Holdning til nytten af anbringelse og efterværn
• Holdning til nytten af hjælp til familien
• Økonomi vs. barnets bedste
• Opfattelse af, at kommunen er for lille
• Holdning om mere ansvar til forældrene
• Holdning om, at der skal sættes hårdere ind
• Ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet
• Holdning om, at klienterne har urealistiske forestillinger til, hvad kommunen kan tilbyde
• Holdning om, at nye problemer præger socialområdet
• Positiv opfattelse af sagsbehandlerne og deres måde at omgås klienterne på
• Positiv opfattelse af sagsbehandlernes faglighed
• Opfattelse af, at sagsbehandlerne tænker mere på barnets tarv end på formalia
• Opfattelse af, at sagsbehandlerne er meget interesseret i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord

De administrative lederes holdninger og opfattelser

Da politikerne ikke er sagsbehandlernes umiddelbare ledere, og sagsbehandlerne i øvrigt ikke er de eneste til at træffe beslutninger, synes det også relevant at se på de holdninger, som der er på det administrative ledelsesniveau – dvs. hos socialdirektøren og afdelingslederen. De samme holdnings- og opfattelsesvariable, som undersøges under "politikernes holdninger og opfattelser", bliver derfor inddraget for hvert af de to administrative ledelsesniveauer (afdelingsleder og socialdirektør). Argumenterne for at inddrage dem er de samme som nævnt ovenfor.

Det er i forhold til de administrative ledere også relevant at inddrage deres holdning til de politiske ledere og deres kompetencer. Lige så vel som tillid fra det politiske system til det administrative niveau kan tænkes at have betydning for forvaltningens opgaveløsning, kan tillid fra det administrative niveau til det politiske niveau også antages at påvirke, hvordan opgaven med de socialt udsatte børn gribes an og løses, herunder i hvilken grad man søger at implementere nye regler og rette sig ind efter politiske ideer. Den samlede liste af variable, der måler holdninger og opfattelser på det administrative ledelsesniveau, fremgår af tabel 5.10.

Tabel 5.10

Operationalisering af variable til måling af holdninger og opfattelser på det administrative ledelsesniveau. Den enkelte variabel er målt på såvel afdelingsleder- som socialdirektørniveau.

Anvendt variabel
• Holdning til lovændringerne
• Holdning til nytten af efterværn
• Holdning til nytten af støtteperson til forældre
• Holdning til nytten af viften af foranstaltninger i øvrigt
• Økonomi vs. barnets bedste
• Opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer
• Opfattelse af, at kommunen er for lille
• Holdning om mere ansvar til forældrene
• Holdning om, at der skal sættes hårdere ind
• Opfattelse af, at samfundet ikke vil ofre de penge, der skal til
• Ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet
• Holdning om, at klienterne har urealistiske forestillinger om, hvad kommunen kan tilbyde

- Holdning om, at nye problemer præger socialområdet
- Positiv opfattelse af sagsbehandlerne og deres måde af omgås klienterne på
- Positiv opfattelse af sagsbehandlernes faglighed
- Opfattelse af, at sagsbehandlerne tænker mere på barnets tarv end på formalia
- Opfattelse af, at sagsbehandlerne er meget interesseret i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord

Sagsbehandlernes personlige karakteristika

Troen på, at ledelsesværktøjer, ledelsesstil, organisatorisk indretning og holdninger og opfattelser på såvel politisk som administrativt ledelsesniveau har indflydelse på markarbejdernes adfærd, afspejler fundamentalt set en "organisation uden mennesker"-tankegang. Dvs. en tankegang, ifølge hvilken medarbejderen er en bureaukrat, hvis handlinger ene og alene er et produkt af den organisation, som vedkommende tjener (Lægreid & Olsen, 1978:20). Personlige præferencer, anti- og sympatier samt personlige egenskaber spiller ingen rolle. Som medarbejder træder man ind i en organisation som en ren tavle. Her formes ens adfærd efter de regler – såvel formelle som uformelle – der kendetegner organisationen. I en sådan tankegang vil den ansattes uddannelsesmæssige baggrund, alder, anciennitet, køn og lignende personlige karakteristika ikke have nogen betydning.

Som modstykke hertil står "menneske uden organisation"-tankegangen, der betragter medarbejderen som et færdigformet produkt, der ikke lader sin adfærd præge af organisatoriske forhold såsom ledelsesstil og ledelsesværktøjer (Lægreid & Olsen, 1978). Væsentligst for vedkommendes adfærd er dels prægning i barndom og ungdom, dvs. hans/hendes uddannelsesmæssige og sociale baggrund, dels personlige karakteristika som fx køn og alder.

Modsætningerne mellem de to tankegange er selvsagt store og repræsenterer i mere eller mindre karikeret form hver sit ekstreme yderpunkt i en diskussion mellem aktør- og strukturbetragtninger. Men virkeligheden er mere kompliceret end som så. Nogle aktører lader sig lettere påvirke end andre, og nogle organisatoriske indretninger er bedre end andre til at påvirke sine medlemmer. Vi kan derfor ikke udelukke, at personlige karakteristika ved markarbejderne har betydning for den adfærd, de udviser, og måske endda relativt set har større betydning end diverse faktorer på politisk og administrativt ledelsesniveau. Personlige karakteristika ved sagsbehandlerne indgår derfor i de kommende analyser

som en selvstændig kategori af variable. De personlige karakteristika, som inddrages i analyserne, fremgår af tabel 5.11.

Tabel 5.11
Operationalisering af variable til måling af personlige karakteristika.

Anvendt variabel
• Alder
• Uddannelsens længde
• Anciennitet
• Hvorvidt arbejdet er koncentreret omkring sager m. børn og unge

Det er alt sammen karakteristika ved den enkelte sagsbehandler og dennes arbejdssituation, som antages at påvirke vedkommendes adfærd. Fx kan man forestille sig, at man med alderen og ancienniteten bliver mere uformel og fleksibel i sin sagsbehandlerstil, idet man får en større faglig sikkerhed. Samtidig kan man forestille sig, at sagsbehandlere, der ikke arbejder fuldtid med børnesager, i højere grad oplever manglende tid til opfølgning på de enkelte børnesager, fordi deres tid føles mere knap.

Endelig skal det nævnes, at køn ikke indgår som en variabel, selvom man teoretisk ville kunne argumentere for, at sagsbehandlerens køn kan spille ind på vedkommendes opgaveløsning (se fx Nielsen, 2004). Langt de fleste sagsbehandlere på børn og unge-området er imidlertid kvinder, hvorfor der i datamaterialet ikke er belæg for at undersøge betydningen af køn.

Sagsbehandlernes holdninger

"Mennesker uden organisation"-tankegangen lægger op til en påstand om, at sagsbehandlernes personlige holdninger kan have betydning for, hvordan opgaver udføres og defineres.

Umiddelbart bemærker Wilson (1989), at offentligt ansattes adfærd påvirkes af, hvilke oplevelser og erfaringer de har gjort sig i forbindelse med tidligere eller nuværende arbejdsopgaver. Især hvis deres arbejdsopgaver er løst definerede, kan sagsbehandlernes holdninger spille ind på deres opgaveløsning. Hvis der er få og uklare regler eller manglende specifikationer for, hvordan et job skal udføres, vil holdninger eller ideologi ifølge Wilson kunne udgøre en guideline for, hvordan sager

bliver løst (Wilson, 1989:54). Holdninger og opfattelser kommer med andre ord til at udfylde de huller, som manglende eller upræcise regler efterlader. Man kunne fx i den forbindelse forestille sig, at en sagsbehandlers personlige vurdering af en klients motiver vil få betydning for, hvilken service de får – herunder hvilken sagsbehandlerstil de udsættes for (Winter, 2002:15, 23). Ligeledes kunne man forestille sig, at holdningen til klienter kan influere på, i hvor høj grad man inddrager de berørte børn og unge samt personer fra deres nærmiljø. Mere konkret kan man forestille sig, at holdningen dels til de konkrete lovændringer, dels til politikerne kan have betydning for, i hvor høj grad nye lovændringer implementeres. I dette til tilfælde vil det i så fald blandt andet have betydning for brugen af efterværn, inddragelsen af personer fra barnets nærmiljø samt brugen af støtteperson til forældre under barnets/den unges anbringelse.

For således at vurdere, om forskelle i sagsbehandlernes personlige holdninger kan bidrage til at forklare variationen kommunerne imellem i deres indsats over for de udsatte børn og unge, inddrager vi under kategorien "sagsbehandlernes holdninger" de i tabel 5.12 skitserede variable.

Tabel 5.12
Operationalisering af variable til måling af sagsbehandlernes holdninger.

Anvendt variabel
• Holdning til lovændringerne
• Holdning til nytten af efterværn
• Holdning til nytten af støtteperson til forældre
• Holdning til nytten af viften af foranstaltninger i øvrigt
• Økonomi vs. barnets bedste
• Opfattelse af, at kommunen er for lille
• Holdning om mere ansvar til forældrene
• Holdning om, at der skal sættes hårdere ind
• Ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet
• Holdning om, at klienterne har urealistiske forestillinger om, hvad kommunen kan tilbyde
• Holdning om, at nye problemer præger socialområdet
• Opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer
• Opfattelse af, at gældende lov er up-to-date med de eksisterende problemer
• Opfattelse af normalsystemets rummelighed

Analyseteknik

Rent analyseteknisk foretages de kommende analyser således, at alle de skitserede uafhængige variable og deres eventuelle forklaringskraft er testet på hver af de nævnte afhængige variable. Da det samlede antal af kommuner i undersøgelsen – og i Danmark i det hele taget – ikke er stort nok til, at det er statistisk forsvarligt at teste den "fulde model" (dvs. alle uafhængige variables forklaringskraft op mod hinanden) på én gang, er samtlige uafhængige variable inden for hver kategori (fx kategorien ledelsesværktøjer) testet først, kategori for kategori. Herefter indgår de variable, der inden for hver kategori viste sig at have signifikant forklaringskraft, i en samlet test. Gennem denne test udelades en efter en de variable, der nu – på grund af kontrol for de øvrige signifikante variable – ikke længere viser sig at bidrage signifikant til modellens forklaringsevne.

I tabellerne findes derfor kun de variable, som efter endt statistisk testning viste sig at bidrage signifikant til en forklaring på, hvorfor nogle kommuner har en høj score på den enkelte afhængige variabel, mens andre scorer lavt.

Af hensyn til analysernes systematik og dermed læserens muligheder for at forstå, hvordan analyserne er gennemført, er det altså nøjagtig den samme model og nøjagtig de samme variable – nemlig modellen i figur 5.1 og de ovenfor gennemgåede uafhængige variable – som hver gang er blevet anvendt i forsøget på at forklare variationen kommunerne imellem. En bieffekt heraf er imidlertid, at nogle af de uafhængige variable, som indgår i forklaringsmodellen, er mere teoretisk velbegrundede i forhold til nogle afhængige variable end i forhold til andre. Dette gør, at vi indimellem gennem analyserne er stødt på signifikante sammenhænge, som umiddelbart kan være vanskelige at forklare, hvilket i så fald vil fremgå.

Som analysemetode anvendes lineær regression for de analyser, hvor den afhængige variabel er en skala, mens der for de analyser, hvor den afhængige variabel er en dummy-variabel (dvs. en ja-nej-variabel), anvendes logistisk regression.

I tabellerne afrapporteres for hver signifikant variabel dels den standardiserede regressionskoefficient, dels den absolutte værdi af t-test i parentes. En sammenligning af koefficienterne og værdierne mellem de uafhængige variable afspejler således styrkeforholdet mellem dem.

Som det endvidere ses af tabellerne, så varierer det, hvorvidt sammenhængen mellem den enkelte uafhængige og afhængige variabel er positiv eller negativ. I tilfælde af negativ sammenhæng – dvs. hvor en stigning i den uafhængige variabel medfører et fald i den afhængige – er dette markeret med et negativt fortegn.

Tema: Hvad influerer på sagsbehandlernes adfærd i "mødet med borgerne"?

Hvad forklarer variationen i hyppigheden af inddragelse af de berørte børn/unge i forbindelse med en § 38-undersøgelse?

Inddragelse af børn og unge i forbindelse med deres egen sag er et centralt element i næsten alle børnesager, bl.a. i forbindelse med den lovpligtige § 38-undersøgelse. Af vejledningen til loven fremgår det således bl.a., at det er væsentligt, at barnets eller den unges egen mening kommer til udtryk gennem en samtale med vedkommende. Med lovændringen fra 2001 blev det endvidere i formålsparagraffen til den særlige støtte til børn og unge (§ 32) fremhævet, at barnets/den unges synspunkter altid skal inddrages og tillægges en passende vægt i overensstemmelse med barnets alder og modenhed. Det påkalder sig derfor i denne evalueringssammenhæng særlig opmærksomhed, hvilke af de opstillede forklaringsfaktorer der har en signifikant betydning for, hvor hyppigt der sker en inddragelse af de berørte børn/unge i forbindelse med en § 38-undersøgelse.

Tabel 5.13

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til at forklare variationen i, hvor hyppigt de berørte børn/unge bliver inddraget i forbindelse med en § 38-undersøgelse.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Hyppighed af inddragelse af de berørte børn/unge i forbindelse med en § 38-undersøgelse
Eksistensen af kvalitetssikringsstandarder	.17** (2.21)
Sagsbehandlerne har ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet	-.22** (-2.80)
Model statistics:	
N =	156
Adjusted R^2	0.07
F-value af samlet model	6.91**

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) ***p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Af tabel 5.13 kan man se, at kun to forhold har signifikant betydning for, hvor hyppigt de berørte børn/unge inddrages i forbindelse med en § 38-undersøgelse. For det første bliver børn og unge inddraget mere i forbindelse med en § 38-undersøgelse i de kommuner, hvor man anvender kvalitetssikringsprocedurer i børnesager. En oplagt forklaring på, at netop dette ledelsesværktøj har betydning, er, at anvendelsen af kvalitetssikrings procedurer er med til at skærpe sagsbehandlernes fokus på inddragelsen af de berørte børn og unge, hvilket netop er hensigten med at indføre denne form for instrument. En anden forklaring kan være, at de kommuner, som anvender kvalitetssikringsprocedurer, i høj grad inddrager de berørte børn og unge, dog uden at inddragelsen af de berørte børn og unge direkte skyldes kvalitetssikringsproceduren. Man kan således forestille sig, at man i de samme kommuner har en tendens til at ligge højt på begge dimensioner på samme tid, fordi man generelt gør en god indsats, uden at der er en direkte sammenhæng. Man skal dog huske på, at virkeligheden ofte er et "både-og", dvs. at man godt kan gøre en generelt god indsats, samtidig med at eksistensen af kvalitetssikringsprocedurer også selvstændigt har en positiv indvirkning på inddragelsen af de berørte børn og unge i forbindelse med § 38-undersøgelsen.

Det kan også konstateres, at sagsbehandlernes opfattelse af klienterne har signifikant betydning for, hvor ofte de berørte børn og unge inddrages i forbindelse med § 38-undersøgelsen. Jo ringere tillid sagsbehandlerne har til klienterne, jo mindre inddrager sagsbehandlerne de berørte børn/unge i forbindelse med § 38-undersøgelsen. Ringe tillid er i denne forbindelse både et spørgsmål om, at sagsbehandlerne oplever, at klienterne gerne vil have kommunen til at betale for både det ene og det andet, og om, at de føler, at forældrene ikke er til at stole på, samt at forældrene burde være helt ude af børnenes liv. En oplagt forklaring på, at ringe tillid betyder mindre inddragelse af det berørte barn/unge, er, at sagsbehandlerne netop har en opfattelse af, at børnene og deres forældre ikke er til at stole på, og derfor heller ikke mener, at inddragelse af børnene i § 38-undersøgelser er til det gode.

Derudover skal det påpeges, at man med disse to forhold i modellen kan forklare 14 pct. af den samledes variation i inddragelsen af de berørte børn og unge i forbindelse med en § 38-undersøgelse. Der er altså 86 pct. af variationen, som ikke kan forklares. Der er med andre ord en række andre faktorer end dem, det har været muligt at medtage i analyserne, som har betydning for inddragelsen af de berørte børn og unge i forbindelse med en § 38-undersøgelse.

Hvad forklarer variationen i, hvor hyppigt der finder en samtale sted med barnet/den unge ved hhv. *starten* og *ophøret* af en foranstaltning?

Som det er tilfældet ved § 38-undersøgelser, er det væsentligt, at barnet/den unge bliver hørt, når der iværksættes en konkret foranstaltning, for at få barnets/den unges mening om den konkrete foranstaltning og for at høre, om vedkommende selv synes, det er en hensigtsmæssig løsning. Ligeledes er det væsentligt at have en samtale med barnet eller den unge, når forvaltningen skønner, at foranstaltningen bør ophøre, for at høre, om barnet/den unge er af samme mening. Som det ses, når man sammenligner tabel 5.13 med tabel 5.14 og 5.15, er der forskel på, hvilke forhold der har betydning for, hvor ofte de berørte børn og unge inddrages i forbindelse med en § 38-undersøgelse, og hvor ofte der er en samtale med barnet/den unge ved henholdsvis starten og ved ophøret af foranstaltningen.

Tabel 5.14

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til at forklare variationen i, hvor hyppigt der finder en samtale sted med barnet/den unge ved starten af en foranstaltning.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Hyppighed af samtale med berørte barn/ung ved starten af en foranstaltning
Afdelingsleders tidsforbrug på forhold af ekstern karakter	-.24*** (-3.08)
Eksistensen af en værdiproces	.16** (2.04)
Sagsbehandlernes ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet	-.20** (-2.47)
Model statistics:	
N =	143
Adjusted R^2	0.13
F-value af samlet model	7.13***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Kigger vi først på, hvad der kan forklare hyppigheden af samtale med barnet/den unge ved *starten* af en foranstaltning, er der tre forhold, som har signifikant betydning (se tabel 5.14). For det første har det betydning, hvilken ledelsesstil den enkelte afdelingsleder har. Det har således betydning, i hvor høj grad afdelingslederen orienterer sig eksternt og bruger tid på forhold af ekstern karakter set i forhold til afdelingen – det være sig lokalpolitikere eller eksterne aktører inden for og uden for kommunen. Jo mere tid afdelingslederen bruger på sådanne eksterne aktiviteter, jo mindre tilbøjelighed er der i kommunen til at have en samtale med det berørte barn eller den unge ved starten af en foranstaltning. Det kunne tyde på, at afdelingslederens fravær fra afdelingen øger sagsbehandlernes incitament til selv at bestemme, hvor ofte de afholder samtaler med de berørte børn ved starten af en foranstaltning.

For det andet har kommuner, som har været gennem en værdiproces omkring forvaltningens arbejde i børnesager, flere samtaler med de berørte børn og unge ved starten af en foranstaltning, end kommuner, der ikke har været gennem en sådan værdiproces. At anvende værdiprocesser som ledelsesværktøj er udsprunget af ideen om, at man i organisationer, som er præget af individuelle skøn og individuel beslutningstagning, må styre ud fra nogle overordnede værdier i stedet for gennem regelstyring. Antagelsen er, at regelstyring netop ikke kan anvendes, når der er tale om mange konkrete og individuelle beslutninger. Det lader altså til, at de værdier, som er blevet diskuteret i værdiprocesserne i disse kommuner, også er slået igennem hos sagsbehandlerne og i deres adfærd i "mødet med borgeren".

Desuden har også sagsbehandlernes opfattelse af klienterne signifikant betydning for, hvor ofte der er samtale med barnet/den unge ved starten af en foranstaltning, ligesom vi så, at det gjorde sig gældende for inddragelse af barnet/den unge i forbindelse med § 38-undersøgelsen. Jo ringere tillid sagsbehandlerne har til klienterne, i jo mindre grad finder der en samtale sted med barnet/den unge ved starten af en foranstaltning. Som vi har været inde på tidligere, giver det umiddelbart mening, da den ringe tillid meget vel kan tænkes at udmønte sig i manglende samtale med barnet/den unge.

Der kan med disse tre forhold forklares 13 pct. af den samlede variation i hyppigheden af samtale med det berørte barn/den berørte unge ved *starten* af en foranstaltning.

Når vi derimod ser på, hvor ofte der finder en samtale sted med barnet/den unge ved foranstaltningens *ophør*, kan der samlet set

forklares noget mere, nemlig 21 pct. af variationen (tabel 5.15). Det ses, at der sjældnere finder samtale sted med de berørte børn og unge ved foranstaltningens ophør i de kommuner, hvor afdelingslederen orienterer sig eksternt og bruger tid på forhold af ekstern karakter set i forhold til afdelingen – det være sig lokalpolitikere eller eksterne aktører inden for og uden for kommunen. Som det var tilfældet med samtale med barnet/den unge ved starten af en foranstaltning, har afdelingslederens ledelsesstil altså betydning for, om der finder en samtale sted ved ophøret af foranstaltningen. Forklaringen er nok den samme, nemlig at afdelingslederens fravær fra afdelingen øger sagsbehandlernes incitament til selv at bestemme, hvor ofte de afholder samtaler med de berørte børn ved ophøret af en foranstaltning.

Tabel 5.15

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i hyppigheden af samtale med barnet/den unge ved foranstaltningers ophør.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Hyppighed af samtale med det berørte barn/unge ved ophør af en foranstaltning
Afdelingsleders tidsforbrug på forhold af ekstern karakter	-.22*** (-2.92)
Gennemstrømning af forvaltningschefer	-.18*** (-2.29)
Sagsbehandlernes holdning til nytten af viften af foranstaltninger i øvrigt (dvs. – efterværn og støtteperson til forældre)	.18** (2.37)
Sagsbehandlernes opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	.27*** (3.51)
Model statistics:	
N =	143
Adjusted R^2	0.21
F-value af samlet model	9.04***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Analysen viser derudover, at det er andre forhold, som har betydning for, hvor ofte der er samtale med barnet/den unge, ved *ophør* end ved *start* af en given foranstaltning. Jo oftere der har været udskiftning på posten som socialforvaltningschef, i jo mindre grad finder der samtale sted med det berørte barn/den unge ved en foranstaltnings *ophør*. Det kan forklares med, at der i kommuner, hvor der relativt tit er udskiftning af socialforvaltningschefer, ofte ikke vil være den samme kontinuitet i socialforvaltningen, hvilket også giver mulighed for, at der ikke er så høj grad af systematik i arbejdet med børnesager, ligesom opfølgningen og styringen fra ledelsens side nok er svagere i disse kommuner.

Derudover har det også betydning for, hvor ofte der er samtale med barnet/den unge ved foranstaltningers *ophør*, hvilken opfattelse sagsbehandlerne har dels af foranstaltnings- og anbringelsesviften – ud over efterværn – og dels af lokalpolitikerne. Begge dele har en positiv indvirkning, således at i jo højere grad sagsbehandlerne tror på, at foranstaltnings- og anbringelsesviften – ud over efterværn – bidrager til at sikre barnets bedste, og i jo højere grad sagsbehandlerne har en opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke de generelle linjer og påvirke kommunens virke på socialområdet, i jo højere grad har sagsbehandlerne en samtale med de berørte børn og unge ved foranstaltningers ophør. En udlægning af dette er, at sagsbehandlernes opfattelse af, i hvor høj grad de forskellige former for særlig støtte sikrer barnets bedste, hænger sammen med deres generelle opfattelse af begrebet barnets bedste. Mange kan have den mening, at barnets bedste netop handler om at inddrage barnet selv, hvorfor de også anser det for naturligt, at der finder en samtale sted ved ophør af en given foranstaltning.

I de kommuner, hvor sagsbehandlerne har en positiv opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke de generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke på socialområdet og i det hele taget fokusere på de generelle linjer, kan det hænge sammen med, at der her eksisterer en generel arbejdsdeling mellem politikerne og forvaltningen, som begge parter er tilfredse med. Politikerne tager sig således af den overordnede ledelse af socialområdet og blander sig ikke i enkeltsager, men overlader derimod den konkrete udmøntning af de overordnede linjer til forvaltningen. I forlængelse heraf er det muligt, at man fra politisk side i disse kommuner fokuserer på inddragelsen af de berørte børn og unge, hvilket så udmønter sig i, at sagsbehandlerne oftere har samtale med de berørte børn og unge ved foranstaltningers ophør.

Hvad forklarer variationen i, hvor hyppigt der tildeles en støtteperson til forældre under deres barns anbringelse?

En central del af lov nr. 466 drejer sig om at sikre kontinuiteten i anbringelser. Et af midlerne til at opnå dette mål var at give kommunerne mulighed for at tildele en støtteperson til forældrene til anbragte børn. 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, fx ved at der opstår en god kontakt og et godt samarbejde mellem kommunen og forældrene (Jappe, 2004). Det er derfor interessant at undersøge, hvilke forhold der kan være med til at forklare variationen i, hvor ofte der tildeles en støtteperson til forældre under deres barns anbringelse. Resultatet af analysen ses i tabel 5.16 nedenfor.

Tabel 5.16

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i tildeling af en støtteperson til forældre under deres barns anbringelse. [1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Tildeling af en støtteperson til forældre under deres barns anbringelse
Graden af tilfældighed i sagsfordelingen	-.22*** (-2.74)
Afdelingslederens opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer af lokalpolitikerne	.35*** (4.32)
Socialdirektørens opfattelse af, at sagsbehandlerne er meget interesserede i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord	.25** (3.13)
Sagsbehandlernes opfattelse af, at det er lige så vigtigt at varetage kommunens økonomiske interesser, som at varetage barnets bedste (Økonomi vs. barnets bedste)	.21** (2.63)
Model statistics:	
N =	124
Adjusted R^2	0.22
F-value af samlet model	9.84***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Det kan for det første konstateres, at principperne for sagsfordelingen i den daglige fordeling af de forskellige sager med udsatte børn og unge har signifikant betydning for, hvor ofte der tildeles en støtteperson til forældre under deres barns anbringelse. Jo mindre tilfældigt det er, hvem af de tilstedeværende sagsbehandlere der tager en given børnesag, i jo højere grad vil der blive tildelt en støtteperson til forældre under deres barns anbringelse. Vi har ikke differentieret mellem, hvilken form for specialisering der måtte være tale om, men blot om sagsbehandlerne er specialiseret inden for et givent område, fx familiens primære baggrund (alkohol, vold etc.), familiens etniske baggrund eller efter geografisk område i kommunen, eller om det er mere tilfældigt. En umiddelbar tolkning af resultatet er, at specialisering af sagerne blandt sagsbehandlerne gør, at vedkommende i højere grad er opmærksom på de støttemuligheder i forbindelse med anbringelse, som der er i lovgivningen. Måske har den pågældende sagsbehandler også gode erfaringer med ordningen, fordi han/hun har haft andre lignende sager, og er derfor mere opmærksom på at tilbyde en støtteperson til forældre.

For det andet har afdelingslederens opfattelse af, at lokalpolitikerne ikke blander sig i enkeltsager, men derimod har fokus på de overordnede linjer på det socialpolitiske område, en positiv effekt på tildelingen af støttepersoner til forældre. Det kan, som tidligere beskrevet, forklares med, at afdelingslederen føler, at der er en god arbejdsdeling mellem lokalpolitikerne på den ene side og forvaltningen på den anden. Afdelingslederen kan således også have en betydelig grad af selvstændig indflydelse på den konkrete udmøntning af de overordnede politiske retningslinjer, hvilket kan påvirke brugen af støttepersoner i positiv retning, hvis afdelingslederen selv har opmærksomheden rettet mod det. Samtidig kan det tænkes, at politikerne overordnet set har fokus på anbringelser og anbringelsernes virkning, og at forvaltningen har udmøntet dette ved bl.a. at have fokus på tildeling af støttepersoner.

For det tredje er det sådan, at i jo højere grad socialdirektøren har en opfattelse af, at sagsbehandlerne er interesserede i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord, i jo højere grad sker der en tildeling af støttepersoner.

Denne sammenhæng kan umiddelbart synes mærkelig, og vores bedste bud er, at der er tale om tilfældig samvariation.

Det er desuden værd at bemærke, at sagsbehandlernes egen opfattelse af, at det er lige så vigtigt at varetage kommunens økonomiske interesser som at varetage barnets bedste, har en signifikant positiv indvirkning på tildelingen af støttepersoner til forældre under deres barns anbringelse. Det kan tolkes som udtryk for, at mange sagsbehandlere synes, at tildelingen af støttepersoner faktisk kan spare kommunen for en del penge.

Endelig kan det konstateres, at der med de ovenfor beskrevne faktorer i modellen kan forklares 22 pct. af den samlede variation i tildelingen af støttepersoner til forældre under deres barns anbringelse.

Hvad forklarer variationen i, hvor hyppigt hhv. ikke-professionelle og professionelle personer inddrages i barnets nærmiljø?

Inddragelsen af personer fra barnets/den unges nærmiljø i forbindelse med både udredning og behandling af problemerne med barnet/den unge er et af de elementer, som tidligere er blevet rubriceret under det at sikre "barnets bedste". Det er en gængs antagelse, at jo mere hjælpen og støtten kan gives i barnets nærmiljø og ved inddragelse af personer tæt på barnet/den unge, jo bedre er det, eftersom barnet/den unge i så fald dels er i vante og trygge omgivelser, dels ikke kommer til at opleve støtten og hjælpen som noget fjernt og abrupt i forhold til liv og omgangskreds i øvrigt. Det er dog fortsat noget uklart, hvem det helt præcist er, der skal inddrages, samt i hvilke situationer en sådan inddragelse anses for at være frugtbar. Delrapport I viste, at der kan sondres mellem "professionelle" – dvs. lærere, pædagoger og fritidsledere – og "ikke-professionelle" som fx familiemedlemmer og venner/omgangskreds, og at sagsbehandlerne inddrager "de professionelle" i langt højere grad end de "ikke-professionelle". Derfor er den følgende analyse opdelt i to, således at der først ses på, hvilke faktorer der kan forklare variationen i, hvor hyppigt ikke-professionelle personer i barnets nærmiljø bliver inddraget, mens der umiddelbart bagefter ses på, hvilke faktorer der kan forklare variationen i, hvor hyppigt professionelle personer bliver inddraget i barnets nærmiljø.

Af tabel 5.17, som viser resultatet af analysen af inddragelse af *ikke-professionelle* personer, er det værd at bemærke, at det er socialdirektørens opfattelse af to forhold, som slår igennem, og dermed har betydning for, hvor ofte der sker en inddragelse af ikke-professionelle personer i barnets/den unges nærmiljø i udredningen og behandlingen af barnets/

den unges problemer. Det viser sig, at i jo højere grad socialdirektøren mener, at en fast kontaktperson og personlig rådgiver bidrager til barnets bedste, i jo højere grad sker der en inddragelse af ikke-professionelle personer i barnets nærmiljø. Dette kan umiddelbart synes som en mærkelig sammenhæng, og vi kan da heller ikke komme med en kvalificeret forklaring herpå. Men som nævnt kan vi, på grund af den måde vi har valgt at strukturere analyserne på, støde på sammenhænge, som er statistisk signifikante, men vanskelige at fortolke. I så fald kan der være tale om sammenhænge, som ikke afspejler egentlige årsagssammenhænge, men i stedet en mere eller mindre tilfældig samvariation.

Tabel 5.17

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i, hvor hyppigt ikke-professionelle personer i barnets nærmiljø bliver inddraget.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Hyppighed af inddragelse af ikke-professionelle personer i barnets nærmiljø
Socialdirektørens opfattelse af nytten af en kontaktperson og personlig rådgiver	.59*** (.36)
Socialdirektørens ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet	-.18*** (-31)
Model statistics:	
N =	140
Adjusted R^2	0.16
F-value af samlet model	14.12***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Omvendt er der en ikke overraskende negativ sammenhæng mellem på den ene side socialdirektørens opfattelse af, at klienterne udnytter systemet, samt at han/hun har ringe tillid til disse, og på den anden side inddragelsen af ikke-professionelle personer i barnets nærmiljø. Det betyder, at jo ringere tillid socialdirektøren har til klienterne, jo mindre bliver ikke-professionelle personer i barnets nærmiljø inddraget i forbindelse med udredningen og behandlingen af barnets problemer. Det er ikke overraskende, da de ikke-professionelle personer er familiemedlemmer og venner/omgangskreds i barnets nærmiljø, som socialdirektøren netop ikke har tillid til. Det tyder altså på, at socialdi-

rektørens opfattelser af klienterne har betydning for den adfærd, som de enkelte sagsbehandlere udviser i deres møde med borgerne.

Endelig skal det bemærkes, at modellen kan forklare 16 pct. af den samlede variation i inddragelsen af ikke-professionelle personer i barnets nærmiljø.

Vendes blikket derimod mod inddragelsen af *professionelle* personer i barnets nærmiljø, ser billedet anderledes ud (se tabel 5.18). Ganske vist kan nogenlunde den samme andel – 10 pct. – af den samlede variation i inddragelsen af professionelle personer i barnets nærmiljø forklares, men det er andre forhold, som bidrager til forklaringskraften. For det første har afdelingslederens ledelsesstil over for sagsbehandlerne betydning derved, at jo mere tid afdelingslederen bruger på økonomiske og organisatoriske forhold, jo mindre bliver de professionelle inddraget i barnets nærmiljø og dermed i udredningen og behandlingen af barnets/den unges problemer. Den oplagte forklaring er, at der i takt med afdelingslederens øgede fokusering på økonomi og organisering er mindre mulighed for opmærksomhed mod og tid til "mødet med borgen" og dermed den konkrete inddragelse af personer i barnets nærmiljø.

Derudover er det et af de elementer, som er blevet kategoriseret som "organisatoriske indretninger", der har betydning for, hvor ofte professionelle personer inddrages i barnets nærmiljø. Analysen viser nemlig, at i jo højere grad der bliver delegeret ansvar ud til forvaltningen – og nedad i forvaltningen – jo mere er der en tendens til, at de professionelle personer i barnets/den unges nærmiljø inddrages i udredningen og behandlingen af barnet/den unge. Det vil sige, at der i højere grad sker inddragelse af professionelle i barnets nærmiljø, hvis det fx er en sagsbehandler eller en afdelingsleder, som har kompetencen til at godkende beslutningen om iværksættelse af en given foranstaltning, end hvis kompetencen slet ikke var delegeret, eller hvis det var socialdirektøren, som havde kompetencen. Det kunne tyde på, at de personer, som i højere grad er i direkte berøring med klienterne, skønner, at inddragelsen af professionelle personer i barnets nærmiljø er mere til det gode, end personer, som er "højere oppe" i den kommunale styringskæde gør. Det kunne også tolkes derhen, at netop uddelegering af ansvar til forvaltningen – og nedad i forvaltningen – er en måde for lokalpolitikerne og de øverste i den kommunale forvaltning til at udnytte og anerkende, at det i højere grad er sagsbehandlerne og afdelingslederne, som ligger inde med kompetencen til at træffe de "rigtige" beslutninger, og at de ved at delegere derfor billiger de beslutninger, som sagsbehandlere og

afdelingsledere træffer. Med andre ord kan der godt "oppe i systemet" være enighed i, at det er godt at inddrage professionelle personer i barnets/den unges nærmiljø, selvom analysen viser, at der er en større grad af inddragelse af professionelle personer i barnets nærmiljø, jo mere der er delegeret.

Endelig kan det af tabel 5.18 ses, at i jo højere grad afdelingslederen mener, at efterværnsforanstaltningerne bidrager til barnets bedste, jo mindre hyppigt sker der inddragelse af professionelle personer i barnets/den unges nærmiljø i forbindelse med udredningen og behandlingen af barnets/den unges problemer. Der er højst sandsynligt ikke tale om en årsagssammenhæng her, men i stedet mere eller mindre tilfældig samvariation, som vi ikke kan forklare.

Tabel 5.18

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i, hvor hyppigt professionelle personer bliver inddraget i barnets nærmiljø. [1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Hyppighed af inddragelse af professionelle personer i barnets nærmiljø
Afdelingslederens tidsforbrug på økonomiske og organisatoriske forhold	-.22** (-2.78)
Graden af delegation	.23** (2.88)
Afdelingslederens holdning til nytten af efterværn	-.18** (-2.26)
Model statistics:	
N =	144
Adjusted R^2	0.10
F-value af samlet model	6.30**

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Hvad forklarer variationen i, hvor hyppigt tilflytningskommuner underrettes?

Et vigtigt overordnet element af lov nr. 466 var at styrke den tidlige og forebyggende indsats. Derfor skete der med lovændringen en præcisering af den tværkommunale underretningspligt. § 33a 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 var at sikre, at forældre til børn med særlige behov ikke blot flytter til en anden kommune for at undgå en iværksættelse af foranstaltninger, som den hidtidige kommune havde påtænkt. Man kan derfor påstå, at idealet er, at der altid sker en underretning af tilflytningskommunen i tilfælde af, at en familie med særlige behov flytter fra en kommune til en anden. Det kan imidlertid ses af svarene, at dette ikke er tilfældet. Forklaringen på det kan bl.a. bunde i, at spørgsmålsformuleringen i spørgeskemaet kan misforstås. Der er spurgt til, i hvor mange af de relevante sager de enkelte sagsbehandlere har kontaktet en anden kommune i sager, hvor en familie er flyttet fra kommunen til en anden kommune. Her kan nogle sagsbehandlere have svaret på, i hvor mange af *alle* deres sager, de har underrettet tilflytningskommunen. Der kan således være svar, hvor der er angivet i "i omkring halvdelen af sagerne", selvom det reelt er i næsten alle af de *relevante* sager. Det er desværre ikke muligt at finde ud af, om dette er tilfældet, men det skal påpeges, at konklusionerne skal tages med dette in mente, og at den variation, der er imellem kommunerne, måske ikke er udtryk for den helt reelle variation.

Men når der analyseres på, hvad der kan forklare den faktiske variation mellem kommunerne i vores datamateriale, i hvor ofte de underretter tilflytningskommuner, kan det for det første konstateres, at en høj gennemstrømningsprocent af sagsbehandlerne har en negativ indvirkning på underretningen af tilflytningskommuner. Forklaringen synes at ligge lige for, idet en stor gennemstrømning af sagsbehandlere alt andet lige vil betyde mindre kontinuitet i sagsbehandlingen – og måske også mindre systematik i sagsbehandlingen – hvilket kan medføre, at der nemmere opstår "svipsere", fx i form af at nye sagsbehandlere ikke er klar over eller ikke er opmærksomme på, at en familie flytter fra deres kommune til en anden.

Det fremgår desuden af tabel 5.19, at i jo højere grad socialudvalgsformændene er positivt indstillede over for forskellige aspekter ved anbringelser – det være sig anbringelser, støttepersoner til forældre under deres barns anbringelse og udslusningsordning i hidtidigt anbringelsessted – i jo højere grad sker der underretning af tilflytningskommuner. Forklaringen på det kunne være, at socialudvalgsformændenes positive indstilling over for de relativt indgribende anbringelsesforanstaltninger hænger sammen

med et større fokus på at sikre kontinuiteten i børnesagerne og dermed, at der hyppigere sker underretning af tilflytningskommuner.

Derimod ser det ud til, at i jo højere grad socialudvalgsformændene er positivt indstillede over for sagsbehandlerne og deres måde at omgås deres klienter på, jo sjældnere underrettes tilflytningskommunerne. Forklaringen er, at socialudvalgsformændenes positive opfattelse af sagsbehandlernes arbejde og deres måde at omgås deres klienter på også indebærer, at sagsbehandlerne efter udvalgsformændenes mening er mindre regelorienterede og har en større tendens til at give klienterne længere snor. Det synes umiddelbart indlysende, at jo længere snor, og jo mindre regelorienteret sagsbehandlerne er, jo sjældnere vil de underrette tilflytningskommunen.

Vi kan ved disse forhold i analysen forklare 17 pct. af den samlede variation i hyppigheden af underretning af tilflytningskommuner.

Tabel 5.19

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i underretning af tilflytningskommuner.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Hyppighed af underretning af tilflytningskommuner
Gennemstrømning af sagsbehandlere	-.22** (-2.17)
Socialudvalgsformændenes holdning til nytten af anbringelse, støtteperson til forældre og efterværn	.25** (2.40)
Socialudvalgsformændenes positive opfattelse af sagsbehandlerne og deres måde at omgås klienterne på	-.32*** (-3.09)
Model statistics:	
N =	111
Adjusted R^2	0.17
F-value af samlet model	6.49***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Hvad forklarer variationen i brugen af efterværn?

Som nævnt tidligere er brugen af efterværn også en del af det møde, som de berørte børn og unge har med det offentlige socialpædagogiske system – en del af den service og de muligheder, som de bliver givet. Samtidig var det med lovændringerne i 2001 en ambition at få kommunerne til at etablere efterværn for de unge, som fylder 18 år i løbet af deres anbringelse. Formålet er at undgå, at de unge – blot fordi de fylder 18 år – fra den ene dag til den anden og uden et egentligt alternativ bliver "hældt ud" af deres foranstaltninger og dermed overladt til sig selv eller det sociale system for voksne.

Det er derfor relevant at se på, hvad der kan forklare variationen i brugen af efterværn, for herved at opnå viden om, hvad der henholdsvis fremmer og eventuelt hæmmer kommunernes brug af efterværn. Resultaterne af disse analyser fremgår af tabel 5.20.

Inden vi ser nærmere på resultaterne, er det imidlertid værd at bemærke, at den endelige forklaringsmodel, som indeholder de variable, der bidrager signifikant til at forklare variationen i brugen af efterværn, desværre indbefatter et meget lille antal af observationer – dvs. et meget lille antal kommuner. Modellen bygger således kun på 45 kommuner. Der er med andre ord et stort frafald, hvilket skyldes, at ikke alle respondenter i alle kommuner har svaret, ligesom det ikke er alle respondenter, der har besvaret alle spørgsmål. Og dette problem synes særlig stort i forhold til spørgsmålet om brugen af efterværn. Til gengæld er det værd at lægge mærke til, at den endelige forklaringsmodel faktisk har en meget høj forklaringskraft! Så på trods af, at modellen fanger variationen mellem relativt få kommuner, så er det altså meget af den konstaterede variation, som vi er i stand til at forklare.

Tabel 5.20

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i brugen af efterværn.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Brugen af efterværn
Årsværk brugt på udelukkende sagsbehandling set i forhold til antal sager	.38*** (3.16)
Eksistensen af en tværfaglig gruppe	.32*** (3.03)
Adskillelsen af myndigheds- og leverandørrolle	-.23** (2.12)
Afdelingsledernes ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet	-.66*** (5.65)
Socialudvalgsformændenes holdning om, at klienterne har urealistiske forventninger til, hvad kommunen kan tilbyde	.23** (2.33)
Model statistics:	
N =	45
Adjusted R^2	0,57
F-value af samlet model	12.79***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Med hensyn til de mere substantielle resultater fremgår det af tabel 5.20, at jo flere ressourcer der anvendes på egentlig sagsbehandling, desto større sandsynlighed er der for en relativt hyppig brug af efterværnsforanstaltninger. Brugen af efterværn afhænger altså af, hvor mange sagsbehandlere – hvor mange sagsbehandlingstimer – der er til at tage sig af de enkelte sager. At tænke i efterværn og bruge tid på at etablere det stiger altså med de sagsbehandlerressourcer, der er til rådighed.

Endvidere viser analyserne, at kommuner med en tværfaglig gruppe i højere grad etablerer efterværnsforanstaltninger for anbragte unge, der fylder 18 år, end kommuner, som ikke har en tværfaglig gruppe. En forklaring herpå kan være, at de tværfaglige grupper i sig selv er med til at "huske på" eller "presse på" for, at man tænker på og får lagt en plan for, hvad der skal ske med den unge, når vedkommende fylder 18 år og dermed ikke længere er omfattet af børn og ungeforvaltningens arbejde. En anden forklaring kan være, at de kommuner,

som har oprettet en tværfaglig gruppe, i det hele taget har en højere implementeringsgrad af de forskellige elementer, der indgik i lovændringerne fra 2001. Det vil sige, at det ikke er den tværfaglige gruppe, der i sig selv bidrager til den øgede anvendelse af efterværn, men at eksistensen af den tværfaglige gruppe afspejler, at kommunen i det hele taget er med på noderne og derfor har implementeret såvel efterværnsforanstaltninger som en tværfaglig gruppe. Det skal imidlertid pointeres, at de to forklaringer ikke er gensidigt udelukkende. Sandheden kan således godt være et "både-og" – at etableringen af efterværnsforanstaltninge r hovedsageligt forekommer i de kommuner, som generelt har en høj implementeringsgrad og dermed også har oprettet en tværfaglig gruppe, men at den tværfaglig gruppe og dens medlemmer også i sig selv forøger sandsynligheden for, at spørgsmålet om efterværn ikke bliver glemt.

Som det fremgår af tabel 5.20, så har en høj adskillelsesgrad mellem kommunens myndigheds- og leverandørroller i forhold til indsatsen over for udsatte børn og unge negativ sammenhæng med, hvor ofte der etableres efterværn for anbragte unge. Jo mere rollerne mellem på den ene side at fungere som besluttende myndighed og på den anden side at levere egentlige socialpædagogiske ydelser er adskilt, desto mindre sandsynlighed er der for, at der etableres en form for efterværnsforanstaltning for den unge, som fylder 18 år. En forklaring på denne sammenhæng kan være, at opsplitningen af de to roller medfører, at de to systemer "glemmer" at tale sammen eller i hvert fald ikke får talt sammen i tide og dermed får lagt en plan for, hvad der skal ske, når den unge fylder 18 år. En anden forklaring kan være, at det i forbindelse med en opsplitning af de to roller bliver lettere for den beslutningstagende myndighed at afvise eventuelle forslag om efterværn og dermed undgå øgede udgifter. Hvad der er den egentlige forklaring, er vanskeligt at afgøre, men igen er det værd at notere sig, at de to forklaringer godt kan være på spil på én og samme tid, og uanset hvad er konsekvensen, at en øget opsplitning mellem de to roller i relation til spørgsmålet om efterværn har en negativ effekt.

Går vi videre i tabel 5.20, fremgår det, at afdelingslederens personlige holdning til eller opfattelse af klienterne også har betydning for, i hvor høj grad der etableres efterværn for de anbragte unge. Jo mere afdelingslederen har den opfattelse, at klienterne udnytter systemet, desto lavere er sandsynligheden for, at der i kommunens sager med unge etableres en form for efterværnsforanstaltning. Man kan umiddelbart sige, at ledelsens opfattelse af, at kommunen eller "det offentlige" indimellem er "tossegode" og yder mere, end hvad der er rimeligt, medfører mindre

villighed til også at lade eventuelle foranstaltninger forsætte ud over det 18. år. Den observerede sammenhæng synes umiddelbart logisk i sin konsekvens. Hvad der derimod ikke synes logisk er, at der er en positiv sammenhæng mellem, hvor ofte der etableres efterværn, og i hvor høj grad socialudvalgsformanden vurderer, at forældre og børn har urealistiske forventninger til, hvad det offentlige kan yde og hjælpe med. Denne kritiske opfattelse af klienterne hænger altså sammen med en relativ hyppig brug af efterværn. Sammenhængen synes umiddelbart ulogisk, men en mulig udlægning er, at de socialudvalgsformænd, som oplever, at klienterne har urealistiske forventninger til, hvad kommunen kan gøre, faktisk også forsøger at signalere til forvaltningen, at de på bedste vis skal forsøge at imødekomme disse forventninger, fx ved at etablere efterværn. En anden udlægning er imidlertid den modsatte, nemlig at forvaltningens brug af efterværn får socialudvalgsformændene til i højere og højere grad at tænke, at klienterne har urealistiske forventninger til, hvad der er det offentliges opgave. Hvad der er den reelle bagvedliggende mekanisme, kan desværre ikke afgøres med de foreliggende data.

En anden måde at vurdere spørgsmålet om efterværn på er at se på, hvad der forklarer, om kommunen har en fast procedure for, hvad der skal ske ved ophør af en foranstaltning for unge i 17-18-års-alderen. Spørgsmålet er altså ikke, hvor hyppigt der etableres efterværn, men om man fra kommunens ledelsesmæssige side har indført procedurer, som sikre, at sagsbehandlernes opmærksomhed rettes mod problemstillingen omkring anbragte unge, som fylder 18 år i løbet af deres foranstaltning.

Som resultaterne i tabel 5.21 viser, så er det andre faktorer, der bevirker, om en kommune har indført sådanne procedurer, end dem, der bevirker en relativ hyppig brug af efterværn. For det første: Jo hyppigere en afdelingsleder får statistiske opgørelser vedrørende økonomiske forhold, desto større sandsynlighed er der for, at kommunen har indført en fast procedure for, hvad der skal ske, når en foranstaltning ophører, fordi den unge fylder 18 år. For det andet er der en positiv sammenhæng mellem, hvorvidt kommunen har tilknyttet en eller anden form for supervision til sagsbehandlernes arbejde på den ene side og eksistensen af en fast procedure ved ophøret af foranstaltninger for unge på den anden side. Hvis der eksisterer supervision, er der altså større sandsynlighed for, at der også eksisterer faste procedurer vedrørende efterværn.

Forklaringen på den positive relation mellem begge de nævnte forhold og eksistensen af en fast procedure for, hvad der skal ske ved ophøret af en foranstaltning for unge, der fylder 18 år, er sandsynligvis,

at begge forhold afspejler en administrativ ledelseskultur og dermed en organisatorisk indretning, hvor sagsbehandlernes arbejde på en systematisk måde følges op af ledere og fagligt kvalificerede personer. En systematik, som så også afspejles i, at der formuleres faste procedurer for sagsbehandlingen – herunder også for efterværn.

Tabel 5.21

Resultaterne af logistisk regressionsanalyse til forklaring af variationen i, hvorvidt kommunen har en fast procedure for, hvad der skal ske ved ophør af en foranstaltning for unge i 17-18-års-alderen.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Fast procedure for, hvad der skal ske ved ophør af en foranstaltning for unge i 17-18-års-alderen
Hvor hyppigt afdelingslederen får statistiske opgørelser vedrørende økonomiske forhold	.360**
Eksistensen af supervision	1.376**
Sagsbehandlerens opfattelse af, at kommunen er for lille	-.620**
Model statistics:	
N =	184
Naglekerke R^2	0,15

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Da den afhængige variabel er en dummy-variabel (ja-nej-variabel), anvendes logistisk regression i stedet for lineær regression. I logistiske regressioner anvendes Naglekerkes R^2 i stedet for Adjusted R^2 til at belyse modellens forklaringskraft.

Samtidig ser vi af tabel 5.21, at jo mere sagsbehandlerne opfatter kommunen som værende for lille til at løfte dagens opgaver vedrørende de udsatte børn og unge, jo mindre sandsynlighed er der for, at kommunen har en fast procedure for, hvad er skal ske, når 17-18-årige unges foranstaltning ophører. Forklaringen på denne sammenhæng er nok den, at små kommuner generelt ikke føler, at de behøver faste procedurer, dels fordi de relativt sjældent har sager, hvor spørgsmålet om efterværn er relevant, og dels fordi den daglige nærhed mellem sagsbehandler og politisk og administrativ ledelse gør, at man finder det unødvendigt at formulere regler og procedurer. Styringen af sagsbehandlerne og

deres arbejde foregår mere uformelt og i forbindelse med de konkrete sager.

Sluttelig skal det nævnes, at vi sammenlignet med modellen, der forklarede variationen i brugen af efterværn, fanger væsentlig flere kommuner, idet 184 af respondenterne indfanges af modellen. Til gengæld er vi – på trods af, at vi undervejs i analyserne har inddraget ikke så få potentielt forklarende variable – kun i stand til at forklare omkring 15 pct. af den observerede variation.

Hvad forklarer variationen i ventetider?

Som argumenteret tidligere kan længden af de ventetider, som klienterne støder på i forbindelse med iværksættelsen af diverse foranstaltninger, også betragtes som et element af begrebet "mødet med borgeren", eftersom den service og ydelse, som borgerne møder, selvfølgelig også er præget af, hvor lang tid der går fra, at der er truffet afgørelse om foranstaltning, til dennes faktiske iværksættelse. Idealet er selvsagt, at der praktisk talt ingen ventetid er, men på trods heraf er der variation i, hvor lang sagsbehandlerne vurderer den gennemsnitlige ventetid på en række foranstaltninger til at være. Hvad der delvis kan forklare denne variation, fremgår af tabel 5.22.

Tabel 5.22

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i ventetiders længde.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Ventetiders længde
Adskillelsen af myndigheds- og leverandørrolle	-.18** (2.31)
Sagsbehandlerens holdning om, at der skal sættes hårdere ind	-.17** (2.14)
Model statistics:	
N =	161
Adjusted R^2	0,04
F-value af samlet model	4.71***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

I tabel 5.22 er det imidlertid først og fremmest værd af lægge mærke til den meget lille forklaringskraft, som modellen har. Den viste – endelige – forklaringsmodel forklarer kun 4 pct. af den samlede variation. Det på trods af, at vi jo faktisk i den overordnede forklaringsmodel har haft inddraget mange forskellige typer af potentielt forklarende variable, herunder variable vedrørende kommunens økonomiske situation og det relative antal af problembørn i kommunen. Spørgsmålet om variationen i ventetider forklares altså i langt overvejende grad af forhold, som vi med vores data ikke er i stand til at indfange.

Resultaterne i tabel 5.22 viser dog, at der er en negativ sammenhæng mellem adskillelsesgraden af myndigheds- og leverandørrollerne på den ene side og ventetidernes længde på den anden side, forstået således, at jo mere de to roller er adskilt, desto kortere vurderer sagsbehandlerne de gennemsnitlige ventetider på foranstaltninger til at være. Forklaringen på denne sammenhæng er sandsynligvis, at jo mere adskilt myndigheds- og leverandørrollerne er fra hinanden – dvs. jo mindre det er den samme forvaltningsmæssige enhed eller evt. den samme person, som yder begge roller – desto større sandsynlighed er der for, at sagsbehandlerne har en bredere vifte af leverandører at vælge imellem. Traditionen – og muligheden – for at vælge mellem flere leverandører, og dermed også at vælge den, som har kortest ventetid, er sandsynligvis større blandt de kommuner, hvor adskillelsesgraden mellem myndigheds- og leverandørrollerne er høj, end i de kommuner, hvor den er lav.

Endvidere viser resultaterne i tabel 5.22, at jo mere kritisk og sanktionerende sagsbehandlernes holdning til klienterne er, desto kortere vurderer sagsbehandlerne ventetiderne til at være. Forklaringen på denne sammenhæng er nok, at sagsbehandlere, der er af den opfattelse, at der skal gribes konsekvent og relativt markant ind over for problemer med udsatte børn og unge, også mere ihærdigt finder foranstaltninger og herunder alternative foranstaltninger, hvis der ved de oprindeligt tiltænkte foranstaltninger er forholdsvis lang ventetid, end de sagsbehandlere, som ikke har samme holdning til klienterne.

Men når alt det er sagt, er det væsentligt igen at påpege, at disse to forklarende elementer alt i alt ikke bidrager med meget i forhold til at forklare længden på ventetider, idet de tilsammen kun er i stand til at forklare 4 pct. af den observerede variation. Det er altså primært nogle helt andre ting end de to nævnte faktorer, som har indflydelse på, hvor lange sagsbehandlerne vurderer ventetiderne på forskellige foranstaltninger til at være.

Hvad forklarer variationen i hyppigheden af genanbringelser og ændring i anbringelsessted?

Endnu et element, som hører ind under overskriften "mødet med borgeren", er spørgsmålet om, hvor ofte genanbringelser finder sted. Gentagende genanbringelser eller ændringer i anbringelsessted ses af alle som problematiske, eftersom det skaber ustabilitet, øger barnets/dens unges problemer med at skabe nære relationer og mindsker barnets/den unges evne og lyst til at knytte sig til andre. Gentagende genanbringelser kan derfor siges at være udtryk for, at den service/hjælp, som møder borgeren ikke er så optimal, som vi ville ønske, den var. Det skal imidlertid i parentes påpeges, at undersøgelserne i såvel delrapport I som i kapitel 4 i denne rapport viser, at genanbringelser og ændring i anbringelsessted ikke vurderes til at forekomme specielt hyppigt. Dog er det stadig muligt at observere en vis variation mellem kommunerne, mht. hvor hyppigt sagsbehandlerne vurderer, at genanbringelser og ændring i anbringelsessted forekommer. I den oprindelige spørgsmålsformulering blev sagsbehandleren bedt om at vurdere hyppigheden af genanbringelser og ændring i anbringelsessted på en skala fra 1 til 5, dvs. gående fra "i ingen/en lille del af sagerne" til "i alle/langt de fleste sager". Da der imidlertid, som nævnt, er tale om, at genanbringelser vurderes til at forekomme relativt sjældent, har vi vurderet, at det var interessant at se på, hvad der kan forklare variationen mellem dem, som praktisk talt aldrig oplever genanbringelser eller ændring i anbringelsessted, og dem, der melder tilbage, at de indimellem eller endog ofte oplever dette. Skalaen er med andre ord blevet omkodet til en skala, hvor en score på 0 er lig med, at man praktisk talt aldrig oplever genanbringelser eller ændring i anbringelsessted, mens 1 er lig med, at det opleves indimellem, hvis ikke endda ofte. Spørgsmålet for de følgende analyser er derfor, hvad der kan forklare forskellen mellem de kommuner, der ifølge eget udsagn praktisk talt aldrig har genanbringelser eller ændring i anbringelsessted, og dem, som oplever det relativt hyppigt. Resultaterne fremgår af tabel 5.23.

Tabel 5.23

Resultaterne af logistisk regressionsanalyse til forklaring af variationen i hyppigheden af genanbringelser.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Hyppigheden af genanbringelser
"Omfanget/styrken" af kommunens evalueringstradition	.368***
Hvor hyppigt afdelingslederen får statistiske opgørelser vedrørende det socialpædagogiske arbejde	-1.510***
Eksistensen af virksomhedsplan	-1.469***
Sagsbehandlernes holdning om mere ansvar til forældre	2.217***
Sagsbehandlernes holdning om, at der skal sættes hårdere ind	1.599***
Model statistics:	
N =	98
Naglekerke R^2	0,43

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Da den afhængige variable er en dummy-variabel (ja-nej-variabel), anvendes logistisk regression i stedet for lineær regression. I logistiske regressioner anvendes Naglekerkes R^2 i stedet for Adjusted R^2 til at belyse modellens forklaringskraft.

Af tabel 5.23 ses det for det første, at den endelige forklaringsmodel er relativt god til at forklare den observerede variation. Lidt under halvdelen af variationen kan således forklares med henvisning til de skitserede variable.

Af tabellen fremgår det endvidere, at tre såkaldte ledelsesværktøjer på forskellig vis hænger sammen med, hvorvidt kommunen praktisk talt aldrig eller faktisk indimellem eller oftere må genanbringe eller ændre børn og unges anbringelsessted. Resultaterne viser således, at jo mere omfattende kommunens evalueringstradition er, jo hyppigere forekommer genanbringelser og ændring af anbringelsessted. Forklaringen på denne sammenhæng er imidlertid nok den modsatte kausalitet, nemlig den, at de kommuner, som har relativt mange genanbringelser også er de kommuner, som i de forgangne år selv har følt et behov for at få evalueret og diskuteret deres socialpædagogiske indsats. Konklusionen er altså ikke, at evalueringer har negativ effekt på forekomsten af

genanbringelser og ændring af anbringelsessted, men samtidig skal det påpeges, at der heller ikke er belæg for at sige det modsatte, nemlig at hyppige og omfattende evalueringer af kommunens socialpædagogiske arbejde i signifikant grad fører til en mindskelse af antallet af genanbringelser og ændring af anbringelsessted, for i så fald ville fortegnet på den observerede effekt være modsat – dvs. negativ i stedet for positiv.

Dette er imidlertid tilfældet, når vi ser på de to øvrige ledelsesværktøjer, som viser sig at have en effekt på hyppigheden af genanbringelser og ændring i anbringelsessted. Både udarbejdelsen af en såkaldt "virksomhedsplan" for socialforvaltningens arbejde og hyppigheden af afdelingslederens "overvågning" af dele af sagsbehandlernes arbejde i form af statistiske opgørelser over fx sagsbehandlernes tidsforbrug, antallet af udarbejdede handleplaner og interview med børn og unge set i forhold til antallet af sager, hænger negativt sammen med antallet af genanbringelser og ændring i anbringelsessted. Jo mere afdelingslederen i statistisk form forsøger at opnå overblik over og holde øje med sagsbehandlernes arbejde, desto mindre vurderes problemet med genanbringelser og ændring af anbringelsessted til at være. Og hvis kommunens forvaltning hvert år skal udfylde og revidere en såkaldt virksomhedsplan over mål og planer for forvaltningens kommende arbejde, så er problemet med genanbringelse og ændring i anbringelsessted også mindre. Forklaringen på disse to sammenhænge er sandsynligvis, at såvel afdelingslederens "overvågning" som udarbejdelsen af virksomhedsplaner sætter fokus på og skærper opmærksomheden omkring såvel det socialpædagogiske arbejde generelt som genanbringelser specifikt. Desværre har vi ikke oplysninger om, hvad de forskellige virksomhedsplaner indeholder, hvorfor vi ikke med sikkerhed kan sige, at de specifikt indeholder mål og planer vedrørende genanbringelse og ændring af anbringelsessted, men det behøver heller ikke være helt specifikke mål herom, som skaber den observerede effekt. Der kan lige så vel være tale om mål og planer om samarbejde og dialog med anbringelsessteder – herunder plejefamilier – eller om grundige samtaler med såvel de berørte børn/unge som deres forældre.

Foruden de to faktorer, der som nævnt bidrager til at mindske problematikken omkring genanbringelser og ændring i anbringelsessted, så viser resultaterne i tabel 5.23 også to faktorer, som bidrager til at øge problematikken. Begge faktorer afspejler holdningsmæssige aspekter på sagsbehandlerniveau. Resultaterne i tabel 5.23 viser således, at jo mere sagsbehandlerne mener, at forældre burde have mere ansvar, og at man i højere grad burde lytte til dem, desto større synes problematikken

omkring genanbringelser og ændring i anbringelsessted at være. Ligeledes er der en positiv sammenhæng mellem, at sagsbehandleren mener, at der skal sættes hårdere ind over for klienterne og deres sociale problemer på den ene side, og genanbringelser og ændring i anbringelsessted på den anden side. Resultatet afspejler nok, at der er to forskellige typer af sagsbehandlere, men hvor deres forskelligheder altså lige i forhold til spørgsmålet om genanbringelser har samme effekt. På den ene side har vi sagsbehandlerne, som, fordi de mener, at man skal lytte til forældrene, inddrage dem og fastholder troen på, at de kan lære at løfte forældreopgaven, dels måske griber mildere ind end nødvendigt, dels lader forældrene hjemtage anbragte børn tidligere og oftere end sagsbehandlere, der i mindre grad har tillid til forældrene og deres forælderevne. På den anden side har vi en gruppe af sagsbehandlere, som omvendt mener, at der skal gribes hårdere ind – at vi tvangsfjerner for få og i det hele taget giver forældrene for stor indflydelse. At denne holdning hænger sammen med en relativt hyppig brug af genanbringelser og ændring af anbringelsessted, er imidlertid sandsynligvis et spørgsmål om omvendt kausalitet, nemlig et spørgsmål om, at gentagne og mange hjemtagelser med efterfølgende genanbringelser resulterer i, at nogle sagsbehandlere bliver desillusioneret og mister troen på nytten af at inddrage og tage hensyn til forældrenes ønsker. En alternativ forklaring kan være, at de sagsbehandlere, som går ind for en hurtig indgriben og anbringelse, indimellem får anbragt barnet/den unge på et ikke helt optimalt anbringelsessted. Med de forhåndenværende data kan vi ikke afgøre, hvilken mekanisme der hovedsageligt er tale om, men sagen er faktisk også den, at begge mekanismer kan være på spil på en og samme tid.

Hvad forklarer variationen i sagsbehandlernes sagsbehandlerstil?

Et andet aspekt af "mødet med borgeren" er som nævnt tidligere, hvilken stil – attitude – sagsbehandlerne udviser i samspillet med deres klienter. Spørgsmålet om sagsbehandlerstil er målt ved et indeks, der afspejler, hvor uformel, fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig sagsbehandlerne vurderer sig selv til at være over for klienterne.

Som det fremgår af tabel 5.24 (side 178), er der to faktorer på sagsbehandlerniveau, der på forskellig vis påvirker den måde, hvorpå sagsbehandlerne interagerer med klienterne. For det første er der en positiv sammenhæng mellem den pågældende sagsbehandlers alder og

graden af den nævnte form for imødekommende stil og attitude over for klienterne. Jo ældre sagsbehandleren er, jo større sandsynlighed er der for, at vedkommende udviser en uformel, fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig sagsbehandlerstil. Forklaringen på denne sammenhæng er nok, at jo ældre og dermed mere erfaren man er, jo mere overskud og sikkerhed har man i forhold til sine klienter, hvorved man også magter dels at være mere person end fagperson, dels at være rådgivende og fleksibel i forhold til reglerne og den enkelte klients situation. Desuden kan der måske også være tale om, at der er generationsforskelle, mht. hvilke socialpædagogiske værdier og normer, man er præget af.

Dernæst viser resultaterne i tabel 5.24, at jo mere kritisk og sanktionerende en holdning sagsbehandleren har til klienterne generelt, desto mindre uformel, fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig er den pågældende sagsbehandler i sin attitude over for sine klienter. Det synes da også umiddelbart logisk, at jo mere man finder, at der er berøringsangst i det danske behandlersystem, at der generelt gives alt for meget indflydelse til de forældre, som har bevist, at de er uegnede som forældre, samt at vi tvangsfjerner alt for få børn i Danmark, desto mere formel, ufleksibel, upersonlig, mindre rådgivende og mindre tillidsfuld er vedkommende også. Resultatet synes således at afspejle en vis overensstemmelse mellem personlige opfattelser i forhold til socialpædagogiske problemstillinger på den ene side og deres egen vurdering af deres attitude over for klienterne på den anden side.

Hvad der imidlertid også er værd at lægge mærke til, er, at der faktisk også er en række faktorer vedrørende socialudvalgsformanden – dennes holdninger og opfattelser – som påvirker sagsbehandlerens stil i mødet med de berørte borgere. Som det fremgår af tabel 5.24, har også socialudvalgsformandens eventuelle kritiske og sanktionerende holdning til klienterne betydning for, hvilken sagsbehandlerstil sagsbehandlerne udviser. En kritisk og sanktionerende holdning på det politiske niveau hænger således sammen med, at sagsbehandlerne er mindre uformelle, fleksible, rådgivende etc. Noget tyder altså på, at de holdningsmæssige signaler fra det politiske niveau faktisk slår igennem på sagsbehandlerniveauet, hvilket kan ske såvel gennem rekrutteringen som ved, at sagsbehandlerne i det daglige så småt tilpasser deres adfærd til det, som den politiske ledelse ønsker.

Ligeledes ser vi, at socialudvalgsformændenes holdning til de mere gennemgribende foranstaltninger – nemlig de foranstaltninger, som på forskellig vis knytter sig til spørgsmålet om anbringelse – også afspejles i sagsbehandlernes adfærd. Jo mere positiv socialudvalgsfor-

manden er over for sådanne foranstaltninger, jo mindre uformel, fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig er de enkelte sagsbehandlere i deres stil over for klienterne. Groft sagt kan man sige, at jo mere positivt stemt den politiske ledelse er over for de relativt indgribende former for foranstaltninger, og jo mere den synes, de nytter, desto mere distanceret bliver sagsbehandlerne i deres sagsbehandling. Forklaringen herpå kan være, at politikernes villighed til at bakke op om gennemgribende foranstaltninger gør, at man som sagsbehandler føler, at man skal afholde sig fra at blive for personligt involveret i en sag, fordi den politiske ledelse har en interesse i at køre en hård og konsekvent linje.

Tabel 5.24

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i, hvor uformel, fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig sagsbehandlerstilen er.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Sagsbehandlerstil
Sagsbehandlerens alder	.21** (2.40)
Sagsbehandlerens holdning om, at der skal sættes hårdere ind	-.20** (2.15)
Socialudvalgsformandens holdning om, at der skal sættes hårdere ind	-.20** (2.13)
Socialudvalgsformandens holdning til nytten af anbringelse, støtteperson og efterværn	-.19** (2.17)
Socialudvalgsformandens opfattelse af, at sagsbehandlerne tænker mere på barnets tarv end på formalia	.19** (2.17)
Socialudvalgsformandens opfattelse af, at sagsbehandlerne er meget interesseret i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord	.22** (2.35)
Model statistics:	
N =	105
Adjusted R^2	0,19
F-value af samlet model	5.17***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Ser vi nærmere på tabel 5.24, ser vi endvidere, at der også på forskellig vis er sammenhæng mellem nogle opfattelser, som socialudvalgsformanden har af de kommunale sagsbehandlere og deres arbejde på den ene side, og sagsbehandlernes sagsbehandlingsstil på den anden side. Såvel udvalgsformandens opfattelse af, at sagsbehandlerne tænker mere på barnets tarv end på formalia, som formandens opfattelse af, at sagsbehandlerne er meget interesseret i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord, hænger sammen med en relativt mere uformel, fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig stil på sagsbehandlerniveau. Den logiske forklaring herpå er imidlertid, at kausaliteten mellem disse faktorer faktisk er den modsatte end tilfældet ovenfor, nemlig at det er karakteren af sagsbehandlernes adfærd, som påvirker socialudvalgsformandens opfattelse heraf. Når sagsbehandleren er relativt uformel, fleksibel og rådgivende i sin omgang med klienterne, så opfatter udvalgsformanden det som om, sagsbehandlerne tænker mere på barnet end de formelle forhold og regler. Ligeledes skal sammenhængen mellem den uformelle, fleksible, rådgivende etc. sagsbehanderstil og udvalgsformandens opfattelse af, at sagsbehandlerne er meget interesseret i at få sager hurtigt væk fra skrivebordet, ses som et udtryk for, at den politiske ledelse opfatter sagsbehandlernes uformelle, fleksible og personlige sagsbehandlerstil som et udtryk for, at sagsbehandlerne er mere interesseret i at "gøre noget" og at være "ude i marken", dvs. være i interaktion med klienterne i stedet for at sidde ved skrivebordet og håndtere sager.

Det skal i parentes nævnes, at spørgsmålet om, hvorvidt socialudvalgsformændene opfatter det sådan, at sagsbehandlerne er meget interesseret i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord, oprindeligt blev formuleret som udtryk for en kritisk indstilling til sagsbehandlerne og deres arbejde, nemlig som et udtryk for, at de "overfladebehandler" blot for at få sendt sagen videre i systemet. Men den observerede sammenhæng tyder på, at udvalgsformændene faktisk har lagt noget andet i selve spørgsmålsformuleringen, hvorfor den første forklaring lader til at være den mest sandsynlige.

Endelig skal det nævnes, at vi med den endelige model kun er i stand til at forklare 19 pct. af den observerede variation, selvom vi også har inddraget mange andre potentielle forklaringsmuligheder undervejs, men har udeladt disse, da de har vist sig ikke at bidrage signifikant til modellens evne til at forklare den observerede variation. Der er altså fire femtedele af den observerede variation, mht. hvor uformel fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig sagsbehandlerne er i deres arbejde med klienterne, som vi ikke kan forklare.

Tema: Hvad influerer på sagsbehandlernes adfærd i "systematik og opfølgning"?

Som nævnt i indledningen til denne rapport har vi valgt at analysere indsatsen over for de udsatte børn og unge ud fra to overordnede dimensioner. Den ene dimension, som er blevet undersøgt ovenfor, drejer sig om "mødet med borgeren", mens den anden drejer sig om "systematik og opfølgning".

Hvad forklarer variationen i, hvor ofte sagsbehandlerne skriftligt angiver målet med en foranstaltning?

Et af de aspekter ved spørgsmålet om systematik og opfølgning i sagsbehandlingen, som vi har valgt at sætte fokus på i denne rapport, er som tidligere nævnt spørgsmålet om, hvor ofte og systematisk sagsbehandlerne i forbindelse med de enkelte iværksatte foranstaltninger eksplicit formulerer, hvad målet med foranstaltningen er.

Spørgsmålet for analyserne bag resultaterne i tabel 5.25 er derfor, hvad der kan forklare, hvorfor sagsbehandlerne i nogle kommuner i højere grad skriftligt formulerer målet med en foranstaltning end i andre kommuner. Med andre ord: Hvad medfører en høj grad af skriftlig angivelse af målet med en foranstaltning?

Som det fremgår af tabel 5.25, er det – på trods af, at vi gennem de foregående analyser har inddraget en lang række potentielt forklarende variable – forholdsvis svært at forklare den observerede variation. Det er således kun 4 pct. af variationen, som vi er i stand til at forklare, og det er således hovedsageligt meget andet end det, som fremgår af tabellen, der har indflydelse på, hvorvidt kommunernes sagsbehandlere skriftligt angiver mål med foranstaltninger eller ej. Det er bare ikke noget, som vi er i stand til at afdække – på trods af den store mængde af variable, der har været inddraget i analyserne.

Når alt det er sagt, er det dog alligevel værd af lægge mærke til, at sagsbehandlernes personlige opfattelser på to forskellige måder hænger sammen med, hvor ofte der i selve sagen angives mål med den iværksatte foranstaltning.

For det første ser vi i tabel 5.25 en positiv sammenhæng mellem på den ene side sagsbehandlerens opfattelse af, at der er behov for at styrke normalsystemets rummelighed for at gøre plads til børn og unge med særlige behov, og på den anden side hyppigheden af, at målet med foranstaltninger angives. Forklaringen på denne sammenhæng kan være, at jo mere man mener, at normalsystemets rummelighed burde styrkes, desto oftere ekspliciterer man målet med en foranstaltning, simpelthen som et middel til dels at skubbe på normalsystemet (hvis den valgte foranstaltning finder sted inden for normalsystemets rammer), dels at tydeliggøre, når normalsystemet kommer til kort.

Kausaliteten kan imidlertid også være den omvendte. Nemlig, at jo mere det i ens daglige sagsbehandlingsarbejde er indarbejdet, at målet med en foranstaltning skal formuleres eksplicit, desto mere får man øje på, at normalsystemet faktisk ikke formår at rumme de berørte børn og unge og dermed bidrage til problemernes løsning.

Hvilken af de to forklaringer der er den reelle, kan ikke afgøres på basis af de forhåndenværende data.

Tabel 5.25

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i, hvor ofte målet med foranstaltninger angives skriftligt.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Skriftlig angivelse af mål med foranstaltning
Sagsbehandlers opfattelse af normalsystemets rummelighed	.13** (1.93)
Sagsbehandlers opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	.18*** (2.69)
Model statistics:	
N =	214
Adjusted R^2	0,04
F-value af samlet model	5.66***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Endelig ses det af tabel 5.25, at jo mere sagsbehandlerne er af den opfattelse, at politikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer, desto oftere angives målet med en foranstaltning eksplicit i det pågældende barns sag. Forklaringen herpå kan være, at i jo højere grad man er af den opfattelse og oplever, at politikerne er dygtige til at "drive politik", desto mere forventer man også, at tredjemand – dvs. fx den politiske ledelse – kan gennemskue sammenhængen mellem mål og midler i forbindelse med en sags afgørelse, hvorfor man bliver mere grundig i sine bestræbelser på at gøre sagen, dens forhold samt argumenterne bag indstilling og beslutning gennemsigtige og velunderbyggede.

Forklaringen kan imidlertid også være omvendt, nemlig at politikerne faktisk har stillet krav til sagsbehandlerne om, at målet med en foranstaltning skal formuleres, hvilket får sagsbehandlerne til at opleve politikerne som dygtige til at formulere generelle retningslinjer og påvirke kommunens socialpolitiske arbejde. Det skal imidlertid i parentes nævnes, at hvis det ene og alene var et spørgsmål om, at politikerne formulerede administrative retningslinjer eller politiske målsætninger/servicemål for kommunens indsats over for børn og unge med særlige behov, så ville de variable, som måler disse forhold, have indgået i den endelige forklaringsmodel, og det gør de ikke. Så hvis kausaliteten går denne vej, afhænger sagsbehandlernes opfattelse af, at politikerne er dygtige til at "drive politik", altså af andet og mere end eksistensen af skriftlige politiske målsætninger/servicemål, mål- og resultatkrav eller formuleringen af administrative retningslinjer.

Hvad forklarer variationen i, hvor ofte sagsbehandlerne anvender den tværfaglige gruppe?

Som det fremgik af kapitel fire har 82 pct. af de danske kommuner etableret enten en fast eller en ad hoc tværfaglig gruppe, men ét er om man har oprettet en tværfaglig gruppe, noget andet er, hvor ofte den inddrages. I 2004-undersøgelsen vurderede sagsbehandlerne i 64 pct. af kommunerne, at de i forbindelse med vanskelige børnesager benytter sig af den tværfaglige gruppe i alle/langt de fleste eller i det mindste i over halvdelen af sagerne, mens man i resten af kommunerne vurderede, at det i varierende grad gøres sjældnere. Hvad der delvis kan forklare denne variation, fremgår af tabel 5.26.

Den faktor, som selvsagt har størst betydning for brugen af en tværfaglig gruppe, er, at en sådan tværfaglig gruppe eksisterer. Har kommunen oprettet en tværfaglig gruppe, så benyttes den også hyppigere – der er med andre ord ikke tale om "døde" grupper, som kun har symbolsk betydning.

Dernæst viser resultaterne i tabel 5.26, at forhold på socialdirektørniveau også på forskellig vis hænger sammen med brugen af den tværfaglige gruppe. For det første er der en negativ sammenhæng mellem socialdirektørens holdning til familiehjælp på den ene side og brugen af en tværfaglig gruppe på den anden side. Jo mere positiv socialdirektøren er over for nytten af familiehjælp, desto mindre bruges den tværfaglige gruppe. Forklaringen på denne sammenhæng er sandsynligvis, at hvis stemningen blandt kommunens ledere – her manifesteret gennem socialdirektørens holdning – er positiv over for brugen af familiehjælp, ser sagsbehandlerne sig mindre nødsaget til at bringe en sag op i den tværfaglige gruppe og dermed opnå mere vægt bag argumenterne herfor. For det andet viser resultaterne i tabel 5.26, at jo mere socialdirektøren har en opfattelse af, at sagsbehandlerne tænker mere på barnets tarv end på formalia, desto hyppigere bruges den tværfaglige gruppe. Forklaringen på denne sammenhæng er nok, at kausaliteten går den anden vej, nemlig at jo oftere sagsbehandleren vælger at inddrage den tværfaglige gruppe i sin sagsbehandling, desto mere oplever socialdirektøren, at sagsbehandlerne tænker mere på barnet end på formalia, idet man via den tværfaglige gruppe bruger tid og kræfter på at finde frem til, hvad der er det optimale for barnet.

Tabel 5.26

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i, hvor ofte den tværfaglige gruppe anvendes i forbindelse med børn og unge-sager.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	Hyppighed i anvendelse af en tværfaglig gruppe
Eksistensen af en tværfaglig gruppe	.48*** (7.39)
Socialdirektørens holdning til nytten af familiehjælp	-.21*** (3.22)
Socialdirektørens opfattelse af, at sagsbehandlerne tænker mere på barnets tarv end på formalia	.15** (2.23)
Sagsbehandlerens opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	.18*** (2.71)
Model statistics:	
N =	159
Adjusted R^2	0,34
F-value af samlet model	21.04***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Yderligere ses det af tabel 5.26, at jo mere sagsbehandlerne oplever lokalpolitikerne som dygtige til at udstikke generelle retningslinjer, til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og til i det hele taget at fokusere på de overordnede linjer, desto mere bruges den tværfaglige gruppe. Igen vil vi argumentere for, at kausaliteten går den anden vej, nemlig at der i de kommuner, hvor man har oprettet en tværfaglig gruppe, og hvor den som følge heraf også bruges, i det hele taget er en arbejdsdeling mellem sagsbehandlerne og den politiske ledelse, hvor politikerne tager sig af de overordnede linjer og arbejder på at styrke det socialpædagogiske arbejde – ikke ved at blande sig i enkeltsager eller sagernes socialpædagogiske substans i det hele taget, men ved fx at oprette en tværfaglig gruppe.

Sluttelig skal det nævnes, at de nævnte faktorer er relativt gode til at forklare den observerede variation, selvom der langtfra er tale om en fuld forklaring. 34 pct. af den samlede variation kan således forklares med henvisning til de nævnte faktorer, mens de resterende 66 pct. må forklares med henvisning til forhold, som vi ikke har målt via det indsamlede datamateriale. Dette på trods af, at den testede forklaringsmodel var langt mere omfangsrig end den endelige.

Hvad forklarer variationen i, i hvor høj grad sagsbehandlerne oplever, at der sjældent er tid til opfølgning på sager?

Umiddelbart er sagsbehandlerne i overvejende grad enige i påstanden om, at der sjældent er tid til opfølgning på sagerne, idet der på en skala fra 1 (meget uenig) til 5 (meget enig) er et gennemsnit på 3.25, men samtidig kan der også observeres en variation mellem kommunernes sagsbehandlere. Spørgsmålet for analyserne, hvis resultat er angivet i tabel 5.27, er derfor, hvad der kan forklare variationen i, i hvor høj grad sagsbehandlerne oplever, at der sjældent er tid til at følge op på deres sager. Som det fremgår af tabel 5.27, er der to af de testede faktorer, som på forskellig vis bidrager til at kunne forklare en sådan variation.

For det første er der en negativ sammenhæng mellem, i hvor høj grad socialudvalgsformanden mener, at kommunen er for lille til at håndtere de eksisterende socialpædagogiske problemer og udfordringer på den ene side, og i hvor høj grad sagsbehandleren oplever, at der sjældent er tid til at følge op på sagerne på den anden side. Der er med andre ord tale om, at jo mere socialudvalgsformanden synes, at kommunen reelt er for lille til at håndtere de nuværende sociale problemer, desto mere tid føler sagsbehandleren, at der er til at opfølge i forhold til de enkelte børn og de iværksatte foranstaltninger. Sammenhængen kan umiddelbart synes underlig, eftersom mange nok vil sætte lighedstegn mellem "for lille" og "for lidt tid". Forklaringen på den observerede sammenhæng er imidlertid nok, at socialudvalgsformandens opfattelse ganske godt afspejler kommunens selvopfattelse som værende en stor eller lille kommune, men at "for lille" ikke nødvendigvis hænger sammen med "for lidt tid", men derimod skal forstås som "for lidt erfaring" eller "for få sager til at have det faglige beredskab". Noget tyder således på, at i hvert fald socialudvalgsformændene i de små kommuner betvivler, at de har kapaciteten til at løfte de forskellige socialpædagogiske opgaver,

men samtidig oplever sagsbehandlerne i disse kommuner, modsat sagsbehandlerne i større kommuner, at der faktisk er bedre tid til at tage sig af – herunder at følge op på – sagerne. Dette sandsynligvis fordi, der er færre sager at tage sig af og have overblik over.

Tabel 5.27

Resultaterne af lineær regressionsanalyse til forklaring af variationen i, hvorvidt sagsbehandlerne oplever, at der sjældent er tid til at følge op på sagerne.[1), 2), 3)]

Uafhængig variabel	I hvor høj grad sagsbehandlerne oplever, at der sjældent er tid til at følge op på sagerne
Socialudvalgsformandens opfattelse af, at kommunen er for lille	-.19** (2.17)
Sagsbehandlernes opfattelse af, at der skal sættes hårdere ind	.34*** (3.98)
Model statistics:	
N =	121
Adjusted R^2	0,13
F-value af samlet model	9.61***

1) Der er i forbindelse med regressionsanalysen foretaget statistiske og visuelle test for at vurdere, hvorvidt forudsætningerne for anvendelse af lineær regression er til stede.

2) *** p< .01 ** p< .05 (two-tailed).

3) Værdierne i de enkelte celler er standardiserede regressions-koefficienter med den absolutte værdi af t-test i parentes.

Ud over den nævnte sammenhæng viser tabel 5.27, at der også er en sammenhæng mellem sagsbehandlernes opfattelse af, at der skal sættes hårdere ind over for klienterne og deres sociale problemer på den ene side, og i hvor høj grad sagsbehandlerne oplever, at der sjældent er tid til opfølgning af de enkelte sager på den anden side. Denne sammenhæng er imidlertid positiv, forstået således, at jo mere man mener, der skal sættes hårdere ind over for klienterne og deres sociale problemer, jo mere oplever man også, at der sjældent er tid til at følge op på de forskellige sager. Forklaringen på denne sammenhæng er nok, at der holdningsmæssigt er sammenhæng mellem de to faktorer, idet hårdere kurs over for de sociale klienter og deres problemer også holdningsmæssigt kræver mere opfølgning på og kontrol af de iværksatte handleplaner og foranstaltninger. Derfor vil man med udgangspunkt i en sådan holdning i højere grad

end andre opleve, at tiden til opfølgning er for lille, simpelthen fordi ens "standard" – ens holdningsmæssige forventning – for graden af opfølgning er højere. Der er således ikke nødvendigvis tale om, at der er mindre tid til opfølgning i disse sagsbehandleres kommuner end i andres, men at man selv synes, der burde være mere tid til det.

Sluttelig skal det nævnes, at vi med de gennemtestede forklaringsfaktorer har opnået en forklaringskraft på 13 pct. Også her er der altså forklaringsfaktorer, som vi på trods af vores i udgangspunktet omfattende forklaringsmodel ikke er i stand til at analysere og redegøre for på basis af den gennemførte undersøgelse.

Sammenfatning

Formålet med dette kapitel har været at forklare den forskel, der er mellem kommunernes adfærd i børnesager, for at finde frem til, hvilke forhold der influerer på kommunernes adfærd og indsats i disse sager. Mere konkret har vi undersøgt, hvilke af en række formelle og uformelle forhold, der har betydning for den adfærd, som kommunerne udviser i børnesager, og dermed hvilke forhold der har betydning for implementeringen af lovændringerne. Vi har anvendt regressionsanalyser, hvor det er muligt at se på, hvilke forhold der har betydning for kommunernes adfærd, når der samtidig kontrolleres for effekten af andre forhold. Formerne for adfærd er udvalgt efter, hvad der kan bidrage til "bedre kvalitet i sagsbehandlingen" operationaliseret ved to forhold: "mødet med borgeren" og "systematik og opfølgning".

Den overordnede konklusion er, at det ofte er forskellige forhold, som har betydning for de forskellige operationaliseringer af "mødet med borgeren" og "systematik og opfølgning". Det betyder, at vi ikke kan pege på bestemte forhold af formel eller uformel art – fx ledelsesstil eller ledelsesværktøjer, organisatoriske forhold eller bestemte holdninger – som har betydning for flere former for adfærd på en gang. Samtidig kan vi heller ikke pege på, at bestemte af de formelle eller uformelle forhold viser sig at have større betydning end andre forhold. Det kan altså konkluderes, at hvad fx angår *ledelsesværktøjer*, er det både værktøjer inspireret af New Public Management og den værdibaserede ledelse, som har betydning for kommunens adfærd. Men betydningen er ikke markant. Hvad angår *ledelsesstil*, er det afdelingslederens tidsforbrug på hhv. eksterne forhold og økonomiske og organisatoriske forhold, der har

betydning for implementeringen. Jo mere tid afdelingslederen bruger på disse forhold, jo mindre er implementeringsgraden. Ser vi på de *organisatoriske indretninger*, er det en lang række forskellige forhold, der har betydning. Det gælder fx gennemstrømningen af forvaltningschefer og sagsbehandlere, supervision i forhold til sagsbehandlernes arbejde og graden af delegation, samt om kommunen har en tværfaglig gruppe eller ej. En lang række af *politikernes* og de *administrative lederes holdninger og opfattelser* har også betydning for forskellige aspekter af kommunernes adfærd. Det gælder både deres holdning til de enkelte foranstaltninger og deres opfattelse af forskellige aspekter af sagsbehandlernes arbejde. Desuden har også deres holdning til klienterne betydning for nogle former for adfærd. Hvad angår den *lokalpolitiske bevågenhed*, er det kun antallet af årsværk brugt på sagsbehandling set i forhold til antal sager, der har betydning. Endelig har *sagsbehandlernes* alder samt en lang række af *deres holdninger og opfattelser* også betydning for adfærden i kommunerne. Det gælder både holdningen til forskellige foranstaltninger, til klienterne, til normalsystemets rummelighed, til vigtigheden af at varetage kommunens økonomiske interesser samt deres opfattelse af lokalpolitikerne og af, at kommunen er for lille til at løfte opgaven over for udsatte børn og unge.

Tabel 5.28 nedenfor viser i oversigtsform resultaterne af de forskellige analyser fra dette kapitel.

Tabel 5.28

Oversigt over, hvilke variable der bidrager signifikant til at forklare forskellige afhængige forhold.

Adfærdsvariabel	Uafhængige variable med signifikant betydning for adfærden	Forklaringskraft
Hyppigheden af inddragelse af berørte børn og unge i forbindelse med en § 38-undersøgelse	• Eksistensen af kvalitetssikringsstandarder • Sagsbehandlernes ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet	0,07
Hyppigheden af samtale med barnet/den unge ved starten af en foranstaltning	• Afdelingslederens tidsforbrug på forhold af ekstern karakter • Eksistensen af en værdiproces • Sagsbehandlernes ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet	0,13

Hyppighed af samtale med barnet/den unge ved ophøret af en foranstaltning	• Afdelingslederens tidsforbrug på forhold af ekstern karakter	
	• Gennemstrømning af forvaltningschefer	
	• Sagsbehandlernes holdning til nytten af viften af foranstaltninger i øvrigt (dvs. – efterværn og støtteperson til forældre)	
	• Sagsbehandlernes opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	0,21
Hyppigheden af tildeling af støtteperson til forældre under deres barns anbringelse	• Graden af tilfældighed i sagsfordelingen	
	• Afdelingslederens opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	
	• Socialdirektørens opfattelse af, at sagsbehandlerne er meget interesserede i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord	
	• Sagsbehandlernes opfattelse af, at det er lige så vigtigt at varetage kommunens økonomiske interesser som at varetage barnets bedste (økonomi vs. barnets bedste)	0,22
Hyppighed af inddragelse af ikke-professionelle personer fra barnets nærmiljø	• Socialdirektørens vurdering af nytten af en kontaktperson og personlig rådgiver	
	• Socialdirektørens ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet	0,16
Hyppighed af inddragelse af professionelle personer fra barnets nærmiljø	• Afdelingslederens tidsforbrug på økonomiske og organisatoriske forhold	
	• Graden af delegation	
	• Afdelingslederens holdning til nytten af efterværn	0,10
Hyppighed af underretning af tilflytningskommunen	• Gennemstrømningsprocent af sagsbehandlere	
	• Socialudvalgsformandens holdning til nytten af anbringelse, støtteperson til forældre og efterværn	
	• Socialudvalgsformandens positive opfattelse af sagsbehandlerne og deres måde at omgås klienterne på	0,17

Brugen af efterværn	• Årsværk brugt på udelukkende sagsbehandling set i forhold til antal sager	
	• Eksistensen af en tværfaglig gruppe	
	• Adskillelsen af myndigheds- og leverandørrolle	
	• Afdelingsledernes ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet	
	• Socialudvalgsformandens holdning om, at klienterne har urealistiske forventninger til, hvad kommunen kan tilbyde	0,57
Fast procedure for, hvad der skal ske ved ophør af en foranstaltning for unge i 17-18-års-alderen	• Hvor hyppigt afdelingslederen får statistiske opgørelser vedrørende økonomiske forhold	
	• Eksistensen af supervision	
	• Sagsbehandlerens opfattelse af, at kommunen er for lille	0,15
Ventetiders længde	• Adskillelsen af myndigheds- og leverandørrolle	
	• Sagsbehandlerens holdning om, at der skal sættes hårdere ind	0,04
Hyppigheden af genanbringelser/ ændring af anbringelsessted	• "Omfanget/styrken" af kommunens evalueringstradition	
	• Hvor hyppigt afdelingslederen får statistiske opgørelser vedrørende sagsbehandlernes socialpædagogiske arbejde	
	• Eksistensen af en virksomhedsplan	
	• Sagsbehandlernes holdning om mere ansvar til forældrene	
	• Sagsbehandlernes holdning om, at der skal sættes hårdere ind	0,43
Hvor uformel, fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig sagsbehandlerstilen er	• Sagsbehandlerens alder	
	• Sagsbehandlerens holdning om, at der skal sættes hårdere ind	
	• Socialudvalgsformandens holdning om, at der skal sættes hårdere ind	
	• Socialudvalgsformandens holdning til nytten af anbringelse, støtteperson og efterværn	
	• Socialudvalgsformandens opfattelse af, at sagsbehandlerne tænker mere på barnets tarv end på formalia	
	• Socialudvalgsformandens opfattelse af, at sagsbehandlerne er meget interesseret i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord	0,19

Hvor ofte mål med en foranstaltning angives skriftligt	• Sagsbehandlernes opfattelse af normalsystemets rummelighed	
	• Sagsbehandlernes opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	0,04
Hvor ofte den tværfaglige gruppe anvendes i forbindelse med vanskelige sager	• Eksistensen af en tværfaglig gruppe	
	• Socialdirektørens holdning til nytten af familiehjælp	
	• Socialdirektørens opfattelse af, at sagsbehandlerne tænker mere på barnets tarv end på formalia	
	• Sagsbehandlernes opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	0,34
Hvorvidt sagsbehandlerne oplever, at der sjældent er tid til at følge op på sagerne	• Socialudvalgsformandens opfattelse af, at kommunen er for lille	
	• Sagsbehandlernes opfattelse af, at der skal sættes hårdere ind	0,13

På trods af mangfoldigheden i analysernes resultater, er der ud over de overordnede konklusioner også andre forhold, som træder frem.

For det første ses det af tabellen, at det særligt er følgende former for adfærd, som kan forklares af de forhold, der er med i analyserne: brugen af efterværn, hyppigheden af genanbringelser, samt hvor ofte den tværfaglige gruppe anvendes. Her kan hhv. 57 pct., 43 pct. og 34 pct. af variationen forklares. Det er en endog meget stor andel set i lyset af, at der er tale om forhold i samfundsvidenskaben, hvor der ofte kun kan forklares 10-20 pct. af variationen (uddybende om dette senere). Men heller ikke hvad angår disse tre former for adfærd, ses der noget mønster i de forhold, som kan forklare dem. For de fleste af de resterende former for adfærd kan vi forklare 10-20 pct. Derimod kniber det med at forklare inddragelsen af børn og unge i deres egen sag (7 pct.), samt hvor ofte målet med foranstaltningen angives (4 pct.) med de forklarende forhold, som er medtaget i analyserne.

Det, at det er forskellige forhold, der har betydning for de forskellige former for adfærd, afspejler, at socialforvaltningernes arbejde med udsatte børn og unge består af mange elementer, og at det er forskelligt

fra element til element, hvad der rent faktisk har betydning for adfærden. Det vil sige, at adfærden i kommunerne er meget kompleks og består af mange forskellige dele. Der skal derfor samlet set sættes ind på en lang række forskellige fronter, når man vil styre implementeringen af lovændringer.

I forlængelse heraf er det interessant, at holdninger og opfattelser på de forskellige niveauer i kommunerne så ofte har betydning for de forskellige former adfærd, som de har. Det er ikke et bestemt niveaus holdninger og opfattelser i kommunen, som har størst eller mest betydning, men derimod både sagsbehandlernes, afdelingslederens, socialdirektørens og udvalgspolitikernes opfattelser. Samtidig er det dog væsentligt at påpege, at der flere steder i kapitlet er blevet argumenteret for, at kausaliteten går den anden vej, således at det ikke er fx ledelsens opfattelser, som bestemmer sagsbehandlernes konkrete adfærd. I stedet er det sagsbehandlernes adfærd, som influerer på den opfattelse, ledelsen har af sagsbehandlerne og deres arbejde. Det gælder fx med sagsbehandlernes stil. Her argumenteres der for, at det er karakteren af sagsbehandlernes adfærd, der påvirker socialudvalgsformandens opfattelse heraf – og ikke omvendt. Når sagsbehandleren er relativt uformel, fleksibel og rådgivende i sin omgang med klienterne, så opfatter socialudvalgsformanden det, som om sagsbehandleren tænker mere på barnet end på de formelle forhold og regler.

Det er også interessant, at en lang række variable *ikke* er signifikante. Nogle af de mest bemærkelsesværdige, som mod forventning viser sig ikke at have signifikant indflydelse på adfærden i kommunerne, er de baggrundsforhold, som vi har testet for. Det gælder både indbyggertallet, geografisk beliggenhed, beskatningsgrundlaget og andelen af "problembørn" i kommunen, som det i hvert fald for nogles vedkommende var forventningen, ville have betydning for adfærden. Det viste sig ikke at være tilfældet. Ligeledes var forventningen, at det at have retningslinjer på de forskellige områder ville have betydning for arbejdet i børnesager, særligt i lyset af, at både denne rapport og delrapport I entydigt har vist, at sagsbehandlerne i de kommuner, som anvender retningslinjer, er meget glade for dem, og at i jo højere grad sagsbehandlerne føler, retningslinjerne påvirker deres arbejde, jo mere tilfredse er de med dem. Men det kan altså ikke konstateres, at der er sammenhæng mellem brugen af retningslinjer og den faktiske adfærd på de forskellige områder, der er analyseret på.

Det er desuden vigtigt at knytte nogle kommentarer til det, at vi i nogle af analyserne kun kan forklare en relativt lille andel af den samlede variation i de afhængige variable. På et overordnet plan kan man sige, at det er helt naturligt, at vi "kun" kan forklare 10-15-20 pct. af den samlede variation. Dels fordi man i samfundsvidenskaben som oftest ikke kan forklare meget større andele af de forhold, man analyserer. Det skyldes bl.a., at der i samfundsvidenskaberne er så mange forskellige faktorer i spil på én gang, at det selv med et meget stort antal forklarende variable sjældent er muligt at forklare den fulde variation. Dels er der også et par mere tekniske forklaringer på den relativt lave forklaringsgrad. På den ene side er der ikke så stor variation i de afhængige variable, som hvis det fx var indkomst eller andre lignende forhold, man ville forklare. De fleste af de afhængige variable, som er med i analyserne, går på en skala fra 1 til 5. Det gør i sig selv, at der ikke er så meget variation at forklare, hvorfor forklaringsgraden også bliver mindre. Desuden er det i en statistisk sammenhæng et begrænset antal observationer – kommuner – der er med i analyserne. Det er i sagens natur et forhold, som det ikke er muligt at ændre på, da der kun er et bestemt antal kommuner i Danmark. Men det begrænsede antal kommuner gør, at der med et stort antal forklarende variable er risiko for, at nogle årsagssammenhænge så at sige går tabt, fordi usikkerheden stiger, når der er relativt få kommuner med i analyserne. På den måde kan de statistiske analyser vise, at der ikke er statistisk signifikant sammenhæng mellem to forhold, selvom den måske i virkeligheden eksisterer. Med andre ord kan der eksistere flere årsagssammenhænge end dem, der fremgår af dette kapitel. På den anden side er der ikke tvivl om, at de sammenhænge, som er fundet, er udtryk for reelle sammenhænge.

Endelig er det væsentligt at pointere, at vi har analyseret bestemte aspekter af forvaltningernes arbejde, nemlig nogle meget konkrete indsatser over for de udsatte børn og unge. Det har været hensigten at finde frem til, hvilke forhold der influerer på sagsbehandlernes adfærd i de børnesager, som har at gøre med forhold, *der kom til med L 466*. De forhold, som vi har fundet frem til har betydning for adfærden i kommunerne, kan altså ikke nødvendigvis siges også at have betydning for adfærden på andre områder af kommunernes arbejde med udsatte børn og unge. Desuden har vi fokuseret på spørgsmålet om kvalitet i sagsbehandlingen, mens vi ikke har set på fx effektivitet og økonomi, hvor nogle af de forhold, som har vist sig ikke at have forklaringskraft, måske ville have haft det.

Kapitel 6

Er implementeringspotentialet ændret?

I det foregående kapitel blev det undersøgt, hvilke af en lang række formelle og uformelle forhold der har betydning for implementeringen af lov nr. 466. I dette kapitel er det hensigten at undersøge, om implementeringspotentialet i kommunerne er ændret, dvs. undersøge, hvorvidt der i kommunerne siden lovændringen er skabt ændringer af formel eller uformel karakter i de faktorer, som vi fra kapitel 5 ved har betydning for implementeringsgraden af lovændringerne, og som derfor gør, at vi fremover kan forvente en øget implementering af lovændringerne i kommunerne. Der bliver altså foretaget en kobling mellem på den ene side udviklingen fra 2004 til 2005 af en række "temaer" (kapitel 4) og på den anden side analyserne fra kapitel 5, hvor det sås, hvilke forhold af formel og uformel karakter der har betydning for implementeringen af aspekter af hhv. "mødet med borgerne" og "systematik og opfølgning". Er der sket positive ændringer i de faktorer, som har betydning for implementeringen, er det præmissen, at der kan forventes en øget implementering i fremtiden?

I udgangspunktet var det ønsket at analysere, i hvor høj grad der var sket forskydninger fra 2004 til 2005 på alle de variable, som vi i kapitel 5 så havde betydning for implementeringen af lovændringerne. Det er imidlertid ikke muligt at foretage alle analyser, da spørgeskemaerne blev væsentligt forkortet til anden omgang. De fleste værdi- og holdningsspørgsmål udgik. Desuden blev det besluttet, at skemaet til socialudvalgsformanden ikke skulle sendes ud i anden omgang. Vi ville ikke forstyrre det politiske niveau med endnu et spørgeskema, og svarprocenten var ikke så høj på dette skema, som på de andre. Det er derfor ikke muligt at foretage analyser på samtlige de variable, som i de foregående analyser har vist sig at have betydning. Men vi har undersøgt de forhold, hvor vi har data til at belyse en udvikling fra 2004 til 2005.

Tabel 6.1 giver en samlet oversigt over de variable, som i kapitel 5 viste sig på forskellig vis at have signifikant betydning for de faktorer, der kan siges at karakterisere dels socialforvaltningernes "møde med borgeren", dels spørgsmålet om "systematik og opfølgning". De skitserede variables betydning er forskellig, idet nogle har positiv, andre negativ betydning for "mødet med borgeren" og "systematik og opfølgning" og dermed for den adfærd, som man fra Folketingets side havde et ønske om at se en forandring af. Hvorvidt variablen har en positiv eller negativ effekt, fremgår af tabel 6.1. Ved enkelte af de listede variable er der imidlertid angivet både en positiv og en negativ effekt. Dette skyldes, at den pågældende variabel i analyserne i kapitel 5 viste sig at have positiv effekt for et eller flere områder, men negativ effekt for andre. Fx har en høj adskillelsesgrad mellem socialforvaltningernes myndigheds- og leverandørroller positiv effekt for længden af ventetider på foranstaltninger, idet ventetiden bliver kortere. Men den har en negativ effekt for brugen af efterværn. Ved enkelte af de signifikante variable kan vi således ikke sige, at de har en ubetinget positiv eller negativ effekt, men at de derimod er godt for noget, men skidt for noget andet.

Endvidere er der enkelte variable, hvor vi i vores fortolkning argumenterer for, at den positive eller negative sammenhæng mellem variablen og det fænomen, vi ønsker at forklare, ikke skal forstås som udtryk for en direkte kausalitet. Fx viste analyserne i kapitel 5, at der var en negativ sammenhæng mellem, hvorvidt socialdirektøren har en positiv holdning til nytten af familiehjælp, og hvor hyppigt forvaltningens sagsbehandlere anvender den tværfaglige gruppe. Dette resultat skal imidlertid – ifølge vores argumentation – ikke forstås således, at en socialdirektørs positive holdning til familiehjælp er skidt for brugen af – og medfører en negativ holdning til – den tværfaglige gruppe. Tværtimod medfører socialdirektørens positive holdning over for familiehjælp nok, at sagsbehandlerne ikke så ofte ser sig nødsaget til at bringe en sag op i den tværfaglige gruppe med det formål at få mere vægt bag deres argumenter for at få iværksat den ønskede foranstaltning. Man kan derfor ikke lave den omvendte slutning og sige, at en mere negativ holdning over for familiehjælp i sig selv vil være positivt og føre til en mere velfungerende brug af en tværfaglig gruppe.

Da variablene således på forskellig vis har indflydelse på socialforvaltningernes og sagsbehandlernes adfærd, er vi, for at kunne besvare, hvorvidt der er sat en positiv udvikling i gang, der giver håb om øget implementering i kommunerne fremover, selvsagt ikke kun interesseret i

at identificere, hvorvidt der fra undersøgelsen i 2004 til undersøgelsen i 2005 er sket en udvikling i de forklarende variable.Vi er også interesseret i, om denne udvikling styrker eller svækker forventningerne om en bevægelse i den ønskede retning.

Tabel 6.1

Signifikante variable fra kapitel 5 med positiv eller negativ effekt for implementeringen.

Overordnet kategori	Specifik variabel	Positiv eller negativ effekt	Data over tid
Ledelsesværktøjer	Eksistensen af kvalitetssikringsstandarder	Positiv	Ja
	Gennemførelse af en værdiproces	Positiv	Ja
	Hvor hyppigt afdelingslederen får statistiske opgørelser vedr. økonomiske forhold	Positiv	Ja
	"Omfanget /styrken" af evalueringstradition	(Negativ)	Nej
	Hvor hyppigt afdelingslederen får statistiske opgørelser vedr. det socialpædagogiske arbejde	Positiv	Ja
	Eksistensen af en virksomhedsplan	Positiv	Nej
Ledelsesstil	Afdelingslederens tidsforbrug på forhold af ekstern karakter	Negativ	Nej
	Afdelingslederens tidsforbrug på interne økonomiske og organisatoriske forhold	Negativ	Nej
Organisatorisk indretning	Gennemstrømning af forvaltningschefer	Negativ	Nej
	Graden af tilfældighed i sagsfordelingen	Negativ	Nej
	Eksistensen af supervision	Positiv	Ja
	Adskillelsen af myndigheds- og leverandør-rolle	Negativ/ Positiv	Ja
	Eksistensen af en tværfaglig gruppe	Positiv	Ja
	Graden af delegation	Positiv	Nej
	Gennemstrømningen af sagsbehandlere	Negativ	Nej

Administrativ leders holdning	Afdelingslederens opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	Positiv	Nej
	Socialdirektørens opfattelse af, at sagsbehandlerne er meget interesseret i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord	Positiv	Nej
	Socialdirektørens holdning til nytten af viften af foranstaltninger i øvrigt	(Negativ)	Ja
	Socialdirektørens opfattelse af, at sagsbehandlerne tænker mere på barnets tarv end på formalia	Positiv	Nej
	Socialdirektørens holdning til nytten af støtteperson til forældre	Positiv	Ja
	Socialdirektørens ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet	Negativ	Nej
	Afdelingslederens opfattelse af nytten af efterværn	Negativ	Ja
	Afdelingslederens ringe tillid til klienterne – oplever, at de udnytter systemet	Negativ	Nej
Lokalpolitisk bevågenhed	Årsværk brugt på udelukkende sagsbehandling i 2003 set i forhold til antal sager	Positiv	Nej
Politikernes holdning	Holdning om, at der skal sættes hårdere ind	Negativ	Nej
	Socialudvalgsformandens holdning til nytten af anbringelse og efterværn	Positiv/ Negativ	Nej
	Socialudvalgsformandens opfattelse af, at sagsbehandlerne tænker mere på barnets tarv end på formalia	Positiv	Nej
	Socialudvalgsformandens opfattelse af, at sagsbehandlerne er meget interesseret i at få sagerne hurtigt væk fra deres bord	Positiv	Nej
	Socialudvalgsformandens opfattelse af, at kommunen er for lille	(Positiv)	Nej
	Socialudvalgsformandens positive opfattelse af sagsbehandlerne og deres måde at omgås klienterne på	Negativ	Nej
	Socialudvalgsformandens holdning om, at klienterne har urealistiske forestillinger om, hvad kommunen kan tilbyde	Positiv	Nej

Personlige karakteristika ved sagsbehandler	Sagsbehandlerens alder	Positiv	(Nej)
Sagsbehandlernes holdninger	Sagsbehandlernes ringe tillid til klienterne –oplever, at de udnytter systemet	Negativ	Nej
	Sagsbehandlernes holdning til nytten af viften af foranstaltninger i øvrigt	Positiv	Ja
	Sagsbehandlernes opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	Positiv	Nej
	Sagsbehandlernes opfattelse af, at kommunen er for lille	Negativ	Nej
	Sagsbehandlernes holdning om, at der skal sættes hårdere ind	Positiv/ Negativ	Nej
	Sagsbehandlernes holdning om mere ansvar til forældrene	Negativ	Nej
	Sagsbehandlernes opfattelse af normalsystemets rummelighed	Positiv	Nej
	Økonomi forhold vs. barnets bedste	Positiv	Nej

Som det også fremgår af tabel 6.1, er der imidlertid en række af de variable, der i kapitel 5 viste sig at have betydning for implementeringen af de forskellige ønskelige forhold, som vi ikke har data om fra 2005. Da vi dermed kun har én måling fra 2004-undersøgelsen, er vi ikke på basis af det foreliggende datamateriale i stand til at analysere og vurdere, hvorvidt der er sket en udvikling i disse variable. Det medfører, at der er hele kategorier, hvor vi ikke er i stand til at undersøge, hvorvidt der er bevægelser i retning af en øget positiv implementering. Dette gælder således for kategorierne "ledelsesstil", "lokalpolitisk bevågenhed" og "politikernes holdninger". Ligeledes er det kun få af de bidragende variable inden for kategorierne "sagsbehandlernes holdninger", "administrative lederes holdninger" og "organisatorisk indretning", som vi kan belyse med fremtidstendenser for øje.

Desuden viste analyserne i kapitel 5, at jo ældre sagsbehandleren er, desto mere uformel, fleksibel, rådgivende, tillidsfuld og personlig er vedkommendes sagsbehandlerstil. Der blev godt nok i forbindelse med såvel dataindsamlingen i 2004 som i 2005 spurgt til den responderende

sagsbehandlers alder. Men da vi netop for at få konsistens i besvarelserne specifikt bad om, at skemaet for 2005 blev udfyldt af den samme sagsbehandler, som havde svaret i 2004, og spørgsmålet kun spørger til den pågældende respondents alder, viser sammenligningen blot, at de er blevet et år ældre. Den siger intet om, hvorvidt man i den enkelte kommune i gennemsnit i det forgangne år har fået en yngre eller en ældre sagsbehandlergruppe. Og netop alderen på den samlede sagsbehandlergruppe kunne være interessant at følge over tid, da den kunne sige noget om, hvorvidt kommunens socialforvaltning som helhed bevæger sig i retning af en mere uformel, fleksibel og rådgivende sagsbehandlerstil. Det har vi imidlertid ikke data til at undersøge.

Endelig er det værd at lægge mærke til, at ingen af variablene under kategorien "karakteristika på kommuneniveau" i kapitel 5 viste sig at bidrage signifikant til en forklaring af variationen i de forskellige sagsbehandlerforhold. Forskelle i kommunerne, hvad angår fx geografisk beliggenhed, beskatningsgrundlag eller andelen af "problembørn", bidrager altså hverken til en positiv eller en negativ forandring og er derfor ikke relevante at medtage i dette kapitel.

Udviklingstræk i ledelsesværktøjer af betydning for implementeringen

Når vi ser på de ledelsesværktøjer, som vi fra de tidligere analyser ved, har betydning for implementeringen af lovændringerne fra 2001, kan vi for det første se, at det har positiv betydning, om kommunen har kvalitetsstandarder, som sagsbehandlerne skal bruge, når de behandler en børnesag.

Tabel 6.2

"Har kommunen kvalitetsstandarder, som sagsbehandlerne skal bruge, når de behandler en sag i 2005 set i forhold til 2004?"

	Procent
Har i 2005, men havde ikke i 2004	22
Har i 2005 og havde i 2004	19
Har ikke i 2005 og havde heller ikke i 2004	47
Har ikke i 2005, men havde i 2004	13
I alt	101
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N =	167

Kilde: Skema til afdelingsledere.

Som det ses af tabel 6.2, er det i alt 41 pct. af kommunerne, som i 2005 har kvalitetsstandarder for deres arbejde. Af dem har 22 procentpoint fået kvalitetsstandarder siden sidste dataindsamling. 13 pct. havde kvalitetsstandarder i 2004, men angiver, at de ikke har nogen i 2005. Det er samlet set udtryk for en signifikant stigning i antallet af kommuner, som har fået kvalitetsstandarder. Det tyder altså på, at vi kan forvente en fortsat udvikling på området med stigninger i antallet af kommuner, som anvender kvalitetsstandarder i deres arbejde med udsatte børn og unge.

Tabel 6.3

"Har kommunen haft en værdiproces omkring forvaltningens arbejde med børn og unge med særlige behov i 2005 set i forhold til 2004?"

	Procent
Har haft en værdiproces i 2005, men havde ikke i 2004	14
Ingen ændring	73
Har ikke haft værdiproces i 2005, men havde en i 2004	13
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Nej
N =	166

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Det er derimod ikke tilfældet, når vi ser på, om kommunerne har været gennem en værdiproces (tabel 6.3). Her kan der ikke konstateres nogen signifikant ændring. 14 pct. af kommunerne har været gennem

en værdiproces siden første dataindsamling, mens 13 pct. havde været gennem en sådan i 2004, men har ikke haft en i 2005.

Ligeledes er der ikke sket nogen signifikant ændring i, hvor hyppigt afdelingslederen får statistiske opgørelser vedrørende økonomiske forhold (se tabel 6.4). Dette på trods af, at vores tidligere analyser i kapitel 5 viste, at det, at afdelingslederen hyppigt får statistiske opgørelser vedrørende økonomiske forhold, har en positiv indvirkning på implementeringen af lovændringerne. Godt nok får næsten halvdelen af afdelingslederne oftere statistiske opgørelser i 2005 end i 2004, men samtidig siger næsten 40 pct., at de får det sjældnere i 2005 end i 2004.

Tabel 6.4
"Hvor hyppigt får afdelingslederen statistiske opgørelser vedr. økonomiske forhold i 2005 set i forhold til i 2004?"

	Procent
Oftere	49
Sjældnere	37
Uændret	14
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Nej
N =	167

Kilde: Skema til afdelingsledere.

Udviklingstræk i den organisatoriske indretning af betydning for implementeringen

I den overordnede model er det valgt også at medtage forklarende forhold, som er rubriceret under overskriften "organisatorisk indretning". En række studier har vist, at forskellige forhold ved den måde, de enkelte kommunale forvaltninger er organiseret på, har betydning for den indsats, de yder over for borgerne. Det viser sig også at være tilfældet på børneområdet.

For det første blev det i kapitel 5 konstateret, at supervision og/eller faglig støtte til de enkelte sagsbehandlere har en positiv indvirkning på arbejdet med udsatte børn og unge. Og der kan siden 2004 noteres

en signifikant stigning i antallet af kommuner med supervision og/eller faglig støtte til sagsbehandlerne (se tabel 6.5). Det ser altså ud til, at der er en positiv udvikling i gang, hvor flere og flere kommuner bruger supervision og faglig støtte til deres sagsbehandlere i deres arbejde med udsatte børn og unge. Og dette sker på trods af, at supervision i forvejen bliver anvendt i en meget stor del af kommunerne. Kun en lille del af kommunerne har ikke supervision i 2005 (14 pct.), og kun 6 pct. har aldrig haft supervision.

Tabel 6.5

"Er der til sagsbehandlerens arbejde med sager med børn og unge med særlige behov knyttet en form for supervision/faglig støtte i 2005 set i forhold til 2004?"

	Procent
Fik supervision i 2005, men ikke i 2004	15
Fik supervision i 2005 og også i 2004	71
Fik ingen supervision i 2005 og heller ingen i 2004	6
Fik ingen supervision i 2005, men fik i 2004	8
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N =	184

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Vi har også set, at adskillelsesgraden mellem myndigheds- og leverandørrollerne har både en positiv og en negativ indvirkning alt afhængig af, hvilke områder vi analyserer. Dels har adskillelsesgraden en negativ indvirkning på brugen af efterværn. Vores tolkning er, at dette skyldes, at de to systemer – myndighed og leverandør – kan "glemme" at tale sammen, når rollerne er adskilt, eller i hvert fald ikke får talt sammen, inden den unge fylder 18 år. Desuden kan det måske være lettere for den beslutningstagende myndighed at afvise forslag om efterværn i tilfælde af, at rollerne er adskilt. Men derudover har adskillelsesgraden også en positiv indvirkning på ventetiders længde, forstået på den måde, at jo større adskillelsesgraden er, jo kortere er ventetiderne. Det skyldes ifølge vores udlægning, at jo mere de to roller er adskilt, desto større er sandsynligheden for, at der også er flere "leverandører", og at der derfor kan vælges den, som har kortest ventetid.

Som det ses af tabel 6.6, er der en signifikant tendens til, at der sker en mindre og mindre adskillelse mellem myndigheds- og leverandørrollerne. 61 pct. af kommunerne har en mindre adskillelsesgrad i 2005 end i 2004, mens det kun er 32 pct., som i 2005 har en større adskillelsesgrad mellem de to roller end i 2004. Dette skal dog også ses i sammenhæng med, at vi så i delrapport II, som beskrev forholdene i en række højimplementerende kommuner rundt om i landet, at der var en tendens til at insource frem for at outsource kommunernes indsats på børneområdet. Selvom dette i streng forstand ikke er udtryk for en mindre adskillelse af rollerne, kunne man tænke sig, at nogen i 2005 vil svare, at der er sket en mindre adskillelse af rollerne siden 2004.

Tabel 6.6

Adskillelsesgraden mellem myndigheds- og leverandørrollerne i 2005 set i forhold til i 2004.

	Procent
Mere adskillelse	32
Ingen ændring	7
Mindre adskillelse	61
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N =	153

Kilde: Skema til socialdirektører.

Et tredje forhold, som har at gøre med kommunernes organisatoriske forhold, og som har positiv indvirkning på arbejdet med udsatte børn og unge, er oprettelsen af en tværfaglig gruppe. Som det ses af tabel 6.7, var der allerede i 2004 oprettet tværfaglige grupper i knap tre ud af fire kommuner. At tallet var så højt allerede på daværende tidspunkt, skyldes formentlig, at det er et lovkrav. Det er også derfor, at det kun er i 5 pct. af kommunerne, at der hverken er en tværfaglig gruppe i 2004 eller i 2005. Siden 2004 har 12 pct. af kommunerne oprettet en tværfaglig gruppe, men 11 pct. har tilsyneladende også nedlagt deres igen, så der er ikke tale om en overordnet signifikant positiv udvikling. Med andre ord kan det ikke dokumenteres, at der er en positiv udvikling i gang med at få oprettet tværfaglige grupper i flere kommuner. Det skal dog samtidig fastslås, at der kan være tale om, at en den sagsbehandler, som har besvaret spørgsmålet, simpelthen ikke er klar over, at der er en tværfaglig gruppe,

eller at dette forum i den pågældende kommune kaldes noget andet, hvorfor han/hun har svaret nej.

Tabel 6.7
"Har kommunen oprettet en tværfaglig gruppe i 2005 i forhold til i 2004?"

	Procent
Har oprettet en tværfaglig gruppe i 2005, men havde ikke en i 2004	12
Har oprettet en tværfaglig gruppe i 2005 og havde også en i 2004	72
Har ikke oprettet en tværfaglig gruppe i 2005 og havde heller ikke en i 2004	5
Har ikke oprettet en tværfaglig gruppe i 2005, men havde en i 2004	11
I alt	100
Signifikant forskellig fra 0?	Nej
N =	185

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Udviklingstræk i holdninger på ledelsesniveau af betydning for implementeringen

I analyserne af kommunernes indsats over for udsatte børn og unge, har vi valgt, ud over forskellige forhold vedrørende fx ledelsesstil og organisatorisk indretning, også at inddrage de administrative lederes – dvs. socialdirektørernes, børne- og kulturdirektørernes og afdelingsledernes – vurderinger af en række forhold. Som det sås i kapitel 5, havde flere af disse holdningselementer betydning for kommunens indsats over for de udsatte børn og unge.

Af de forhold, der også er data for i 2005, viste det sig for det første, at socialdirektørens vurdering af, i hvor høj grad en fast kontaktperson og personlig rådgiver bidrager til barnets bedste, indvirker på fx hyppigheden af inddragelse af ikke-professionelle personer i barnets nærmiljø ved udredningen og løsningen af barnets problemer. Når socialdirektøren var positiv over for fast kontaktperson og personlig rådgiver, var der en større inddragelse af ikke-professionelle personer. Der er en overvældende stor tilbøjelighed til, at socialdirektørerne i kommunerne er blevet mere positive over for fast kontaktperson og

personlig rådgiver. 99 pct. af de adspurgte er således mere positive over for de to foranstaltninger, end det var tilfældet i 2004. Der er her klart tale om en meget signifikant stigning, og det ser således ud til, at der er en positiv udvikling på vej, hvor de to foranstaltninger bliver vurderet mere og mere positivt.

På den anden side sås det, at jo mere socialdirektøren i den enkelte kommune var positivt stemt over for familiehjælp, jo *mindre* anvendtes den tværfaglige gruppe. Familiehjælp er her defineret som praktisk/pædagogisk hjælp i hjemmet, familiebehandling eller døgnophold for familien og barnet/den unge sammen (jf. § 40, stk. 2, nr. 2-4). Der er med andre ord en negativ sammenhæng mellem de to forhold. Vores udlægning af dette er, at hvis stemningen blandt de kommunale ledere – her socialdirektørerne – er positiv over for brugen af familiehjælp, ser sagsbehandlerne sig i mindre grad nødsaget til at bringe en sag op i den tværfaglige gruppe. Om dette er en ønskværdig udvikling, kan diskuteres. Under alle omstændigheder kan det ses, at der – ligesom ovenfor – er en overvældende tendens til, at socialdirektørerne er blevet mere positive over for nytten af familiehjælp. Hele 95 pct. er således blevet mere positive mellem 2004 og 2005, hvilket er udtryk for en stærk signifikant positiv udvikling (tabel 6.8).

Tabel 6.8
Socialdirektørens positive holdning til nytten af familiehjælp i 2005 i forhold til i 2004.

	Procent
Mere positiv	95
Uændret	3
Mere negativ	3
I alt	101
Signifikant forskellig fra 0?	Ja
N =	150

Kilde: Skema til socialdirektører.

Endelig så vi også, at afdelingsledernes opfattelse af, at efterværnsforanstaltningerne bidrager til barnets bedste, indvirker positivt på arbejdet med udsatte børn og unge. Selvom 34 pct. af afdelingslederne er blevet mere positivt stemt over for efterværnsforanstaltningerne, er der også 31 pct., som er blevet mere negativt stemt (se tabel 6.9). Vi kan

derfor ikke konstatere nogen overordnet udvikling mod en mere positiv holdning til efterværnsforanstaltningerne blandt afdelingslederne.

Tabel 6.9
Afdelingslederens opfattelse af, at efterværnsforanstaltningerne bidrager til barnets bedste.

	Procent
Mere positiv	34
Uændret	36
Mere negativ	31
I alt	101
Signifikant forskellig fra 0?	Nej
N =	160

Kilde: Skema til afdelingsledere.

Udviklingstræk i holdninger på sagsbehandlerniveau af betydning for implementeringen

Også sagsbehandlernes vurderinger af forskellige forhold er blevet taget med som forklarende variable i analyserne i kapitel 5. Flere forhold har vist sig at have betydning for kommunernes indsats over for udsatte børn og unge, men der er kun mulighed for at se på udviklingen i et af dem. Sagsbehandlernes opfattelse af, at foranstaltnings- og anbringelsesviften – ud over efterværn – i høj grad bidrager til barnets bedste, har vist sig at have positiv indvirkning på kommunernes indsats i børnesager, når der ses på hyppigheden af samtaler med de berørte børn og unge ved foranstaltningers ophør.

Men det ser ikke ud til, at der er sat en positiv udvikling i gang. Ganske vist ser vi af tabel 6.10, at der er knap 40 pct., som er blevet mere positive over for foranstaltnings- og anbringelsesviften, men samtidig er der andre godt 40 pct., som er blevet mindre positive. Der er altså ikke overordnet set sket noget signifikant skift i vurderingen. Det skal dog samtidig påpeges, at vi ikke på sagsbehandlerniveau kan være helt så sikre på, at den samme person har besvaret skemaet i begge omgange. Dermed kan forskelle i vurderinger alene skyldes forskellen mellem to forskellige sagsbehandlere.

Tabel 6.10
Sagsbehandlerens opfattelse af, i hvor høj grad foranstaltnings- og anbringelsesviften – ud over efterværn – bidrager til at sikre barnets bedste i 2005 set i forhold til holdningen i 2004.

	Procent
Mere positiv	39
Uændret	17
Mere negativ	43
I alt	99
Signifikant forskellig fra 0?	Nej
N =	180

Kilde: Skema til sagsbehandlere.

Konklusion

Det har i dette kapitel været formålet at undersøge, om der i fremtiden kan forventes en stigende grad af implementering af lovændringerne fra 2001. Det er blevet gjort ved at undersøge, på hvilke områder der er sket en stigning i implementeringen af de forhold, som vi fra kapitel 5 ved har betydning for implementeringen af lovændringerne, og som der er data for fra både 2004 og 2005. Det kan overordnet set konstateres, at der er sat skub i en positiv udvikling, hvor de fleste af de forhold, som har betydning for implementeringen, har ændret sig i en sådan retning fra 2004 til 2005, og at der kan forventes en større implementering i fremtiden. Det gælder alle de områder, som vi har undersøgt i kapitlet: ledelsesværktøjer, den organisatoriske indretning, de administrative lederes holdninger og sagsbehandlernes holdninger.

For så vidt angår *ledelsesværktøjer* kan det konstateres, at der er sket en positiv udvikling i brugen af kvalitetsstandarder i sagsbehandlingen, mens der ikke kunne ses ændringer i udviklingen af afholdelsen af værdiprocesser eller brugen af statistiske opgørelser vedr. økonomiske forhold.

Med hensyn til forhold, som relaterer sig til kommunernes *organisatoriske indretninger*, er der signifikant flere af sagsbehandlerne, der får supervision i 2005, ligesom der er en tendens til, at der sker en mindre adskillelse mellem myndigheds- og leverandørrollerne. Der kan dog ikke konstateres nogen ændringer i brugen af en tværfaglig gruppe.

Hvad angår *ledelsens holdninger*, finder vi, at der er en overvældende stor del af socialdirektørerne, som er blevet mere positive over for fast kontaktperson og personlig rådgiver, ligesom de er blevet markant mere positive over for familiehjælp, som her er defineret som praktisk/pædagogisk hjælp i hjemmet, familiebehandling eller døgnophold for familien og barnet/den unge sammen. Der kan dog ikke konstateres nogen ændring i afdelingsledernes holdning til efterværn.

Endelig ses der heller ikke nogen ændringer i *sagsbehandlernes holdning* til foranstaltnings- og anbringelsesviften.

Selvom der som følge af datagrundlaget kun har været begrænset mulighed for at se på udviklingen over tid i de forhold, som i kapitel 5 viste sig at have en signifikant betydning for kommunernes implementering, rykker det ikke ved, at det overordnet set tyder på, at man i fremtiden kan forvente, at en række af de forhold, som spiller positivt ind på kommunernes indsats over for de udsatte børn og unge, vil styrkes. Det er vores forventning, fordi der som vist i de foregående analyser fra 2004 til 2005 er sket ændringer i positiv retning i de forhold, som vi ved, har betydning for implementeringen.

Kapitel 7

Forvaltningernes brug af foranstaltninger og metoder

Servicelovens bestemmelser om støtte til børn og unge finder anvendelse, når man i forvaltningen har en bekymring for barnets eller den unges udvikling. Anvendelsen af de forskellige tiltag må derfor vurderes på baggrund af de problemer, der er i familierne, med henblik på at finde muligheder for at støtte særligt belastede familier og sikre det enkelte barn en tryg opvækst. Ofte vil det være forbundet med vanskeligheder at vurdere, hvad der er til barnets bedste, og der kan være vide muligheder for skøn, hvilket antagelig kan resultere i, at der kan være store forskelle mellem de tilbud, der gives til familierne rundt omkring i landet.

Dette kan give anledning til at stille en række spørgsmål: I hvilke sager har der været en samtale med barnet? Hvorfor er der nogle af de utilpassede unge, der får et praktiktilbud, mens andre ikke får det? Under hvilke omstændigheder inddrages slægtninge med henblik på at støtte barnet/den unge? Benyttes de nye forebyggende foranstaltninger særligt ofte i visse forvaltninger og ikke i andre – selvom familiernes problemer er de samme? Afhænger svarene på disse og lignende spørgsmål alene af familiens problemer, eller kan svarene afhænge af forvaltningens holdning til eller erfaring med bestemte tiltag?

Dette er eksempler på spørgsmål, som vi søger at belyse i dette kapitel ud fra sagsbehandlerens kendskab til den enkelte familie samt ved at inddrage informationer fra de landsdækkende data baseret på svar fra socialudvalgsformænd, socialdirektører, afdelingsledere og sagsbehandlere i den kommune, som børnene er tilknyttet. Målet er at kunne forklare, hvilke forvaltningsmæssige forhold der ser ud til at spille en rolle, når forvaltningerne skal tage stilling til, hvilke arbejdsmetoder og tiltag der skal vælges i den enkelte sag.

Datamateriale

Case-undersøgelsens datamateriale er baseret på en journalgennemgang af børnesager med et udsnit af de børn og unge, der i 1998 for første gang modtog en forebyggende foranstaltning, samt de sager, der blev påbegyndt i 2001 med visse forebyggende foranstaltninger. De sager (i alt 1.055), der var aktive i 2004, blev evalueret igen i 2005 (454 sager), og disse sager er blevet koblet sammen med oplysninger fra de udvalgte nøglepersoner i den enkelte kommune.

Analyserne i dette kapitel er derfor reduceret til kun at omhandle de sager i case-undersøgelsen, hvor der også foreligger oplysninger om forvaltningens holdning og synspunkter. Herudover skal man være opmærksom på, at et postspørgeskemainterview med en socialudvalgsformand, socialdirektør, afdelingsleder eller sagsbehandler kommer til at gælde for alle børnesagerne i de pågældende kommuner.

En sådan fremgangsmåde giver mulighed for at belyse, om der kan spores en sammenhæng mellem beslutninger i de enkelte børnesager og fx den udvalgte afdelingsleders eller socialdirektørs holdninger og ledelsesstil. Men fremgangsmåden indeholder også indlysende svagheder, der er knyttet til kommunens størrelse. I store kommuner med relativt mange børnesager vil den udvalgte nøgleperson antagelig ikke have haft nogen direkte kontakt med sagsbehandlingen i de aktuelle sager, mens dette meget vel kan være tilfældet i de mindre kommuner med ganske få børnesager. Metoden bygger således på en antagelse om, at svarene fra de udvalgte nøglepersoner kan repræsentere nogle signifikante elementer i kommunens ledelsesstil og holdninger af betydning for kontakten mellem systemet og den enkelte. De følgende analyser vil belyse, om denne antagelse er holdbar.

Inddragelse af børn og unge

Tidligere indeholdt Serviceloven (§ 58) en bestemmelse om, at børn, der var fyldt 12 år, havde ret til at blive hørt, og bestemmelsen åbnede også dengang op for muligheden for at inddrage yngre børn under hensyn til deres alder og modenhed. Ved lovændringen 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).[29] Bestemmelsen blev 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."

De første analyser af familieforholdene i kapitel 3 viste, at det netop var i de mest belastede familier, hvor forældrene udviste den mest problematiske adfærd, at børnenes holdning blev indhentet, så den kunne indgå i sagsbehandlingen.[30] Børnene bliver således – alt andet lige – inddraget i de tilfælde, hvor der er tale om forældrenes psykologiske mishandling eller anden mishandling og vanrøgt af deres børn, samt i de tilfælde, hvor forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer. De bliver i mindre udstrækning involveret, når problemet fx er deres egen problematiske adfærd.

En lang række administrative forhold er blevet undersøgt,[31] men det synes som om, det netop er sagsbehandlerens vurdering af de belastninger, barnet er udsat for, som i sidste ende er afgørende for, om barnets holdning til den påtænkte foranstaltning bliver indhentet. Når man analyserer familier med de samme belastninger, kan ingen af de forvaltningsmæssige kendetegn supplere med yderligere signifikant information. Der kan således ikke konstateres forskelligheder mellem de enkelte forvaltningers vurdering af, hvornår det er påkrævet at indhente barnets holdning. Det synes alene at være sagsbehandlerens faglige vurdering af belastningerne i familien, herunder forældres psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer, som er afgørende. Datamaterialet giver således ingen baggrund for at bekræfte hypotesen om, at nøglepersoners forskelligheder kan være afgørende for beslutningen om indhentning af barnets holdning til den påtænkte foranstaltning.

---

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

30. Barnet er blevet hørt, hvis der enten har været en samtale med vedkommende, eller man på anden måde har indhentet hans eller hendes holdning til de(n) påtænkte foranstaltning(er) (jf. bilagstabel 3.7 i delrapport I).

31. Se fx tabel 7.1.

Den mærkbare ændring i kommunernes administration, hvor langt flere af børnenes holdninger indhentes (jf. delrapport I og kapitel 3 i nærværende rapport) kan således ikke forklares ud fra forskelle mellem kommunerne, men synes at være et generelt dækkende billede for hele landet.

Det skal imidlertid vise sig, at situationen er en helt anden, når man skal forklare, hvorfor nogle kommuner har valgt at nedsætte en tværfaglig gruppe, og andre kommuner endnu ikke har gjort dette.

Oprettelse af en tværfaglig gruppe efter § 37a

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 en kommunes børnesager, har man i lovgivningen direkte påbudt kommunerne at nedsætte en tværfaglig gruppe (§ 37a). Udredningen af barnets forhold bør i videst muligt omfang inddrage allerede foreliggende viden hos fx barnets dagtilbud, skole eller sundhedsplejerske eller andre med henblik på at sikre, at den nødvendige tværfaglige viden er til stede. Dette sker i tre fjerdedele af sagerne, men ofte uden brug af den tværfaglige gruppe.

Evalueringen af de sager, der er påbegyndt i 2001, viser nemlig, at det langtfra er i alle tilfælde, at der 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 ifølge sagsbehandlerne ikke fandtes.

Man kan se en øget tendens til at bruge den tværfaglige gruppe – hvis den findes – 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.

Den første analyse måtte konkludere, at her fire år efter ikrafttrædelsen af lovgivningen om etablering af en tværfaglig gruppe (§ 37a) har denne arbejdsform endnu ikke vundet indpas i en tredjedel af sagerne, og at gruppen 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 den tværfaglige gruppe, men ad andre kanaler.

En videre analyse viser imidlertid, at beslutningen om at nedsætte en tværfaglig gruppe og anvende dette faglige forum i behandlingen af børnesager ikke er forbundet med sagernes karakter, men alene med en lang række holdninger i forvaltningerne til administrative spørgsmål. Der er således ingen sammenhæng med familiernes belastninger.

Nedsættelse af § 37-gruppen synes at hænge sammen med socialudvalgsformændenes positive holdning til de nye foranstaltninger, blandt andet efterværn, og med deres positive holdning til klienterne og sagsbehandlerne. Man kan fx se, at i de tilfælde, hvor den tværfaglige gruppe er nedsat, udviser socialudvalgsformanden en positiv holdning til sagsbehandlerne i 50 pct. af tilfældene, mens dette kun er tilfældet i en tredjedel af de øvrige sager (37 pct.).

Men også sagsbehandlernes positive holdning til lokalpolitikerne og deres positive holdning til de nye foranstaltninger ses oftere i kommuner, hvor man har valgt at nedsætte den tværfaglige gruppe. Endelig kan man konstatere, at afdelingschefernes og socialdirektørernes holdning tydeligt hænger sammen med nedsættelsen af en sådan gruppe (tabel 7.1).

Man kan således se, at en positiv holdning til en lang række andre forhold hænger signifikant sammen med tendensen til at oprette en tværfaglig gruppe. Det eneste forhold, der går imod forventningerne, er forekomst af en form for supervision på sagsbehandlerens arbejde, hvilket oftere ses i de forvaltninger, hvor der ikke er nedsat en tværfaglig gruppe. Det kan hænge sammen med en vurdering af, at man i kommuner, hvor sagsbehandlerne ikke har adgang til sparring i den tværfaglige gruppe, til gengæld giver sagsbehandlerne mulighed for sparring i form af supervision. Endvidere forekommer en holdning om, "at klienterne udnytter systemet" hos socialdirektørerne oftere i kommuner, der har oprettet en § 37-gruppe, end i de kommuner, der ikke har.

Disse resultater leder tanken hen på, at netop supervision af sagsbehandlerne og § 37-gruppen på den ene side kan opfattes som et redskab til at udøve kontrol fra ledelsen over for sagsbehandlerne. Men det kan på den anden side også opfattes som et fagligt sparringsredskab, som kan kvalificere vanskelige beslutninger.

Tabel 7.1

Procentandele med en positiv holdning til en lang række forskellige dimensioner i henholdsvis de tilfælde, hvor der er nedsat en tværfaglig gruppe i henhold til § 37a, og de tilfælde, hvor dette ikke er gjort. Kun børn og unge-sager i kommuner, hvor de pågældende holdningsindeks er belyst i perioden 2001 til 2004/2005.

Holdningsmæssige dimensioner:	Tværfaglig gruppe pct.	Ikke-tværfaglig gruppe pct.	I alt pct.	P<
Sagsbehandlernes opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	84	62	76	0,0001
Sagsbehandlernes holdning til nytten af viften af foranstaltninger i øvrigt (dvs. – efterværn og støtteperson til forældre)	57	43	52	0,0004
Eksistensen af supervision	78	89	82	0,002
Afdelingslederens uenighed i, at der skal sættes hårdere ind over for klienterne og deres sociale problemer	55	35	48	0,0001
Socialdirektørens tillid til klienterne – oplever ikke, at de udnytter systemet	46	64	54	0,0001
Socialdirektørens positive holdning til nytten af familiehjælp	70	47	60	0,0001
Socialudvalgsformandens holdning om, at klienterne ikke har urealistiske forventninger til, hvad kommunen kan tilbyde	71	53	64	0,0001
Socialudvalgsformandens positive holdning til nytten af anbringelse, støtteperson til forældre og efterværn	64	44	56	0,0001
Socialudvalgsformandens positive opfattelse af sagsbehandlerne og deres måde at omgås klienterne på	50	37	44	0,0008
Lille adskillelsesgrad mellem myndigheds- og leverandørrollerne	38	22	31	0,0001
Lille grad af tilfældighed i sagsfordelingen	44	32	40	0,006

Note: Et varierende antal observationer indgår afhængigt af besvarelsesopnåelsen på de pågældende skemaer til forskellige niveauer i administrationen. Ved estimation af signifikansniveau er der taget hensyn til dette.

Kilder: Case-spørgeskema, 2004/2005, samt Skema til afdelingsledere, Skema til socialdirektører, Sagsbehandlerskema og Skema til socialudvalgsformænd.

Inddragelse af personer fra barnets nære miljø

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). For at imødegå børnemishandling og omsorgssvigt kan en strategi være at styrke det sociale netværk omkring familien i de tilfælde, hvor et sådant netværk kan udgøre en ekstra ressource for barnet (Thompson, 1995). Det sociale netværk omkring familien består primært af personer fra forældrenes eventuelle erhvervsarbejde, vennekreds og slægtninge.

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

De første analyser viste, at *inddragelsen af slægtninge* især ses i de tilfælde, hvor forældrene har store adfærdsmæssige problemer, fx 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 er korrigeret for alder og den unges symptomer (bilagstabel 3.12 i delrapport I).

Når man inddrager oplysninger om sagsbehandlingen, kan man se, at det ikke alene er familiens forhold, der er afgørende for beslutningen om at inddrage slægtninge fra det nære miljø som en støtte til barnet eller den unge. Der synes at være nogle fællestræk ved de forvaltninger, som har en tendens til at inddrage slægtninge, der adskiller dem fra de øvrige forvaltninger. De forvaltninger, der har haft relativt få udskiftninger på posten som forvaltningschef gennem de sidste 10 år, har også oftere inddraget slægtninge som støtteperson til den unge – uafhængigt af familiernes belastningspres (jf. tabel 7.2). Man kan ikke ud fra dette resultat alene vide noget sikkert om, hvorvidt en større stabilitet på forvaltningschefniveau afspejler en mindre politisk indblanding fra socialudvalgsformanden/socialudvalget mht. spørgsmålet om at inddrage slægtninge – eller om det er andre forhold, der gør sig gældende.

Tabel 7.2

Inddragelse af slægtninge i børn og unge-sager sammenholdt med belastningspresset og forvaltningsforhold. Kun børn og unge-sager i kommuner, hvor de pågældende holdningsindeks er belyst i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio. N=522.

	Slægtninge pct.	Ikke-slægtninge pct.	I alt pct.	Odds ratio	Sikkerheds-grænse	P<
Belastningspresset:						
Forældres psykologiske, fysiske mishandling eller vanrøgt	64	41	47	2,2	(1,4-3,5)	0,001
Forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer	54	32	38	2,0	(1,3-3,3)	0,003
Forvaltningsforhold:						
Kun få udskiftninger af forvaltningschef	70	57	60	1,9	(1,2-3,1)	0,006

Note: Ved 'få udskiftninger' forstås én eller ingen udskiftninger på 10 år. Ved "voksne slægtninge" forstås bedsteforældre til barnet, forældres søskende, barnets egne voksne søskende eller andre slægtninge.

Fishers eksakte test er anvendt til at beregne signifikansniveau.

Kilder: Case-spørgeskema, 2004/2005, samt Skema til afdelingsledere, Skema til socialdirektører, Sagsbehandlerskema og Skema til socialudvalgsformænd.

I nogle tilfælde har man undervejs i sagens forløb inddraget *andre voksne* end slægtninge 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 en præst) samt forældre til jævnaldrende kammerater. Inddragelsen af *andre voksne* ses særligt hyppigt i de tilfælde, hvor sagsbehandleren vurderer, at den unge selv udviser forskellige adfærdsmæssige problemer. Men inddragelsen ses også relativt hyppigt, når det manifeste 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 i disse sager, at man især ser andre voksne inddraget som støtte for barnet/den unge, men ikke i sager, hvor den unge har de mere indadvendte følelsesmæssige problemer.

Men også i de tilfælde, hvor socialudvalgsformanden er meget positivt indstillet og accepterer sagsbehandlernes faglighed, ses en udvidet

inddragelse af andre voksne med henblik på at støtte barnet/den unge – uafhængigt af både forældrenes problematiske adfærd og de unges adfærdsmæssige problemer. Alt andet lige forekommer inddragelse af andre voksne støttepersoner 60 pct. oftere, når socialudvalgsformanden er positivt indstillet over for sagsbehandlerne, end når hun/han ikke er det (odds ratio: 1,6, jf. tabel 7.3). Det er muligt, at dette afspejler et større råderum for sagsbehandlerne til at kunne vælge sådanne netværksskabende metoder.

Tabel 7.3

Inddragelse af andre voksne til støtte af barnet/den unge sammenholdt med belastningspresset og forvaltningsforhold. Kun børn og unge-sager i kommuner, hvor de pågældende holdningsindeks er belyst i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio. N=431.

	Andre voksne pct.	Ikke andre voksne pct.	I alt pct.	Odds ratio	Sikkerheds-grænse	P<
Belastningspresset:						
Forældres psykologiske, fysiske mishandling eller vanrøgt	56	36	47	1,9	(1,2-2,9)	0,004
Forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer	45	29	38	1,8	(1,1-2,8)	0,008
De unges adfærdsmæssige problemer	69	52	62	1,7	(1,1-2,6)	0,01
Forvaltningsforhold:						
Socialudvalgsformændenes positive opfattelse af sagsbehandlerne og deres måde at omgås klienterne på	48	39	44	1,6	(1,1-2,4)	0,02

Note: Ved 'få udskiftninger' forstås én eller ingen udskiftninger på 10 år. Andre voksne er afgrænset til: naboer, den nære omgangskreds, venner af familien, skolelærere, pædagoger, ungdomsledere, frivillige mv., et religiøst overhoved (fx præst), forældre til jævnaldrende kammerater (jf. bilagstabel 3.10 i delrapport I). 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.

Udvidet brug af specialiseret sagsbehandling i forvaltningen af børnesagerne hænger ligeledes signifikant (P<0,0007) sammen med brugen af andre voksne som støttepersoner, men ikke når der tages højde for de øvrige nævnte faktorer.

Kilder: Case-spørgeskema, 2004/2005, samt Skema til afdelingsledere, Skema til socialdirektører, Sagsbehandlerskema og Skema til socialudvalgsformænd.

En målrettet indsats: udredning af forholdene

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, at få et grundlag for at vurdere, hvilke foranstaltninger der vil være mest formålstjenlige.

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). Det er imidlertid langtfra en gængs praksis, at man foretager en såkaldt § 38-udredning i alle børnesager. 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. Det gælder i tilfælde med forskellige grader af omsorgssvigt (mishandling og/eller vanrøgt) eller i 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 tilfælde, hvor børnene befinder sig i en depressiv og ulykkelig tilstand med frygt, angst og selvmordsovervejelser.

Men også forvaltningsmæssige forskelle kan gøre sige gældende, når man overvejer, om der skal udføres en § 38-udredning. Der synes således at være det generelle mønster, at de forvaltninger, der har den mest negative opfattelse af klienterne, også er mest tilbøjelige til at foretage en § 38-udredning. Der synes desuden at være en tendens til at udarbejde en § 38-udredning i de tilfælde, hvor sagsbehandleren og/eller afdelingslederen mener, at "der bliver fjernet for få børn", og at man generelt giver forældre, "der har vist, at de er uegnede", alt for megen indflydelse. Socialudvalgsformandens positive opfattelse af sagsbehand-

lerne giver færre § 38-udredninger statistisk set, også når man har kontrolleret for forældrenes problematiske adfærd.

Socialudvalgsformandens og/eller socialdirektørens positive holdning til forældrene ser imidlertid ud til at hænge sammen med en udarbejdelse af flere § 38-udredninger. Man må her antage, at forvaltningschefer, der er "længere oppe" i hierarkiet, *ikke* opfatter § 38-udredning som et negativt redskab over for forældrene, hvorimod sagsbehandlere og afdelingsledere ser en § 38-udredning som et redskab, der især tages i anvendelse for forældre med en problematisk adfærd over for deres børn (jf. tabel 7.4).

Tabel 7.4

Udførelse af en *§ 38-udredning* sammenholdt med belastningspresset og forvaltningsforhold. Kun børn og unge-sager i kommuner, hvor de pågældende holdningsindeks er belyst i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og korrigeret odds ratio.

	§ 38-udredning pct.	Ikke foretaget udredning pct.	I alt pct.	Odds ratio	Sikkerheds-grænse	P<
Belastningspresset:						
Forældres psykologiske, fysiske mishandling eller vanrøgt	60	38	47	2,4	(1,9-3,1)	0,0001
Forvaltningsforhold:						
Imod et ønske om mere tvang over for forældre (socialudvalgsformand)	59	48	53	1,6	(1,2-2,1)	0,004
Imod et ønske om mere tvang over for forældre (direktør)	83	76	79	1,8	(1,2-2,7)	0,008
Socialdirektørens tillid til klienterne –oplever ikke, at de udnytter systemet	61	49	54	1,6	(1,1-2,2)	0,01
Imod et ønske om mere tvang over for forældre (sagsbehandler)	70	78	75	0,6	(0,4-0,9)	0,03
Imod et ønske om mere tvang over for forældre (afdelingsleder)	43	52	48	0,7	(0,5-0,9)	0,04
Socialudvalgsformandens positive opfattelse af sagsbehandlerne og deres måde at omgås klienterne på	36	51	44	0,5	(0,4-0,8)	0,0002

Note: Estimationen af odds ratio og sikkerhedsgrænser er for de forvaltningsmæssige forholds vedkommende sket under hensyn til en model, som også indeholder oplysninger om forældres problematiske adfærd, dvs. forekomst af forældres psykologiske, fysiske mishandling eller vanrøgt.

Kilder: Case-spørgeskema, 2004/2005, samt Skema til afdelingsledere, Skema til socialdirektører, Sagsbehandlerskema og Skema til socialudvalgsformænd.

Uddannelsesplan for de unge utilpassede

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

Analyserne viser, at udarbejdelse af en uddannelsesplan især sker i de tilfælde, hvor den unge har adfærdsmæssige problemer. De unge, der har et af de nævnte adfærdsmæssige problemer, har mere end dobbelt så stor chance (odds ratio: 2,2) for at få forvaltningens støtte til at indhente de uddannelsesmæssige mangler (tabel 7.5). Men der er – uanset de unges egne problemer – store forskelle i den forvaltningsmæssige støtte, de får. Det ser nemlig ud til, at der er nogle forvaltningsmæssige kendetegn, der adskiller de forvaltninger, der yder de unge denne hjælp, fra de forvaltninger, der har en tendens til ikke at yde hjælp til de unges uddannelse.

I de tilfælde, hvor socialdirektøren har en positiv holdning til klienterne – dvs. at klienterne ikke mistænkes for at ville udnytte systemet, at forældrene er til at stole på osv. – ses en tydelig øget interesse for at udarbejde en uddannelsesplan, hvori der redegøres for, hvordan eventuelle uddannelsesmangler kan indhentes. Forvaltningsledelsens holdning synes altså at have en vis indflydelse på brugen af denne uddannelseshjælp, også når man ser på unge med de samme adfærdsmæssige problemer.

Tabel 7.5

Udarbejdelse af en uddannelsesplan, hvori der redegøres for, hvordan evt. uddannelsesmangler kan indhentes, sammenholdt med belastningspresset og forvaltningsmæssige forhold.

	Udarbejdet udd.plan pct.	Ingen udd. plan pct.	I alt pct.	Odds ratio	Sikker-heds-grænse	P<
Belastningspresset:						
De unges adfærdsmæssige problemer	77	55	62	2,4	(1,4-4,1)	0,001
Forvaltningsforhold:						
Socialdirektørens tillid til klienterne – oplever ikke, at de udnytter systemet	62	51	54	1,7	(1,0-2,8)	0,03

Note: Kun børn og unge-sager i kommuner, hvor de pågældende holdningsindeks er belyst i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio. N=343.

Note: Ved forældres psykologiske, fysiske mishandling eller vanrøgt ses signifikant oftere en udarbejdet uddannelsesplan (P<0,006), men ikke når man inddrager oplysninger om de unges adfærdsmæssige problemer, som synes at være udslagsgivende. Ved socialdirektørens positive holdning forstås uenighed i påstanden om, at klienterne udnytter systemet, og uenighed i en hårdere linje med sanktioner.

Kilder: Case-spørgeskema, 2004/2005, samt Skema til afdelingsledere, Skema til socialdirektører, Sagsbehandlerskema og Skema til socialudvalgsformænd.

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 (§ 58a). Handleplanen bør så vidt muligt udarbejdes i samarbejde med familien og den unge selv.

Analyserne viste, at i de tilfælde, hvor der er tale om forskellige grader af kriminel adfærd, ses også gennemgående en højere frekvens af handleplaner, og der er i højere grad blevet udarbejdet en skriftlig målsætning for, hvad man ønsker at opnå. 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. Brugen af en

skriftlig målsætning finder især sted, når forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer og ved unges adfærdsmæssige problemer.

Forvaltningsmæssige forhold gør sig imidlertid også gældende, når man skal prøve at forstå, hvorfor der i næsten fire ud af ti tilfælde ikke er udarbejdet en skriftlig målsætning (42 pct.). Det ser ud som om, afdelingslederens holdning til efterværn i det hele taget smitter af også på dette område, ligesom stor stabilitet på socialchefposten også ser ud til at fremme en tendens til at udarbejde en skriftlig målsætning for, hvad man ønsker at opnå med den påtænkte foranstaltning (jf. tabel 7.6). Disse forvaltningsmæssige forhold ser ud til at præge administrationen af den enkelte sag uafhængigt af forældrenes problemer eller den unges egen problematiske adfærd.

Tabel 7.6

Udarbejdelse af en skriftlig målsætning sammenholdt med belastningspresset og forvaltningsforhold. Kun børn og unge-sager i kommuner, hvor de pågældende holdningsindeks er belyst i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio. N=528.

	Skriftlig mål-sætning pct.	Ingen skriftlig mål-sætning pct.	I alt pct.	Odds ratio	Sikker-heds-grænse	P<
Belastningspresset:						
Forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrugs-problemer	45	29	38	1,8	(1,2-2,8)	0,006
De unges adfærdsmæssige problemer	68	53	62	1,6	(1,0-2,3)	0,03
Forvaltningsforhold:						
Kun få udskiftninger af forvaltningschef	65	54	60	1,7	(1,2-2,6)	0,006
Afdelingslederens positive holdning til nytten af efterværn	58	46	53	1,6	(1,1-2,4)	0,02

Note: Ved forældres psykologiske, fysiske mishandling eller vanrøgt ses signifikant oftere udarbejdet en skriftlig målsætning (P<0,0001), men ikke når man inddrager oplysninger om forældres psykiske problemer og misbrugsproblemer. Ved 'få udskiftninger' forstås én eller ingen udskiftninger på 10 år.

Udvidet brug af specialiseret sagsbehandling i forvaltningen af børnesagerne hænger ligeledes signifikant (P<0,0007) sammen med brugen af andre voksne som støttepersoner, men ikke når der tages højde for de øvrige nævnte faktorer.

Kilder: Case-spørgeskema, 2004/2005, samt Skema til afdelingsledere, Skema til socialdirektører, Sagsbehandlerskema og Skema til socialudvalgsformænd.

Tilbud til de utilpassede unge: praktikophold

Overgangen til voksenlivet og de unges indtræden på arbejdsmarkedet er en særligt kritisk fase for de socialt belastede unge, som har problemer med at begå sig i livet. For at støtte disse utilpassede unge har man i lovgivningen åbnet mulighed for, at det offentlige udbetaler en godtgørelse til den unge i et praktiktilbud. Kommunen har mulighed for at formidle et praktiktilbud til den unge enten hos en offentlig eller privat arbejdsgiver.

De første analyser viste, at ordningen med praktikophold primært udløses 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 de unge, der har begået voldskriminalitet, mens de unge, der udviser de mere indadrettede reaktioner, signifikant sjældnere bliver tilbudt et praktikophold, når man har korrigeret for de øvrige adfærdsformer og belastningsforhold (jf. tabel 7.7). Overraskende nok synes forældres misbrugsproblemer og/eller psykiske lidelser at stå i vejen for de unges mulighed for at praktikophold. Disse unge har således en *mindre* sandsynlighed for at få et praktiktilbud end deres jævnaldrende.

Afdelingslederens holdninger ses også at spille en rolle for tendensen til at formidle et praktikophold til de 13-19-årige udadreagerende unge. I de forvaltninger, hvor afdelingslederen generelt set har en positiv holdning til de nye efterværnsforanstaltninger, og i de tilfælde, hvor afdelingslederen har et positiv holdning til lokalpolitikeres deltagelse i forvaltningen, ses også formidlet flere praktikophold end i forvaltninger, hvor man ikke finder denne positive holdning hos afdelingslederen.

Tabel 7.7

Formidling af praktikophold sammenholdt med belastningspresset og forvaltningsforhold. Kun 13-19-årige i kommuner, hvor de pågældende holdningsindeks er belyst i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio. N=206.

	Formidlet praktik-ophold pct.	Ikke praktik-ophold pct.	I alt pct.	Odds ratio	Sikker-heds-grænse	P<
Belastningspresset:						
Den unge har begået voldskriminalitet	20	5	8	4,1	(1,1-15,2)	0,03
Forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrugs-problemer	24	32	30	0,2	(0,08-0,7)	0,008
Forvaltningsforhold:						
Afdelingslederens positive holdning til nytten af efterværn	70	44	49	4,0	(1,7-9,4)	0,002
• Afdelingslederens opfattelse af, at lokalpolitikerne er dygtige til at udstikke generelle retningslinjer og til at påvirke kommunens virke inden for socialområdet og i det hele taget fokusere på de overordnede linjer	84	67	70	2,8	(1,2-6,8)	0,02

Note: Socialdirektørens positive holdning til klienterne hænger ligeledes signifikant (P<0,02) sammen med formidling af praktikophold, men ikke når der tages højde for de øvrige nævnte faktorer. De unges adfærdsmæssige problemer har ligeledes en tæt sammenhæng med anvendelsen af praktikophold (P<0,0001), men denne sammenhæng forsvinder, antagelig både på grund af indskrænkningen af datagrundlaget, og når de unges voldskriminalitet også inddrages i analysen.

Kilder: Case-spørgeskema, 2004/2005, samt Skema til afdelingsledere, Skema til socialdirektører, Sagsbehandlerskema og Skema til socialudvalgsformænd.

Kommunernes brug af efterværn for de 18-22-årige

Som det tidligere er blevet nævnt, er der en række nye tiltag, der direkte 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 ofte et særligt behov for støtte i overgangen til voksentilværelsen.

I visse tilfælde kan kommunen 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 kriminel adfærd og unge med mere generelle sociale adfærdsproblemer.

Hvis den unge især har behov for støtte på det nære og personlige plan, vil man i stedet for en personlig rådgiver ofte vælge ordningen med en *fast kontaktperson*. 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.

De nye bestemmelser, der trådte i kraft i 2001, indeholder også en *udslusningsordning* (jf. § 62a, 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 familie som 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 (§ 62a, jf. § 40b), efter den unge er fyldt 18 år, kan ligeledes tjene som en beskyttelse og støtte i en overgangsfase – et efterværn – indtil den unge fylder 23 år, hvor andre unge typisk flytter hjemmefra (Christoffersen, 2004).

I case-undersøgelsen blev 1.055 sager fra en stor del af landets kommuner gennemgået af sagsbehandlerne. Analyserne af de enkelte sager gav det overraskende resultat, at hverken de unges hjemlige problemer eller deres adfærdsmæssige eller følelsesmæssige reaktioner kunne give nogen

forklaring på, om efterværnsordningerne blev anvendt eller ej (kapitel 3). Vi antog derfor, at man måske snarere skal finde forklaringen i kommunernes administrative organisering og tradition for at anvende nye ordninger.

Denne antagelse viser sig at holde stik. Der er en række karakteristika i forvaltningen, der i særlig grad kendetegner de sager, hvor de unge – alt andet lige – får tilbudt efterværnsforanstaltninger. Som forventet smitter afdelingslederens holdning til efterværnsforanstaltninger af på sagsbehandlernes bedømmelse af, om dette er en relevant foranstaltning til den unge. Men også socialudvalgsformandens holdning skinner tydeligt igennem og en får afsmittende effekt på beslutningerne, når det skal afgøres, om den unge skal have disse hjælpeforanstaltninger for at kunne tilpasse sig voksenlivet. Socialudvalgsformandens respekt for sagsbehandlerne ser ligeledes ud til at give dem et råderum, der udløser flere efterværnsforanstaltninger (jf. tabel 7.8).

Tabel 7.8

Procentandele med efterværnsforanstaltninger i kommuner med henholdsvis negativ eller positiv holdning på udvalgte holdningsindeks. Kun børn og unge-sager i kommuner, hvor de pågældende holdningsindeks er belyst.

	Negativt pct.	Positiv pct.	Alle Undersøgt 2004/2005 pct.	Signifikans-niveau P<
Sagsbehandlernes positive holdning til nytten af viften af foranstaltninger i øvrigt (dvs. – efterværn og støtteperson til forældre) (N=227)	65	79	74	0,02
Afdelingslederens positive holdning til nytten af efterværn (N=206)	79	65	73	0,03
Socialudvalgsformandens positive holdning til nytten af anbringelse, støtteperson og efterværn (N=206)	52	80	71	0,0001
Socialudvalgsformandens positive opfattelse af sagsbehandlerne og deres måde at omgås klienterne på (N=245)	62	78	70	0,008

Note: Fishers eksakte test er anvendt til at beregne signifikansniveau.

Kilder: Case-spørgeskema, 2004/2005, samt Skema til afdelingsledere, Skema til socialdirektører, Sagsbehandlerskema og Skema til socialudvalgsformænd.

Gennemførelse af foranstaltninger uden samtykke

Lovgivningen åbner mulighed for indgreb og iværksættelse af foranstaltninger uden familiens samtykke. Dette kan være nødvendigt i visse situationer for at få udredt problemerne eller for at gennemføre opretholdelse af anbringelse, anbringelse uden for hjemmet uden samtykke (tvangsanbringelse) eller ændring af anbringelsessted uden familiens samtykke.

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.

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).

Man kan imidlertid ikke alene ud fra opgørelser over tvangsbestemmelsernes faktiske anvendelse med sikkerhed afgøre, om de har betydning også i sager, hvor de faktisk ikke bliver anvendt. Det kunne tænkes, at alene visheden om, at en bestemmelse kan tages i brug under nærmere specificerede forhold, er tilstrækkelig. Hvis for eksempel forældremyndighedsindehaveren bliver klar over, at en foranstaltning vil blive gennemført – også uden samtykke – så kan dette i sig selv resultere i en frivillig foranstaltning. Tidligere undersøgelser har vist, at forældre til frivilligt anbragte børn ofte oplever at befinde sig i en form for gråzone med "frivillig tvang". De oplever ikke den frivillige anbringelse som et tilbud, de kan sige nej til (Hestbæk, 1997).

I nærværende analyse er derfor også inddraget de tilfælde, hvor sagsbehandleren har overvejet at tage tvangsbeføjelserne i anvendelse.

Det kan dreje sig om følgende foranstaltninger uden samtykke:

- Gennemførelse af undersøgelse (§ 39)
- Anbringelse uden for eget hjem uden samtykke (§ 42)

- Nægtet hjemtagelse (§ 42a)
- Lægelig undersøgelse eller behandling (§ 44)
- Foreløbig afgørelse (§ 45)
- Fuldbyrdelse af afgørelse uden samtykke (§ 48)
- Ændret anbringelsessted uden samtykke (jf. § 55, stk. 2-4).

I analysen fandt vi ikke overraskende, at især forældrenes psykologiske mishandling, fysiske mishandling og/eller vanrøgt relativt ofte ses at udløse tvangsmæssige foranstaltninger eller overvejelser om at tage sådanne foranstaltninger i anvendelse. For de børn og unge, der ifølge optegnelserne er udsat for dette, 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.

Vi har spurgt nøglepersoner på forskellige niveauer i forvaltningen om, hvorvidt vi "tvangsfjerner for få børn i Danmark", eller om de var enige i en påstand om, at der er "berøringsangst", og at vi derfor "lader problemerne køre alt for langt ud". Undersøgelsen havde det overraskende resultat, at uanset om det var socialudvalgsformanden, socialchefen, afdelingsledere eller sagsbehandlere, så kunne deres holdninger til disse temaer ikke spores i den enkelte sags behandling, hvad angår overvejelser om at anvende tvangsforanstaltninger.

Netop de udvidede retsgarantier, som er lovfæstede omkring anvendelse af tvangsforanstaltninger, kan være forklaringen på, at andre forvaltningsmæssige forhold ikke får lov til at spille en rolle. Uanset hvor man bor i landet, ser der ud til at gælde nogenlunde de samme regler, når det drejer sig om iværksættelse af foranstaltninger uden familiens samtykke. Det eneste forhold, der ser ud til at spille en rolle, er, om positionen som forvaltningschef har været præget af turbulens eller stor stabilitet (jf. tabel 7.9). I de tilfælde, hvor der har været stor stabilitet, ses flere overvejelser/faktiske anvendelser af tvangsforanstaltninger. Tvangsforanstaltninger anvendes gennemgående sjældent, og den enkelte afdeling kan derfor kun have et lille erfaringsmateriale om sådanne situationer. Man kan formode, at en større erfaring hos forvaltningschefen kan gøre det lettere at træffe sådanne beslutninger, når det viser sig nødvendigt.

Tabel 7.9

Overvejelser om eller faktisk anvendelse af tvangsforanstaltninger sammenholdt med belastningspresset og forvaltningsforhold. Kun børn og unge i kommuner, hvor de pågældende holdningsindeks er belyst i perioden 2001 til 2004/2005. Procentandele og odds ratio. N=290.

	Tvangs-foranstalt-ning pct.	Ikke overvejet eller anvendt pct.	I alt pct.	Odds ratio	Sikker-heds-grænse	P<
Belastningspresset:						
Forældres psykologiske, fysiske mishandling eller vanrøgt	85	42	47	7,1	(2,6-19,2)	0,0001
Forvaltningsforhold:						
Kun få udskiftninger af forvaltningschef	71	59	60	3,1	(1,4-6,7)	0,004

Note: Forældrenes psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer hænger signifikant (P<0,0001) sammen med overvejelser og faktisk anvendelse af tvangsforanstaltninger, men ikke når der tages højde for de øvrige nævnte faktorer. De unges adfærdsmæssige problemer har ligeledes en tæt sammenhæng med overvejelserne om at anvende tvang (P<0,0003), men også denne sammenhæng forsvinder, antagelig både på grund af indskrænkningen af datagrundlaget, og når de unges voldskriminalitet også inddrages i analysen.

Kilder: Case-spørgeskema, 2004/2005, samt Skema til afdelingsledere, Skema til socialdirektører, Sagsbehandlerskema og Skema til socialudvalgsformænd.

Sammenfatning

Ofte vil det være forbundet med vanskeligheder at vurdere, hvad der er til barnets bedste, og der kan være vide muligheder for skøn og dermed for, at der kan opstå store forskelle i den støtte og de konkrete tilbud, der gives til familierne rundt omkring i landet.

I visse tilfælde afhænger de forvaltningsmæssige beslutninger og forebyggende indsatser alene af en vurdering af de familiemæssige forhold. Men det er interessant at konstatere, at andre forebyggende tiltag alene afhænger af den pågældende forvaltningsmæssige enhed.

Det første kommer tydeligt frem, når det i den konkrete sag skal afgøres, om man skal indhente barnets holdning til den påtænkte foranstaltning. Man kunne formode, at forskelligheder i de enkelte

forvaltningsmåder kunne spille en rolle uafhængigt af familiens problemer, når det skal afgøres, om barnet skal høres. En lang række administrative forhold er blevet undersøgt, men det er sagsbehandlerens faglige vurdering af de belastninger, barnet er udsat for, som har vist sig at være afgørende for, om barnets holdning til den påtænkte foranstaltning bliver indhentet.

Det andet gør sig gældende, når man i forvaltningen skal tage stilling til oprettelse af en tværfaglig gruppe. Den første analyse måtte konkludere, at her fire år efter ikrafttrædelsen af lovgivningen om etablering af en tværfaglig gruppe (§ 37a) har denne arbejdsform endnu ikke vundet indpas i en tredjedel af sagerne, og at gruppen ikke anvendes systematisk i sagsbehandlingen i kommunerne. Beslutningen om at nedsætte en tværfaglig gruppe og anvende dette faglige forum i behandlingen af børnesager ses imidlertid *ikke* at være forbundet med sagernes karakter, men med en lang række holdninger og organisatoriske forhold i kommunerne.

Nedsættelsen af en tværfaglig gruppe i de enkelte kommuner ser således ud til at hænge sammen med socialudvalgsformændenes holdning til de nye foranstaltninger med blandt andet efterværn, og deres positive holdning til klienterne og sagsbehandlerne. Men også sagsbehandlernes positive holdning til lokalpolitikerne og til de nye foranstaltninger ses oftere i kommuner, hvor man har valgt at nedsætte en tværfaglig gruppe.

De familiemæssige belastninger spiller således i nogle tilfælde den altafgørende rolle for beslutninger om forebyggende foranstaltninger, mens sagernes tyngde i andre sammenhænge ikke ser ud til at have nogen sammenhæng med de forvaltningsmæssige beslutninger. Beslutningen om at inddrage barnets holdning i sagsbehandlingen udgør således et eksempel på den ene modpol, mens beslutningen om nedsættelsen af en tværfaglig gruppe (jf. § 37a) udgør et eksempel på den anden modpol.

En lang række forvaltningsmæssige beslutninger placerer sig ind imellem disse to poler, hvor både de familiemæssige belastninger spiller en afgørende rolle, og specielle forhold i de enkelte forvaltninger gør sig gældende. Det er fx tilfældet, når det skal afgøres, om det i den konkrete sag er formålstjenligt at inddrage slægtninge for at støtte barnet/den unge.

Handleplaner og en målrettet indsats

Det er langt fra en gængs praksis, at man foretager en såkaldt § 38-udredning i alle børnesager. 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. Men også forvaltningsmæssige forskelle kan gøre sige gældende, når man overvejer, om der skal udføres en § 38-udredning. Der synes således at være det generelle mønster, at man i de forvaltninger, der har den mest negative opfattelse af klienterne, også er mest tilbøjelige til at foretage en § 38-udredning. Antagelig fordi sagsbehandlere og afdelingsledere bruger en § 38-udredning som et redskab, der især tages i anvendelse over for forældre med en problematisk adfærd over for deres børn.

Både konkrete forhold i den unges situation og forvaltningsmæssige forhold synes at spille en rolle, når det skal afgøres, om den pågældende unge får *udarbejdet en uddannelsesplan*. I de tilfælde, hvor socialdirektøren har en positiv holdning til klienterne – dvs. at klienterne ikke mistænkes for at ville udnytte systemet, at forældrene er til at stole på osv. – ses en tydelig øget interesse for at udarbejde en uddannelsesplan, hvori der redegøres for, hvordan eventuelle uddannelsesmangler kan indhentes. Forvaltningsledelsens holdning synes at have en vis indflydelse på brugen af denne uddannelseshjælp, også når man ser på unge med de samme adfærdsmæssige problemer.

Når man skal prøve at forstå, hvorfor der i næsten fire ud af ti tilfælde ikke er udarbejdet en skriftlig målsætning (42 pct.), så kan man i nogen udstrækning finde forklaringen i forvaltningens generelle holdning til efterværn. Også en stor stabilitet på socialchefposten synes at fremme en tendens til at udarbejde en skriftlig målsætning for, hvad man ønsker at opnå med den påtænkte foranstaltning – uafhængigt af forældrenes problemer eller den unges egen problematiske adfærd.

Afdelingslederens holdninger ses også at spille en rolle for tendensen til at formidle et praktikophold til de 13-19-årige udadrettede unge. I de forvaltninger, hvor afdelingslederen generelt set har en positiv holdning til de nye efterværnsforanstaltninger, og i de tilfælde, hvor afdelingslederen har en positiv holdning til lokalpolitikernes deltagelse i forvaltningen, bliver der formidlet flere praktikophold, end i forvaltninger, hvor man ikke finder denne positive holdning hos afdelingslederen.

Et af de spørgsmål, vi stillede, var, om de nye forebyggende foranstaltninger benyttes særligt ofte i visse kommuner og ikke i andre – selvom familiernes problemer er de samme? Det viste sig at være tilfældet. Der er fx en række karakteristika, der i særlig grad kendetegner de sager, hvor de unge – alt andet lige – får tilbudt efterværnsforanstaltninger.

Som forventet smitter afdelingslederens holdning til efterværnsforansta ltninger af på sagsbehandlernes bedømmelse af, om dette er en relevant foranstaltning til den unge. Men også socialudvalgsformandens holdning skinner tydeligt igennem og får en afsmittende effekt på beslutningerne, når det skal afgøres, om den unge skal have disse hjælpeforanstaltninger for at kunne tilpasse sig voksenlivet. Socialudvalgsformandens respekt for socialrådgiverne ser ligeledes ud til at give dem et råderum, der udløser flere efterværnsforanstaltninger.

Kapitel 8

Sammenfatning, konlusion og perspektiver

I dette kapitel vil vi give en overordnet besvarelse af alle de spørgsmål, som er stillet i evalueringen. Dermed vil vi også skue tilbage til resultaterne fra de tidligere delrapporter.[32] I kapitel 1 beskrev vi evalueringens hovedspørgsmål således (se også figur 8.1):

Evalueringen skal analysere og beskrive, i hvilken udstrækning lovændringerne er blevet implementeret i kommunerne, og i hvilken udstrækning Serviceloven dermed lever op til sine formål. Desuden skal det undersøges, hvilken faktisk betydning de ændrede regler har haft, dels for den samlede indsats på området, dels for børnene, de unge og deres familier, som er genstand for foranstaltninger på området. Endelig skal lovændringernes organisatoriske konsekvenser belyses for fem specifikke organisatoriske niveauer.

Først vil vi sammenfatte hovedresultaterne om de organisatoriske konsekvenser af lovændringerne fra den kvalitative interviewundersøgelse i delrapport II, herunder hvilke perspektiver undersøgelsen i de otte store kommuner rejser (jf. Hestbæk et al., 2005).

Dette efterfølges af de problemstillinger i evalueringen, hvor analysen bygger på landsdækkende spørgeskemadata. Først diskuteres, i hvilken udstrækning lovændringerne er implementeret i kommunerne. Her belyses også, på hvilke områder der er sket ændringer i implementeringen fra 2004 til 2005, hvor resultaterne fra delrapport I inddrages. I forlængelse heraf diskuteres det, om lovændringerne ser ud til at have skabt ændringer i den samlede indsats på området, og i hvilken udstrækning loven kan siges at leve op til sine formål, set i lyset af den samlede implementeringsgrad.

32. Delrapport I, jf. Christoffersen et al. (2005), og delrapport II, jf. Hestbæk et al. (2005).

Figur 8.1
Evalueringens analyseniveauer og problemstillinger (afslutningsrapportens nye problemstillinger markeret med fed).

Analyseniveau	Problemstillinger	Rapportering
Indsatsniveau:	I hvilken udstrækning er lovændringerne implementeret i kommunerne, særskilt for syv specificerede temaer? I hvilken udstrækning lever loven op til sine formål? Hvilken betydning har de ændrede regler haft for den enkelte kommunes samlede indsats på området?	Delrapport I
	Er implementeringen styrket fra 2004 til 2005? Hvilke forhold i kommunerne influerer på, i hvilket omfang lovændringerne er implementeret? Hvilke forhold i kommunerne influerer på kommunernes valg af foranstaltninger og arbejdsmetoder?	**Afslutnings-rapporten**
	Er det fremtidige implementeringspotentiale ændret?	**Afslutnings-rapporten**
Organisatorisk niveau:	Hvilke konsekvenser har lovændringerne haft for fem organisatoriske niveauer, hvad angår: - Styringsstruktur og ledelse - Resultatkrav - De grundlæggende værdier på området?	Delrapport II
Individniveau:	**Er der en sammenhæng mellem kommunernes organisation og værdier på den ene side, familiernes problemer og belastninger på den anden side, og de tiltag, kommunerne tager i anvendelse?**	**Afslutnings-rapporten**

Dernæst konkluderes der på hovedresultaterne af de nye analyser, som behandles i den foreliggende afslutningsrapport. *For det første*, hvilke forhold i kommunerne der har betydning for, i hvilken grad de implementerer lovændringerne. *For det andet*, om det fremtidige implementeringspotentiale i kommunerne synes at være øget. Og *for det tredje*, om der på individniveau (jf. figur 8.1) er en sammenhæng mellem karakteristika ved kommunens organisation og værdier på den ene side, familiernes problemer på den anden side og de tiltag, kommunen tager i anvendelse.

Erfaringer fra kommuner i udvikling

Den kvalitative interviewundersøgelse blev gennemført i otte store danske kommuner. Formålet var at belyse konsekvenserne af ændringerne i Serviceloven på fem niveauer. I de otte kommuner har vi gennemført knap 100 kvalitative interview. Kommunerne er udvalgt blandt dem, der i den landsdækkende undersøgelse i højest grad tilgodeser "barnets bedste" i deres daglige sagsbehandling.[33] Det er et ønske, at resultaterne skal inspirere andre kommunerne til at udvikle deres daglige praksis. Alle de deltagende kommuner har stillet kontaktpersoner til rådighed, hvis navn, adresser etc. findes i delrapport II (Hestbæk et al., 2005: Bilag C).

På tværs af de fem organisatoriske niveauer (det politiske og de administrative ledelsesniveauer samt sagsbehandler-, leverandør- og borgerniveauet) er der en række fælles karakteristika, som *kan* tænkes at bidrage til en høj implementering af lovændringerne:

Ændret organisation

De deltagende kommuner har typisk været gennem omfattende omstillingsprocesser, hvor de har ændret organisation og etableret en samlet familie- eller børneafdeling. En vigtig ændring har været centralisering af den økonomiske beslutningskompetence til fx et visitationsudvalg. Visitationsudvalget tager stilling til stort set alle foranstaltninger og sætter dermed en fælles standard for, hvornår man bevilger støtte, og til hvad. Dermed sker der en præcisering af serviceniveauet. Samtidig bruges denne procedure også til en tæt dialog med sagsbehandlerne, og udvalget får dermed en regel- og værdiformidlende funktion, fx i forbindelse med lovændringer. Nogle sagsbehandlere har følt sig stækket, fordi de er blevet frataget deres økonomiske beslutningskompetence.

Synlig ledelse og kompetenceudvikling

Kommunerne har styrket ledelsesarbejdet, fx gennem at synliggøre ledelsen og at arbejde med værdibaseret ledelse. Man har bevidst satset på kvalitetsudvikling af sagsbehandlingen, fx gennem nye redskaber og

33. I bilag A i delrapport II er der en redegørelse for samtlige de faktorer, som udvælgelsen af de otte kommuner har taget udgangspunkt i (Hestbæk et al., 2005).

metoder til systematisering af sagsarbejdet, bedre opfølgning, højere grad af inddragelse af borgerne mv. Der er ofte sket en betydelig kompetenceudvikling som forudsætning for dette. Ikke mindst sagsbehandlerne fremhæver, at de generelt føler, at de har været gennem en opkvalificering, hvor de oplever sig langt mere kompetente i udførelsen af deres kerneydelser og føler en faglig stolthed ved arbejdet.

Omstillingsparate personalegrupper

De deltagende kommuner har været kendetegnet ved en relativt stor omstillingsparathed i personalegruppen. På alle niveauer har omstillingsprocesserne dog været udfordrende og stillet store krav til ikke mindst sagsbehandlernes engagement. I et par kommuner er sagsbehandlergruppen stort set skiftet ud i forbindelse med de omfattende udviklingsprocesser.

Ledelserne har bevidst brugt forandringsagenter i udviklingsprocesserne og ofte rekrutteret ildsjæle udefra til at befordre dette. Der er i mange tilfælde sket en akademisering af personalegruppen i forbindelse med etablering af nye stabsfunktioner, som fx kvalitetskonsulenter, mellemledere, chefer for udførerenheder etc.

Tværgående tendenser i de otte kommuner

Interviewene afdækker en række tværgående tendenser som indikation på den udviklingsproces, kommunerne er inde i:

Bedre kvalitet i sagsbehandlingen: Der er sket en markant højnelse af kvaliteten i sagsbehandlingen. Det giver et bedre beslutningsgrundlag, og man får oftere iværksat de mest hensigtsmæssige indsatser i første omgang. Elektroniske journaler, skabeloner og lignende redskaber bidrager til at gøre sagsbehandlingen mere systematisk og sagsforløbet lettere at overskue for både borger og sagsbehandler. Det er imidlertid ressourcekrævende, og flere kommuner har mindsket antallet af sager pr. sagsbehandler i konsekvens heraf.

Insourcing frem for outsourcing: De otte kommuner har typisk etableret en vifte af kommunale, forebyggende tilbud samlet under ét familiecenter. Som supplement hertil samarbejder man med få eksterne leverandører, fx behandlings- og døgntilbud. Man søger kun ud til andre leverandører end de sædvanlige i helt særlige sager. Ledelserne oplever, at det kommunale styringspotentiale er styrket med denne insourcingproces. Sagsbehandlerne finder, at indsatsmulighederne af og til er for

begrænsede i forhold til, hvad de oplever som det mest hensigtsmæssige tilbud.

Forebyggelse i det nære miljø: Kommunerne prøver at klare børnenes problemer lokalt frem for at sende dem ud af kommunen. Flere har etableret nye tiltag for at undgå anbringelser. Det er fx lokale familiecentre med åben familierådgivning, behandlingsforløb, familieværksted, lokale efterværnstilbud etc.

Ændringer i foranstaltningsbilledet: Kommunerne har taget de nye tiltag som følge af lovændringerne til sig i meget forskellig udstrækning. Mens nogle kommuner fremhæver visse foranstaltninger som særligt effektive eller hensigtsmæssige, har andre dårlige erfaringer med samme typer tiltag og bruger dem sjældent – det gælder også tiltag, der fandtes før lovændringen. Set fra et retssikkerhedsperspektiv har borgerne ikke altid det samme foranstaltningsudbud kommunerne imellem.

Adskillelse af myndighedsroller og leverandørroller: Der tilstræbes en mere klar adskillelse af kommunernes myndighedsfunktion fra leveringen af ydelser, fx i form af kommunale udførerenheder. Det kan fx være gennem udskillelse af alt vedrørende anbringelse uden for hjemmet i en særskilt døgnplejeenhed. Eller det kan være et kommunalt familiecenter, der selv leverer ydelser, jf. § 40, og som samtidig koordinerer kommunens brug af private behandlingstilbud. Forvaltninger og leverandører søger at udarbejde målbare indikatorer, så man kan dokumentere, at der leveres den ydelse og med den effekt, som er intenderet.

Familiernes behov for indsatser varierer: Interview med familierne viser, at især dem med konkrete problemer har følt sig godt hjulpet og ofte ikke længere modtager støtte. Familier med misbrug har typisk fået anbragt deres børn og accepterer det som den bedste løsning, så længe de er misbrugere. Familier med svære og langvarige problemer har haft mere komplekse forløb. Flere føler, at deres problemer er blevet overhørt i mange år.

Loven ikke udslagsgivende for forandringer

De medvirkende otte kommuner vurderer, at lovændringerne ikke har spillet en afgørende rolle for forandringsprocesserne i kommunerne. Nogle peger på en presset økonomi som udslagsgivende – det var simpelthen nødvendigt at gøre noget radikalt. Andre på, at der har været et samspil, hvor lokalpolitiske forhold og nye regler har båret ved til udviklingen.

Kommunerne giver mange eksempler på, at de allerede var i gang med at omstille, fx den overordnede organisering af børneområdet. Også processer til at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen var allerede i gang i 2001. Ligeledes var de nye efterværnsregler for unge op til 22 år i nogle kommuner blot en legalisering af deres faktiske praksis. Det er således også en mulig fortolkning, at den allerede eksisterende praksis i kommunerne i årene op til 2001 har været med til at befordre lovændringerne. Det har været påpeget, at de kommuner, der på frivillig basis er tidligt ude med forandringer, således også kan være de kommuner, der bidrager mest til at forme fremtidens socialpolitik (Gregersen, 1999).

Ændringer i implementeringen 2004-2005

Vi vil først opsummere de landsdækkende resultater om, i hvilket omfang lovændringerne er implementeret, særskilt for de syv temaer i evalueringsopdraget. Her sammentænkes resultaterne fra case-undersøgelsen i kapitel 3 og de kommunebaserede spørgeskemaundersøgelser i kapitel 4. Samtidig beskriver vi udviklingen fra 2004 til 2005 og trækker dermed en analytisk tråd fra første til anden dataindsamling. Dette munder ud i en mere overordnet diskussion af, i hvilken udstrækning lovændringerne som helhed er implementeret i kommunerne.

Barnets bedste 2004-2005

En af de centrale ændringer i L466 var en passus om, at støtten altid skal ydes ud fra, hvad der må vurderes at være bedst for barnet eller den unge – en tydelig opprioritering af børneperspektivet i loven. I delrapport I fandt vi, at der siden lovændringen i 2001 er sket en stærk forøgelse af inddragelsen af børn og unge i § 38-undersøgelser (Christoffersen et al., 2005). Nye data fra 2005 viser, at denne i forvejen positive tendens er forstærket en smule.[34] Det viser sig både i de landsdækkende data og i case-undersøgelsen, hvor den samlede andel af børn og unge, som har haft en samtale i forbindelse med deres sag, er øget fra 62 pct. i 2004 til

34. Det kan lyde negativt med udtrykket "en smule", men det kan være svært at øge indsatsen på et område markant, hvor man i forvejen har en høj performance.

80 pct. i 2005. Det skal så samtidig bemærkes, at der dermed stadig er en vis andel af børnene og de unge, der ikke inddrages.

Mens inddragelse af børn og unge i § 38-undersøgelser således er øget markant, er det værd at hæfte sig ved case-undersøgelsens data, hvor der var lavet undersøgelser i ca. 45 pct. af sagerne. Dvs. at der i over halvdelen af sagerne *ikke* forelå en egentlig § 38-undersøgelse. Til sammenligning blev der i de otte kommuner i interviewundersøgelsen lavet § 38-undersøgelser i stort set alle sager, uanset sagens karakter. I lyset af den relativt lave andel sager med § 38-undersøgelser, og at anbringelsesreformen pr. 1. januar 2006 samtidig har stærkt fokus på netop disse undersøgelser, vurderer vi, at der er grund til at forvente en betydelig forandring i de kommende år.

Et positivt resultat er, at 60 pct. af kommunerne siden første dataindsamling for et år siden har indført eller ændret deres retningslinjer for inddragelsen af børnene og de unge. Og hvor der i 2004 var 45 pct. af kommunerne, der ikke havde retningslinjer for inddragelse, er andelen nede på 33 pct. i 2005. Det er en plausibel antagelse, at det, at evalueringen overhovedet bliver gennemført med fokus på de valgte temaer, har en selvstændig implementeringsfremmende effekt. Det er i øvrigt vigtigt at understrege, at det for det første ikke er et lovkrav at have retningslinjer for børn og unges inddragelse eller for mange af de øvrige forhold, vi måler på. For det andet er eksistensen af retningslinjer ikke i sig selv en garant for god sagsbehandling. Men vi har en antagelse om, at en række af de administrative arbejdsredskaber og -metoder, vi spørger til i denne evaluering, er befordrende for en god sagsbehandling.

Kun få kommuner udarbejder opgørelser over omfanget af børnesager, hvor der er gennemført interview med børn og unge, og andelen er ikke øget i perioden. Det er således ikke øget overvågning af området, som er årsag til den øgede inddragelse. Der er heller ikke sket en styrkelse af inddragelsen af personer fra barnets nære miljø i perioden. Det er fortsat de professionelle fra nærmiljøet, der i størst udstrækning inddrages. Der er tilsvarende heller ikke sket ændringer på det administrative niveau med henblik på at fremme inddragelsen af nærmiljøet. Man kan derfor antage, at der ikke vil ske en nævneværdig forøget inddragelse af personer fra nærmiljøet i de kommende år, da forudsætningerne for dette ikke er ændret, sådan som det er målt her. Til gengæld har 60 pct. af kommunerne etableret nye foranstaltninger i nærmiljøet siden 2004, primært i form af specialklasser og -børnehaver, samtalegrupper eller aftaler om praktiktilbud. Desuden har 9 pct. etableret mere

ressourcetunge foranstaltninger som lokale døgntilbud og familieværksteder. Der er altså en stigende tendens til at etablere tiltag i børnenes nærmiljø, hvilket også blev fremhævet i interviewundersøgelsen.

Sagsbehandlerne arbejder aktivt for, at anbragte børn kan opretholde kontakten med deres forældre, og trenden er forstærket en smule fra 2004 til 2005. Der resterer dog en lille gruppe kommuner, hvor sagsbehandlerne ikke gør meget herfor. De fleste sagsbehandlere vurderer, at der kun forekommer meget få turbulente anbringelsesforløb med genanbringelser.

Styrkelse af den tidlige og forebyggende indsats 2004-2005

En større andel af kommunerne har ifølge de landsdækkende data fået retningslinjer med henblik på at styrke den tidlige indsats siden 2004. Godt 10 procentpoint flere kommuner har fået retningslinjer for underretning af tilflytningskommuner, for hvordan tidlige tegn på mistrivsel kan opspores, for underretning af tilflytningskommuner om gravide misbrugere samt for håndtering af mindsteindgrebsprincippet. Som på andre områder har sagsbehandlerne ligesom ved første dataindsamling udtrykt en høj grad af tilfredshed med retningslinjerne. De finder, at retningslinjerne påvirker arbejdet meget, og at de er et godt arbejdsredskab. Vi kan dog ikke påvise en generel stigning i tilfredsheden med retningslinjerne, hvilket nok skal ses i lyset af det høje niveau, tilfredsheden var på allerede ved første dataindsamling. Kommunerne tenderer i 2005 imod enten slet ikke at have retningslinjer eller også at have retningslinjer på alle fire områder, ligesom i 2004.[35]

Case-undersøgelsens sagsnære data har interessante resultater om betydningen af den forebyggende indsats. De viser på den ene side forventeligt, at børn og unge, der er udsat for mishandling, har langt flere manifeste problemer (fx selvmordstruende adfærd, ulykkelighed, isolation, depression) end andre. Men analysen af casene viser også, at når det lykkes at ændre forældrenes adfærd til at være mindre skadelig, er der tydeligt

35. En tidligere undersøgelse med titlen "Kommuner i front" viste, at der blandt samtlige kommuner var en række særligt innovative kommuner, som typisk gennemførte flere innovationer inden for samme ressortområde. Og det at have været først med forandringer inden for et område øgede sandsynligheden for senere at være i front med andre organisatoriske forandringsprocesser – også inden for helt andre områder (Gregersen, 1999). Dette kunne indikere en udviklingsparathed, ikke bare hos personer, men hos hele organisationer.

målbare effekter på børnene i form af reducerede problemer. Det nytter altså at gøre en indsats for at mindske disse belastninger i familierne af hensyn til barnet. Case-undersøgelsen viser desuden, at sagsbehandlerne synes at foretage en strategisk vurdering, når de beslutter at lave en § 38-undersøgelse i en sag. Sager med en § 38-undersøgelse er kendetegnet ved relativt mange belastninger.

Endelig viser case-undersøgelsen en markant stigning fra 2001 til 2004 i andelen af sager med en skriftlig målsætning for, hvad man ønsker at opnå i sagen. Og selv i de nye sager, som der spørges til første gang i 2004, kan man se en stigning i omfanget af sager med en skriftlig målsætning fra 51 pct. til 58 pct. i 2005. Et mere negativt resultat handler om, at relativt mange børn ikke bliver undersøgt af en læge, selvom sagsbehandleren har noteret, at der er mistanke om fysisk mishandling. Det kan betyde, at en del overgreb mod børn ikke konstateres, og at barnet dermed ikke umiddelbart får den nødvendige hjælp, hvilket kan få dramatiske konsekvenser for barnet.

Tilbud til de utilpassede unge 2004-2005

Delrapport I viste, at størstedelen af kommunerne – 60 pct. – sjældent eller aldrig brugte kontaktperson til en hel familie. Vi kan ikke i 2005 konstatere nogen særlig ændring heri. Godt halvdelen af kommunerne bruger praktikophold til unge oftere nu end ved første dataindsamling. 65 pct. af kommunerne har siden 2004 foretaget en undersøgelse af, hvorvidt brugen af praktikophold har ændret sig. Af Danmarks Statistiks tal kan man se, at brugen af praktikophold er steget meget siden lovens ikrafttrædelse. Ved udgangen af 2004 var 520 unge således i praktikophold, sammenlignet med 429 i 2003 og kun 153 i 2001 (Danmarks Statistik, 2005a).

Der skal udarbejdes en handleplan for unge, der har begået alvorlig kriminalitet. Jf. delrapport I inddrager 86 pct. af kommunerne den unge heri i alle eller langt de fleste sager. Her i 2005 angiver hver tredje kommune, at de i større udstrækning end tidligere inddrager den unge i handleplanen. Ligeledes er der en tredjedel, der oftere end tidligere medtager samtlige de punkter i handleplanen, som loven foreskriver. Der er altså en positiv udvikling i gang på dette felt.

Efterværn for de 18-22-årige 2004-2005

Andelen af kommuner med retningslinjer for deres efterværn er steget fra 50 pct. i 2004 til 61 pct. i 2005. Handleplaner for efterværnet bliver i stor udstrækning lavet til tiden, dvs. mindst seks måneder før anbringelsens ophør. Sagsbehandlerne vurderer i samme omfang som tidligere (to tredjedele), at det har en stor positiv effekt at udarbejde en handleplan for efterværnsindsatsen. Og 83 pct. finder, at de nye efterværnstiltag bliver anvendt i et tilstrækkeligt omfang i deres kommune. I størstedelen af de kommuner, som ifølge eget udsagn ikke bruger efterværnstiltagene i et tilstrækkeligt omfang, skyldes det enten, at man i stedet anvender andre muligheder i Serviceloven målrettet 18-årige og derover, eller at det endnu ikke er rutine i kommunen at bruge efterværnsreglerne på de 18-22-årige.

Kontinuitet i anbringelsen 2004-2005

En tredjedel af sagsbehandlerne vurderer, at de bruger støtteperson til forældrene under et barns anbringelse oftere nu end i 2004. Dette afspejles også på landsplan, hvor antallet af familier med støttepersoner er vokset fra 272 i hele 2001, over 686 i 2003 til 890 familier med støttepersoner i hele 2004, således at dette tiltag nu anvendes i 61 pct. af samtlige kommuner (Danmarks Statistik, 2005a). Og sagsbehandlerne vurderer stadig brugen af støttepersoner til at have en stor positiv effekt.

Størstedelen af de sagsbehandlere, som har haft en sag, hvor et frivilligt anbragt barn ønskes hjemgivet, men hvor hensynet til barnet tilsiger, at barnet ikke skal hjemgives, mener, at de i samme omfang som før 1. juli 2004 anvender § 42a i disse sager. Ligeledes mener størstedelen, at der ikke er sket praksisændringer i forhold til flytning fra ét anbringelsessted til et andet med eller uden samtykke siden første dataindsamling. Dog er der i knap hver tiende kommune sket en mindre stigning i antallet af ændringer af anbringelsessted med accept fra forældrene/den unge. Endelig er der sket en stigning på ca. 10 procentpoint i andelen af kommuner med retningslinjer for hhv., hvordan kontinuiteten i anbringelsessager sikres (fra 56 pct. til 68 pct.), og for tilsyn med anbringelser (fra 70 pct. til 77 pct.).

Fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger 2004-2005

L 466 indeholdt blot en præcisering af reglerne om fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger. Herunder at kommunen uden retskendelse kan få adgang til en forældremyndighedsindehavers bolig med henblik på at eftersøge og medtage et barn i forbindelse med gennemførelse af tvangsmæssige foranstaltninger. Disse regler anvendes imidlertid sjældent. Ca. 10 pct. af kommunerne har i løbet af 2004 fået adgang til en bolig for at medtage et barn – de fleste kun en enkelt gang. Det samme gælder de ca. 15 pct. af kommunerne, der har fået hjælp hertil fra politiet. I alt 12 kommuner (ca. 5 pct.) har ændret retningslinjer for fuldbyrdelse af tvangsmæssige foranstaltninger siden 2004.

Case-undersøgelsens data viser, at der er sket en skærpelse i omfanget af overvejede eller faktisk anvendte tvangsforanstaltninger. Mens der var overvejet eller anvendt tvang i 8 pct. af 1998-sagerne, gjaldt det for 16 pct. af 2001-sagerne, da de blev undersøgt i 2004. Og andelen med tvang var steget til 19 pct. i 2005, hvilket dog er forventeligt, når man summer forekomsten af tvang i hele sagsforløbet overhovedet.

Øget kvalitet i sagsbehandlingen 2004-2005

Spørgsmålet om kvalitet i sagsbehandlingen var et af implementeringsopdragets analysetemaer ud fra den betragtning, at en forøget kvalitet i sagsbehandlingen alt andet lige må forventes at bidrage til en bedre løsning af familiernes problemer. Evalueringen viser nogle mindre ændringer i perioden 2004 til 2005.[36]

Således har 64 pct. af kommunerne skriftlige retningslinjer for sagsbehandlernes arbejde med børnesager mod 61 pct. i 2004. Ligeledes havde 84 pct. af de deltagende kommuner enten en fast eller ad hoc tværfaglig gruppe i 2004, mens dette tal i 2005 var 82 pct. Brugen af den tværfaglige gruppe har ændret sig svagt i positiv retning. 28 pct. bruger gruppen oftere eller meget oftere end før, mens 6 pct. bruger den sjældnere/meget sjældnere. Også case-undersøgelsen viser et svagt øget brug af de tværfaglige grupper. Men som vi viste i delrapport I, er

36. En undersøgelse gennemført i samtlige kommuner sidst i 1990'erne viste, at ud af fem mulige områder var kvalitetssikring i forvaltningerne gennem formaliserede systemer det område, hvor flest kommuner forventede store forandringer i de kommende år i deres egne forvaltninger (Gregersen, 1999).

der tegn på, at kommunerne endnu ikke bruger de tværfaglige udvalg systematisk i behandlingen af vanskelige sager.

Der er i dag flere kommuner, som tilbyder deres sagsbehandlere supervision, sammenlignet med før 1. juli 2004 (en stigning fra 78 pct. til 85 pct.). Der er desuden sket en markant stigning i omfanget af forskellige videns- og erfaringsopsamlingsaktiviteter i kommunerne. Således har 49 pct. af kommunerne iværksat tre eller flere former for disse aktiviteter mod 12 pct. i 2004.

Med hensyn til ledernes vidensopsamling – forstået som opsamling af og overblik over viden i form af statistiske opgørelser over såvel økonomiske som mere socialfaglige forhold – er konklusionen, at der på trods af små forskydninger i både den ene og den anden retning ikke kan konstateres markante ændringer for den enkelte kommune. Faktum er således stadig, at statistiske opgørelser uanset arten ikke anvendes i særligt vidt omfang, og at opgørelser vedrørende socialfaglige forhold anvendes sjældnest.

En tredje form for vidensopsamling er gennemførelsen af forskellige former for evaluering. Analysen viser, at der i perioden 2004-2005 ikke er sket markante forskydninger mht., hvilke emner der er i fokus for kommunernes evalueringer. Sagsbehandlingens kvalitet samt samarbejdet internt og med de pædagogiske og socialpædagogiske netværk i kommunen samt med det sundhedsfaglige netværk er fortsat de hyppigst forekommende evalueringsemner.

Ventetiderne har ændret sig signifikant fra 2004 til 2005. Størstedelen af sagsbehandlerne vurderer ventetiderne til at være blevet længere på næsten samtlige foranstaltninger, dog ikke familiebehandling.

Overordnet er der altså i relation til spørgsmålet om "kvalitet i sagsbehandlingen" i overvejende grad ikke sket de store forandringer fra 2004 til 2005, hvilket da i og for sig heller ikke var ventet, den korte tidsperiode taget i betragtning. Bortset fra længere ventetider er der overvejende tale om positive udviklingstendenser.

Påvirker evalueringen udviklingen?

Som det fremgår ovenfor, kan vi på en del områder konstatere en positiv ændring, dvs. en øget implementering fra 2004 til 2005. Imidlertid er der også en række områder, hvor vi ikke ser væsentlige ændringer fra 2004 til 2005. I kapitel 2 om undersøgelsesdesign og metode beskrev vi nogle forbehold over for at måle ændringer i implementeringen over tid. Dels

er der i denne evaluering tale om ændringer over ét år, hvilket ikke er en særlig lang periode at måle ændringer i systemers adfærd over. Dels kan det på de felter, hvor kommunerne allerede lå højt i 2004, være vanskeligt at øge implementeringen markant i kraft af det gode udgangspunkt for målingen.

Der er en række områder, hvor der faktisk måles en tydelig udvikling fra 2004 til 2005. En plausibel fortolkning er, at det går hurtigt fremad i kommunerne på disse områder. Men man må også overveje, om det har en betydning, at respondenterne ofte selv vurderer deres egen indsats. Spørgsmålet er, om det kan tænkes at præge vurderingen i en positiv retning.

På et mere overordnet plan kan man rejse spørgsmålet, hvorvidt det, at evalueringen gennemføres over tid, er med til at påvirke resultaterne. Rationalet i dette bygger på den antagelse, at kommunerne ved første dataindsamling muligvis lader sig påvirke af evalueringstemaerne og fx har fået ideer og motivation til at gennemføre aktiviteter på nogle af de forholdsvis mange områder, de blev interviewet om.[37] Hvis dette er tilfældet, får evalueringens design til undersøgelse af implementeringsgraden en selvforstærkende effekt. Man skal dog erindre, at resultaterne fra den første kvantitative dataindsamling først er blevet offentliggjort i delrapport I, efter at kommunerne har skullet besvare spørgeskemaerne til anden dataindsamling, og den kan dermed ikke have påvirket hverken svar eller adfærd i kommunerne. Hvis evalueringen har influeret på kommunernes adfærd, er det således ikke offentliggørelsen af resultaterne, men derimod selve deltagelsen i spørgeskemabesvarelsen, der har befordret dette.

Den samlede implementering

I dette afsnit løfter konklusionen sig op over den jordnære diskussion af, på hvilke områder kommunerne har implementeret, og i hvilket omfang. I stedet er der fokus på det mere overordnede perspektiv om, i hvilken udstrækning ændringerne i Servicelovens børneregler fra 2001 samlet set er implementeret i kommunernes daglige praksis, og i hvilken udstræk-

37. En indikator på dette er fx, at 60 pct. af kommunerne har ændret deres retningslinjer for inddragelse af børn og unge siden 1. juli 2004.

ning loven dermed lever op til sine formål. Desuden belyses det, hvilken betydning lovændringerne har haft for den samlede indsats på området.

I hvilken udstrækning er lovændringerne implementeret?

Som vi skrev i delrapport I, er det – når man har undersøgt så mange forskellige forhold som i denne evaluering – ikke nogen nem opgave at give et enkelt bud på, i hvilken udstrækning loven er implementeret.

På nogle områder gennemsyrer en ændret adfærd kommunerne. Et område, hvor der er sket en væsentlig forbedring siden 2001, er *inddragelsen af børn og unge* i deres egen sag. Tilmed er inddragelsen yderligere styrket fra 2004 til 2005. Desuden har 60 pct. af kommunerne siden første dataindsamling for ét år siden indført eller ændret deres retningslinjer for inddragelsen af børn og unge. Andelen af kommuner uden retningslinjer er faldet fra 45 pct. i 2004 til 33 pct. af kommunerne i 2005. Også interviewundersøgelsen i de otte store kommuner bekræfter en øget tendens til – og en kvalitativt anden form for – inddragelse. Sagsbehandlerne oplever, at de inddrager borgerne på en måde, der er med til at ansvarliggøre dem for løsningen af problemerne, og som også bedre udnytter de ressourcer, den enkelte borger har.

Et andet af resultaterne fra den kvalitative interviewundersøgelse var, at de medvirkende kommuner forsøger at løse børnenes problemer i det *nære miljø*. Omvendt er de mere tilbageholdende med at "sende dem ud af kommunen". Dette resultat understøttes af de landsdækkende 2005-data. 60 pct. af kommunerne har nemlig etableret nye foranstaltninger i nærmiljøet siden 2004, primært i form af specialklasser og -børnehaver, samtalegrupper eller aftaler om praktiktilbud. Desuden har 9 pct. – altså næsten hver tiende kommune – etableret mere ressourcetunge foranstaltninger som døgntilbud og familieværksteder i nærmiljøet.

Et generelt resultat er også, at mange kommuner siden 2001 har indført retningslinjer for forskellige arbejdsområder. Og på mange af disse områder er andelen af kommuner med retningslinjer yderligere steget fra 2004 til 2005. Selvom retningslinjer ikke er krævet i loven, ser det ud til at være et hyppigt anvendt arbejdsredskab. Det er ligeledes et generelt resultat, at sagsbehandlerne finder, at retningslinjerne påvirker arbejdet meget, og at de er et godt arbejdsredskab.

På andre områder synes barriererne for implementering at være større (i al fald på den måde, vi har valgt at måle det på). Eksempelvis viser

case-undersøgelsen, at der er en ret stor andel af sager, hvor der formelt set ikke er udarbejdet en § 38-undersøgelse (ca. 55 pct.), og denne andel er ikke faldet fra 2004 til 2005. Case-undersøgelsen tyder også på, at ikke alle kommuner systematisk sørger for at indsamle tværfaglig viden i den enkelte sag via de tværfaglige udvalg.

En forklaring på manglende implementering kan være, at den enkelte kommune ikke oplever et behov for det styringsredskab, den arbejdsmetode eller det tiltag, vi spørger til, eller at den ligefrem finder det uhensigtsmæssigt. Som det tidligere er blevet nævnt, er det ydermere væsentligt at huske på, at en række af de forhold, vi har spurgt til, ikke er lovpligtige. Man *skal* ikke have retningslinjer for dette og hint eller fælles arbejdsmetoder, og der er ikke krav om, at ledelsen skal orientere sig ved regelmæssige statistiske opgørelser. Man *skal* heller ikke etablere supervision for personalet eller lave faste skabeloner for undersøgelser og handleplaner. Men vi har en begrundet antagelse om, at en lang række af de forhold, vi spørger til, er befordrende for en mere systematisk og grundig sagsbehandling.

Samlet set har mange kommuner langt hen ad vejen implementeret lovgivningen. Man må dermed konstatere, at Servicelovens børneregler fra 2001 langt hen ad vejen ser ud til at leve op til sine egne formål, målt i 2005 på de parametre, der er redegjort for i rapporten. Implementeringen gælder både de konkrete ændringer, som fx indførelsen af nye tiltag som efterværnet for de 18-22-årige, støtteperson til forældre under barnets anbringelse, praktikophold for utilpassede unge etc. Og det gælder de mere overordnede intentioner i Servicelovens ændringer, fx at kommunerne skal styrke kontinuiteten i anbringelsen, styrke den tidlige og forebyggende indsats samt øge kvaliteten i sagsbehandlingen.

Analyserne af de kommunebaserede data viser imidlertid meget store forskelle kommunerne imellem, hvilket må betragtes som et resultat i sig selv. Mens nogle kommuner åbenlyst har været gode til at implementere mange af de forhold, vi måler på i denne evaluering, ligger andre kommuner i en midtergruppe. Og i en vis andel af kommunerne må man konstatere, at der – set gennem en optik med fokus på intentionerne i Serviceloven – er et relativt stort potentiale for forbedring.

Denne evaluerings tre rapporter skal dels være et input til kommunerne til at vurdere, på hvilke områder de selv ligger godt, og på hvilke områder de omvendt vil kunne profitere af en udvikling. Dels kan interviewundersøgelsen inspirere andre kommuner til at komme videre,

eventuelt ved at gå i dialog med de otte kommuner, der har stillet sig til rådighed for henvendelser fra andre.

Forandringer i den samlede indsats

En af delproblemstillingerne i evalueringen vedrører, hvilken betydning lovændringen har haft for den samlede indsats på børn og unge-området. Dette belyses særskilt for forandringer i de konkrete foranstaltninger og for forandringer i sagsbehandlingen som sådan.

Forandringer i foranstaltningsbilledet

På foranstaltningssiden ses en række fælles træk i udviklingsprocessen, når man kobler vores viden fra såvel de kommunebaserede data som fra interviewundersøgelsen i otte store kommuner. En tendens er, at der lægges mere og mere vægt på de *forebyggende tiltag*, og man diskuterer i det praktiske arbejde, hvilke (nye) alternativer til anbringelse kommunerne har at spille på. Årsagerne handler både om, at mange kommuner har svært ved at finde hensigtsmæssige anbringelsestiltag til unge, og at man ønsker at passe på ressourceforbruget.[38]

I tæt forlængelse heraf ses en tendens til at opprioritere lokale tilbud og *indsatser i det nære miljø*, hvilket var en af de mere bløde intentioner i lovændringen. Kommunerne ønsker at finde løsninger, hvor barnet eller den unge kan bevare tilknytningen til sit daglige miljø med familie, kammerater, skole etc. Evalueringen viser, at bare siden 2004 er omfanget af nye forebyggende tiltag i nærmiljøet steget en del.

Der er forskel på, hvordan kommunerne omsætter foranstaltningsviften til praksis. Interviewundersøgelsen viste således, at man i nogle kommuner havde 'favoritter' i foranstaltningsrepertoiret, som der generelt blev gjort stor brug af. I andre kommuner brugte man stort set ikke disse foranstaltninger, mens man til gengæld så stor nytte i andre tiltag. De tilbud, borgerne i udgangspunktet møder, kan således variere fra kommune til kommune, og i et retssikkerhedsperspektiv stiller det ikke borgerne i forskellige kommuner ens. Det gælder imidlertid både gamle og nye foranstaltninger og vurderes ikke specielt til at være en

38. Jf. kapitel 1 viser opgørelser på landsplan et svagt fald i antallet af anbringelser samtidig med en stigning i antallet af børn og unge med forebyggende tiltag (Danmarks Statistik, 2005a).

effekt af lovændringen.[39] En tidligere evaluering af kommunernes brug af forebyggende foranstaltninger har problematiseret, hvorvidt kommunerne har en for snæver brug af foranstaltningsviften, når man sammenholder dette med kompleksiteten i mange familiers problemer (Christensen & Egelund, 2002).

Gruppen af børn og unge med efterværnstiltag er blevet relativt ældre i takt med, at efterværnet nu går op til og med det 22. år. I interviewundersøgelsen fortalte kommunerne, at den nye aldersgrænse har forbedret mulighederne for de unge for at få et længerevarende forløb i forlængelse af en anbringelse, hvilket vurderes at være hensigtsmæssigt i forhold til en mere glidende overgang til voksenlivet. Også her viser Danmarks Statistiks tal store forskelle kommunerne imellem. Der er selv meget store kommuner, som fx kun har få unge i udslusningsforløb, mens andre bruger dette tiltag rigtig meget.

Forandringer i sagsbehandlingen

Metoderne i sagsbehandlingen – såvel de redskabsorienterede som de mere procesorienterede – synes at være inde i en udvikling. De kommunebaserede data peger på et relativt højt fokus på systematik, grundighed og ensartethed i sagsbehandlingen.

Også sagsbehandlere og ledere i de otte kommuner i interviewundersøgelsen peger samstemmende på en markant kvalitetsudvikling af sagsbehandlingen. Sagsbehandlerne oplever, at den meget mere grundige sagsbehandling har betydet en forskydning i form af mere tid til administration og mindre ansigt-til-ansigt-tid med borgerne.

I de otte kommuner siger man også, at man ideelt set ønsker en helhedsorienteret forståelse af barnets problemer, men at det tværsektorielle samarbejde ofte er en udfordring uden lette løsninger. Konkret beretter disse kommuner om en forbedret inddragelse af ekspertise og et øget samarbejde på tværs, hvor man i konkrete sager er blevet bedre til at inddrage flere led i de professionelle netværk omkring barnet (skole, daginstitution, lærere etc.). En anden forandring er, at børn og familier synes at indtage en mere central rolle i deres egen sag. Der lægges i loven også vægt på inddragelse af de private netværk, men her kan ikke spores en udvikling, når vi kigger på case-undersøgelsens data om konkrete sager.

---

39. Man kan også få et overblik over kommunale forskelle i brugen af bestemte tiltag på www.statistikbanken.dk, bistand til børn og unge.

Hvad påvirker implementeringen?

I kapitel 5 har vi gennem multivariate analyser undersøgt, hvilke forhold i kommunerne der har betydning for, i hvilken grad lovændringerne er implementeret. Vi har udarbejdet en model, som tester, hvilke af en lang række faktorer der virker ind på henholdsvis sagsbehandlerens møde med klienten (fx graden af inddragelse af børn og unge) samt systematikken i sagsbehandlingen og opfølgningen på sagerne. Det er faktorer som ledelsesværktøjer, ledelsesstil, den organisatoriske indretning, områdets lokalpolitiske bevågenhed, holdninger hos lokalpolitikere, administrative ledere og sagsbehandlere, karakteristika på kommuneniveau, fx kommunestørrelse og den kommunale økonomi. Modellen bygger på en antagelse om, at en øget kvalitet i sagsbehandlingen spiller en positiv rolle for kommunernes varetagelse af hensynet til barnets bedste.

Det overordnede indtryk på baggrund af de multivariate analyser er, at den samlede model i nogen udstrækning kan bidrage til at forklare, hvad der påvirker sagsbehandlerens møde med klienten og systematikken i og opfølgningen på sagerne. Men der er mange faktorer, der hver især virker ind, uden at vi kan dechifrere et bestemt mønster, og uden at vi kan udskille faktorer, der er mere betydningsfulde end andre. Dermed kan man ikke konkludere, at de ovenfor nævnte faktorer, som fx forskellige ledelsesværktøjer, forskelle i ledelsesstil, forhold knyttet til den enkelte sagsbehandler eller andre af de forhold, vi har testet, slet ikke virker ind. Årsagen til, at forklaringskraften ikke er (endnu) højere, skal antageligt findes i, at det er komplekse fænomener, vi forsøger at indfange. Når vi således taler om fx sagsbehandlerens møde med borgeren, så skal der ideelt set inddrages langt flere faktorer til forklaring af dette fænomen, end vi har gjort i denne evaluering, hvor der har været fokus på sagsbehandling og organisation.

Endelig er det værd at bemærke, at forekomsten af retningslinjer ifølge denne multivariate analyse hverken spiller ind på sagsbehandlerens møde med borgeren eller på systematikken og opfølgningen i sagerne, sådan som det er defineret her. Det er et interessant resultat, fordi de kvantitative landsdækkende undersøgelser netop viser, at det er relativt udbredt med retningslinjer. Sagsbehandlerne oplever desuden retningslinjer som et godt redskab, der har en stor betydning for det praktiske arbejde. Også i interviewundersøgelsen blev forekomsten af retningslinjer typisk omtalt positivt. En fortolkning af dette resultat kan være,

at retningslinjer er effektive, når der er andre strukturer, der samtidig bakker op om det (både værdimæssigt og administrativt). Står retningslinjerne alene, kan de komme til at være et symbolsk tiltag uden praktisk betydning.[40]

Er implementeringspotentialet ændret?

Vi har stillet spørgsmålet, hvorvidt det fremtidige implementeringspotentiale i kommunerne synes at være ændret i positiv retning. Det har vi belyst ved at se på udviklingen i de faktorer, som vi (jf. analyserne i kapitel 5) har dokumenteret spiller ind på sagsbehandlerens møde med borgeren og på systematikken i arbejdet med og opfølgningen på sagerne.

Det korte resultat af denne analyse af det fremtidige implementeringspotentiale er, at der er sket en positiv udvikling fra 2004 til 2005 på en række af de faktorer, som vi fra analysen i kapitel 5 véd har en betydning for mødet med borgeren og for systematikken i arbejdet med og opfølgningen på sagerne. Der er fx sket en positiv udvikling i brugen af kvalitetsstandarder, af supervision til sagsbehandlerne og i socialdirektørernes holdning til flere af mulighederne i foranstaltningsviften.

På baggrund af denne positive udvikling i en række implementeringsfremmende faktorer er der grund til at forvente, at implementeringen vil blive yderligere styrket i de kommende år.

I denne vurdering er der ikke taget højde for betydningen af eksogene faktorer, dvs. faktorer uden for vores analysemodel. En vigtig eksogen faktor er anbringelsesreformen, som trådte i kraft den 1. januar 2006 (Lov nr. 1442, 2004; Socialministeriet, 2005c). Anbringelsesreformen har fokus på nogle af de samme områder som L 466 og har også et element af procesregulering i sig (Finansministeriet, 2005). Et eksempel er de skærpede krav til § 38-undersøgelser og handleplaner.[41] Man kan i den forstand sige, at anbringelsesreformen forstærker implementeringen af L 466 – eller måske snarere, at nu tager anbringelsesreformen over som den nye Servicelovsreform, hvis implementering fremover skal belyses. En

40. En dybere forståelse af dette ville kræve mere avancerede statistiske analyser med interaktionseffekter, hvilket der ikke er basis for med det antal kommuner, som indgår i analyserne.

41 Andre eksempler på procesregulering i anbringelsesreformen er fx kravet om, at kommunerne skal udarbejde og vedtage en børnepolitik, eller at kommunen skal kvittere for modtagelsen af en underretning inden for seks dage (Finansministeriet, 2005).

anden eksogen faktor er kommunernes egne økonomiske og socialfaglige incitamenter til at fortsætte eller ikke fortsætte implementeringsprocessen.

Kommunernes brug af foranstaltninger og metoder

Vi har stillet spørgsmålet, om nye arbejdsformer, affødt af lovændringerne, og nye forebyggende foranstaltninger benyttes særligt ofte i visse kommuners forvaltninger og ikke i andre – selvom familiernes problemer er de samme. Målet er at kunne belyse, hvilke forhold der ser ud til at spille en rolle, når forvaltningerne skal tage stilling i den enkelte sag (jf. kapitel 7).

Analysen viser, at det i nogle tilfælde er forhold i den kommunale forvaltning, der er udslagsgivende for, hvad man gør i den enkelte sag. I andre tilfælde er det sagsbehandlerens faglige vurdering af familiens belastninger, der er udslagsgivende. Og en lang række sager befinder sig midt imellem, hvor både forvaltningsmæssige karakteristika og familiens belastningsniveau spiller en rolle for, hvad kommunen faktisk gør i sagen.

Som eksempel på den ene pol er det udelukkende tyngden af familiens belastninger, der spiller ind på, om forvaltningen vælger at høre barnet eller ej. Som eksempel på den anden pol hænger spørgsmålet om, hvorvidt kommunen har etableret et fast tværfagligt udvalg, jf. § 37a, sammen med en række holdninger til forvaltningsmæssige spørgsmål hos lokalpolitikerne og sagsbehandlerne. I denne pol befinder efterværnsforanstaltningerne sig ligeledes. Socialudvalgsformandens og afdelingslederens positive holdning til efterværnsforanstaltninger smitter således også positivt af på sagsbehandlerens vurdering af, om efterværn er en relevant foranstaltning for den unge.

Imellem disse to poler befinder der sig en lang række tiltag og metoder, som er påvirket fra begge sider. Det gælder fx inddragelse af slægtninge, som især forekommer i sager, hvor forældrene har psykiske lidelser og/eller misbrug, og i forvaltninger med relativt stor stabilitet på socialdirektørposten. Det gælder ligeledes § 38-undersøgelser. De laves relativt ofte i de mest belastede sager og i de forvaltninger, der har den mest negative opfattelse af klienterne.

Perspektiver

Evalueringen viser, at man langt hen ad vejen har opnået at sætte gang i de processer, som Folketinget intenderede med de vedtagne ændringer i Servicelovens børneregler (L 466). Det er processer, som stadig er i gang, og som fremover vil blive belyst i nye kontekster, fx i lyset af anbringelsesreformen. Evalueringen viser, at det er muligt at kvalitetsudvikle kommunernes sociale arbejde med udsatte børn og unge markant, også uden at denne proces i sig selv har medført store ekstraudgifter. De otte store kommuner i den kvalitative interviewundersøgelse er eksempler på god praksis, hvor det er muligt – på forskellige måder og under hensyn til kommunernes individuelle særpræg – at sætte dagsordenen for en ny og kvalitativt bedre tilgang til arbejdet med udsatte børn og unge.

Plads til udvikling

Men evalueringen peger også på, når vi tager de landsdækkende data i betragtning, at implementeringen ikke er helt så gennemgribende endnu i en række kommuner. Der er med andre ord plads til forbedringer. Disse kommuner kan med fordel bruge evalueringen til at stille sig selv spørgsmål om de væsentlige ændringer i loven: Hvordan står det til med kvaliteten i sagsbehandlingen hos os? Hvor god er vores kommune til at fremme hensynet til barnets bedste? Og hvordan står det til med vores brug af fx de nye efterværnstiltag for de 18-22-årige? Her kan kommunerne bruge evalueringen til dels at holde deres egen praksis op mod andre kommuners inden for et givent område, og dels til at blive inspireret af de udviklingsprocesser, som de otte store kommuner har været igennem på forskellige organisatoriske niveauer som forudsætning for at stå, hvor de gør nu.

Skab sammenhæng mellem værdier, regler og praksis

Et andet interessant resultat kommer fra de otte kommuner i interviewundersøgelsen, som har gennemløbet en betydelig udviklingsproces. Erfaringerne herfra viser blandt andet, at det er nødvendigt at gennemføre sin forandringsproces på alle niveauer, hvis processen skal have gennemslagskraft. Nogle kommuner fremhæver for eksempel, hvordan de har etableret en meget tæt dialog, fx mellem socialdirektøren og

afdelingslederen i familieafsnittene og mellem afdelingsleder, visitationsudvalg og sagsbehandlere. Hvis man ønsker en sammenhæng mellem det, man siger, og det, man gør, samt en ensartethed i indsatsen, er det ikke nok med løsrevne værdiseminarer eller kompetenceudvikling for ledelsen alene eller sagsbehandlerne alene. Så må der etableres en fortløbende dialog knyttet til den daglige praksis, hvor man diskuterer helt centrale spørgsmål som begrundelser for valg og fravalg i bestemte sager. Herved får man både formidlet lovændringerne og koblet dem til de overordnede værdier i kommunen for arbejdet med udsatte børn og unge, samt hvordan disse omsættes til praksis.

Denne proces vil også være befordrende for en styrket retssikkerhed for borgerne, hvis der opnås en fælles afklaring om, hvordan man handler i bestemte sager.

Kompetenceudvikling med fagligt løft

Et væsentligt resultat er, at mange kommuner på landsplan har arbejdet med at bruge nye ledelsesværktøjer og nye arbejdsredskaber med henblik på at forbedre sagsbehandlingen. I de otte kommuner i interviewundersøgelsen har det været muligt at kombinere en omstillingsproces, hvor nødvendigheden af en stram ressourcestyring også har ligget langt fremme, med et kompetenceløft, som mange sagsbehandlere fremhæver positivt. Mange oplever en forøget faglig stolthed, og at de med forbedrede arbejdsredskaber og nye kompetencer er i langt bedre stand til at løfte de faglige udfordringer i arbejdet med udsatte børn. Dette slår igen ud i bedre løsninger for børnene og deres familier. Det betyder ikke, at sagsbehandlerne ikke også er kritiske over for, hvad de oplever som de negative sider af udviklingsprocessen, men de anerkender og profiterer af det faglige løft. Alt i alt viser resultaterne, at der er al mulig grund til at støtte kommunerne i en kompetenceudvikling.

Stram styring

Det er kendetegnende for kommunerne i interviewundersøgelsen, at der på mange områder er strammet op på styringen. Den økonomiske beslutningskompetence er i stor udstrækning flyttet fra sagsbehandlerne til et centralt visitationsudvalg. Og både i disse otte kommuner og på de kommunebaserede landstal kan vi se, at der mange steder er taget nye ledelsesredskaber i brug, bl.a. til at kontrollere kvaliteten i sagsbehandlin-

gen og til at overvåge udviklingen på børneområdet som helhed (fx oversigter over brugen af foranstaltninger, prisudviklingen på de dyreste børnesager, fokus på "bekymringsbørnene" i kommunen etc.).

Det synes som om, ledelserne har fået langt større overblik over – og dermed også kontrol med – udviklingen i familieafsnittene, og hvorvidt der er overensstemmelse mellem de politisk fastlagte mål og den faktiske udvikling. Nogle sagsbehandlere har oplevet, at ledelsen i denne proces er blevet for regelorienteret, kombineret med at Serviceloven er blevet mere procesregulerende. Det giver sig udslag i for ringe fleksibilitet i problemløsningen, oplever nogle. Det kan være vanskeligt at få bevilling til en atypisk foranstaltning, som kommunens sædvanlige leverandører ikke kan levere, selvom sagsbehandleren vurderer det som den bedste løsning. Spændingsfeltet mellem de faglige og de ressourcemæssige prioriteter må antages også at give anledning til megen debat fremover.

Spørgsmålet om graden af regulering gør sig gældende på flere niveauer. Fra både de politiske og administrative ledelser har vi i interviewundersøgelsen erfaret, at man kan føle sig presset af et stigende krav om procesregulering.[42] Fra det udførende niveau – sagsbehandlere og leverandører – er det snarere den lokale regulering, nogle har kritiske indvendinger imod. Der opleves på begge disse niveauer dels et stærkt øget krav om ressourcebevidsthed – af nogle formuleret som besparelseskrav. Dels oplever man et øget krav om dokumentation, som på den ene side anerkendes som hensigtsmæssigt, men som på den anden side opleves at tage tid fra sagsbehandlingen og den direkte kontakt med klienten, hvad andre undersøgelser også har vist (Finansministeriet, 2005).

Plads til forskellighed

Evalueringen viser, at der er relativt store forskelle på, hvilke tiltag, metoder og arbejdsgange kommunerne anvender til hvilke sager. Og den viser, at der ligger forskellige rationaler bag. Mens det i nogle typer af beslutninger er familiens problemtyngde, der er afgørende, er det i andre beslutninger snarere forvaltningsmæssige forhold og holdninger, der er udslagsgivende. Man kan også se, at der er visse tiltag, som nogle

42. Det samme resultat ses i Finansministeriets undersøgelse af kommunernes opfattelse af procesreguleringer på børn og unge-området (Finansministeriet, 2005).

kommuner stort set afstår fra at anvende, mens andre priser den samme type tiltag i høje toner.

Denne konstatering giver naturligvis anledning til at overveje, hvor store forskelle mellem kommunerne man på den ene side kan betragte som acceptable ud fra et hensyn til kommunernes ret til selv at tilrettelægge opgaveløsningen og mulighederne for en vis smidighed i de konkrete valg. Og hvor stærk en detailregulering af kommunernes indsats det er hensigtsmæssigt at etablere, når man på den anden side ønsker en høj kvalitet i indsatsen på børneområdet på landsplan.

Referencer

Aucoin, Peter (1990): Administrative Reforms in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. I: Governance: *An International journal of Policy and Administration,* 3, 2, April 1990, 115-137.

Barzelay, Michael (2001): *The New Public Management: Improving research and policy dialogue.* *

Beyer, Peter (2000): *Værdibaseret ledelse. Den ældste vin på den nyeste flaske*. København: Forlaget Thomson.

Blake, R. R., & Mouton, J. S. (1964): *The leadership grid*. Houston, Texas: Gulf.

Boyne, George A. (1985): Review Article: Theory, methodology and Results in Political Science – The Case of Output Studies. *British Journal of Political Science,* 15:473-515.

Cawson, P., Wattam, C., Brooker, S. & Kelly, G. (2000): *Child Maltreatment in the United Kingdom – A Study of the Prevalence of Child Abuse and Neglect*. London: National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC).

Christensen, E. (1998): *Anbringelser af børn: En kvalitativ analyse af processen*. København: Socialforskningsinstituttet 98:2.

Christensen, E. & Egelund, T. (2002): *Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats*. København: Socialforskningsinstituttet 02:10.

Christoffersen, M., Hestbæk, A-D., Lindemann, A. & Nielsen, V. L. (2005): *Nye regler for udsatte børn og unge. Ændringerne i Serviceloven 2001.* Delrapport I. København: Socialforskningsinstituttet 05:15.

Christoffersen, M.N. (1993): *Anbragte børns livsforløb*. København: Socialf orskningsinstituttet 93:11.

Christoffersen, M.N. (2002): *Social støtte til børn*. 5. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 9:2002. http://www.sfi.dk/sw372.asp.

Christoffersen, M.N. (2004): *Familiens udvikling i det 20. århundrede. Demografiske strukturer og processer*. København: Socialforskningsinstituttet 04:07. http://www.sfi.dk/sw372.asp.

Danmarks Statistik (2005a): *Statistiske efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen. Bistand til børn og unge 2004*. København, Danmarks Statistik, 14. november 2005.

Danmarks Statistik (2005b): Flest børn med bistand får forebyggende hjælp. *Nyt fra Danmarks Statistik, nr. 439*. København, Danmarks Statistik, 13. oktober 2005.

Dubowitz, H. & DePanfilis, D. (Eds.) (2000): *Handbook for child protection practice.* London: Sage Publications.

Egelund, T. (1997): *Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningers risikovurdering og indgreb*. København: Hans Reitzels Forlag.

Ejersbo, Niels (1998): Nye ledelsesformer i danske kommuner. I: Klausen, Kurt Klaudi & Ståhlberg, Krister: *New Public Management i Norden – Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense Universitetsforlag.

Finansministeriet (1999): *En ny tids ledelse – en debatbog om ledelse i staten*. København. Finansministeriet.

Finansministeriet (2005): *Procesregulering af amter og kommuner.* København: Finansministeriet.

Fried, R. (1975): Comparative urban Policy and Performance, pp. 305-379. I: F.L. Greenstein & N. Polsby (eds.): *The Handbook of Political Science.* Reading, MA: Addison-Wesley.

Gregersen, O. (1999): *Kommuner i front – organisationsudvikling blandt kommunale socialforvaltninger*. København: Socialforskningsinstituttet 99:13.

Hersey, Paul & Kenneth H. Blanchard (1982): *Management of organizational behavior: utilizing human resources*. London: Prentice/Hall International.

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

Hestbæk, A-D., Lindemann, A., Christensen, E., Rebien, C., & Christensen, M. (2005): *Kommuner i udvikling på børneområdet. Ændringer i Serviceloven 2001. Delrapport II*. København: Socialforskningsinstituttet 05:16.

Holder, W. (2000): *How do I assess risk and safety?* I: Dubowitz, H. & DePanfilis, D. (red.): Handbook for Child Protection Practice. London: Sage Publications, 227-232.

Hood, Christopher (1991): A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69, spring 1991, 3-19.

Hood, Christopher & Jackson, Michael (1991): *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.

Hughes, Owen (1992): Public Management or Public Administration? *Australian Journal of Public administration*, 51, 3, September 1992, 286-296.

Jappe, Erik (2004): *Børn & Unge Håndbogen 2005. Servicelovens regler om børn og unge.* København: Frydenlund. 7. udgave

Kagan, Robert (1994): Regulatory Enforcement. I: Rosenbloom David H. & Schwartz, Richard D.: *Haandbook of regulation and Aministrative Law.* New York: Marcel Dekker, Inc, 383-422.

Kernaghan, Kenneth (1994): Keeping the new public management pot boiling. *Canadian Public Administration*, 38, 3, Fall, 481-484.

Klausen, Kurt Klaudi & Ståhlberg, Krister (1998): *New Public Management i Norden – Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense Universitetsforlag.

Kolko, D.J. (2002): Child physical abuse. I: 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. København.

Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen & Socialministeriet (2003): *Rapport om kulegravning af særlig støtte-området for børn og unge*. København.

Krogstrup, H. K. (2002): *Når socialt arbejde bliver 'standardvare'*. Nordisk Socialt Arbeid, 3, 122-130.

Lane, Jan-Erik (1994): Will Public Management Drive out Public administration? *The Asian Journal of Public Administration*, 16, 2, December 1994, 139-151.

Lane, Jan-Erik (2000): *New Public Management*. London: Routledge.

Leth, I., Stenvig, B. & Pedersen, A. (1988): Seksuelle overgreb mod børn og unge. *Nordisk Psykologi*, 40, 5, 383-393.

Lov nr. 466 (2000): *Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.*

Lov nr. 1142 (2004): *Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område* (anbringelsesreformen).

Lynn, Laurence E. Jr. (2003): Public Management. i Peters, B. Guy & Pierre, Jon (eds.): *Handbook of Public Regulation*. London: Sage Publications.

Lægreid, Per & Johan P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement*. Bergen: Universitetsforlaget.

Macdonald, G. (2001): *Effective interventions for child abuse and neglect. An evidence-based approach to planning and evaluating interventions*. Chichester: John Wiley & Sons.

McGregor, Douglas, (1960): *The human side of enterprise New York, Toronto*. London: McGraw-Hill.

McGregor, Douglas, (1966): *Leadership and Motivation*. Cambridge, Mass., and London: The M. I. T. Press.

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).

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus*. Århus: Politica.

Myers, J.E.B., Berliner, L., Briere, J., Hendrix, C. T., Jenny, C. & Reid, T. (Eds.) (2002): *The APSAC handbook on child maltreatment*. Sage Publications, Thousands Oaks, CA: Sage.

Nielsen, Vibeke Lehmann (2004): Kønnet, der blev væk. I: Jens Blom-Hansen, Asbjørn Sonne Nørgaard og Thomas Pallesen: *Politisk Ukorrekt. Festskrift til Professor Jørgen Grønnegård Christensen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Nordhagen, R. Nielsen, A. Stigum, H. and Köhler, L. (2005): Parental reported bullying among Nordic children: a population-based study. *Child: Care, Health & Development,* 31, 6, 693–701.

Olsen, Johan P. (1978): *Politisk organisering.* Oslo: Universitetsforlaget.

Olsen, L. & Rieper, O. (2004): Evalueringsbegrebet, modeller og paradigmer. I: Rieper, O. (red.): *Håndbog i evaluering. Metoder til at dokumentere og vurdere proces og effekt af offentlige indsatser,* 15-33. København: AKF Forlaget.

Pallesen, Thomas (2003): *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

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

Pedersen, John Storm & Rendorff, Jacob Dahl (2003): Værdibaseret ledelse. I: *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 2/2003, 84. årgang, 163-185. Nordisk Administrativt Forbund på Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Petersen, Verner C. & Lassen, Mette Stuhr (1997): *Værdibaseret ledelse – et alternativ til styring, regulering og kontrol?*

Pollitt, Christopher & Bouckert, Geert (2000): *Public Management Reform: a comparative analysis.* Oxford: Oxford University Press.

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.

Schultz, Majken (1999): Værdibaseret ledelse. I: Finansministeriet: *En ny tids ledelse – en debatbog om ledelse i staten*.

Socialministeriet (2005): *Betænkning om retssikkerhed i anbringelsessager*. Betænkning nr. 1463. København: Socialministeriet.

Styrelsen for Social Service (2003): *"Projektbeskrivelse"* i forbindelse med Servicestyrelsens udbud, www.servicestyrelsen.dk, arkiv.

Sundell, K. (2002): *Familierådslag i Sverige. Socialtjänstens fortsatta insatser till barn och föräldrar*. Stockholm: Stockholm Stad. Socialtjänstförvaltningen. Forsknings- och utvecklingsenheten 2002:3.

Sundell, K. & Hæggman, U. (1999): *Familierådslag i Sverige*. Stockholm: Stockholm Stad. Socialtjänstförvaltningen. Forsknings- och utvecklingsenheten 1999:1.

Tannenbaum, A.S. & Schmitt, W.H. (1958): How to choose a leadership pattern. *Harvard Business Review*, 36, March-April, 95-101.

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? I: Dubowitz, H. & DePanfilis, D. (red.): *Handbook for Child Protection Practice*. London: Sage Publications, 447-452.

Thyssen, Ole (1997): *Værdiledelse – om organisation og etik*. København: Gyldendal.

Vroom, V.H. & Yetton, P.W. (1973): *Leadership and decision-making*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Wilson, James Q. (1989): *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.

Winter, Søren (2002): *Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies.* Paper prepares for the 2002 Annual meeting of the American Political Science Association in Boston, 29 August-1 September 2002.

Winther, S. (1994): *Implementering og effektivitet*. Herning: Systime A/S.

Anvendte hjemmesider

www.statistikbanken.dk, under Sociale forhold, sundhed og retsvæsen.
www.servicestyrelsen.dk.

Bilag A

Ligger på http://sfi.dk/sw36124.asp

Nye regler – ny praksis

Ændringerne i Servicelovens børneregler 2001

Siden ændringerne i Servicelovens børneregler trådte i kraft i 2001, har kommunerne på mange områder styrket deres indsats over for udsatte børn og unge. Flere børn bliver hørt i deres egen sag, der er kommet flere tiltag i børnenes nærmiljø, og kommunerne arbejder mere målrettet. Der er dog stor forskel på, i hvor høj grad kommunerne har ændret praksis.

Det viser denne evaluering, som Socialforskningsinstituttet har gennemført for Styrelsen for Social Service. Evalueringen af ændringerne er foregået over to år, og dette er den sidste af i alt tre rapporter. Rapporten belyser, i hvilken udstrækning kommunerne har implementeret ændringerne i Servicelovens børneregler.

ISBN 87-91247-80-2

Styrelsen for Social Service
Skibhusvej 52B, 3.
5000 Odense C
www.servicestyrelsen.dk

SOCIAL
FORSKNINGS
INSTITUTTET