

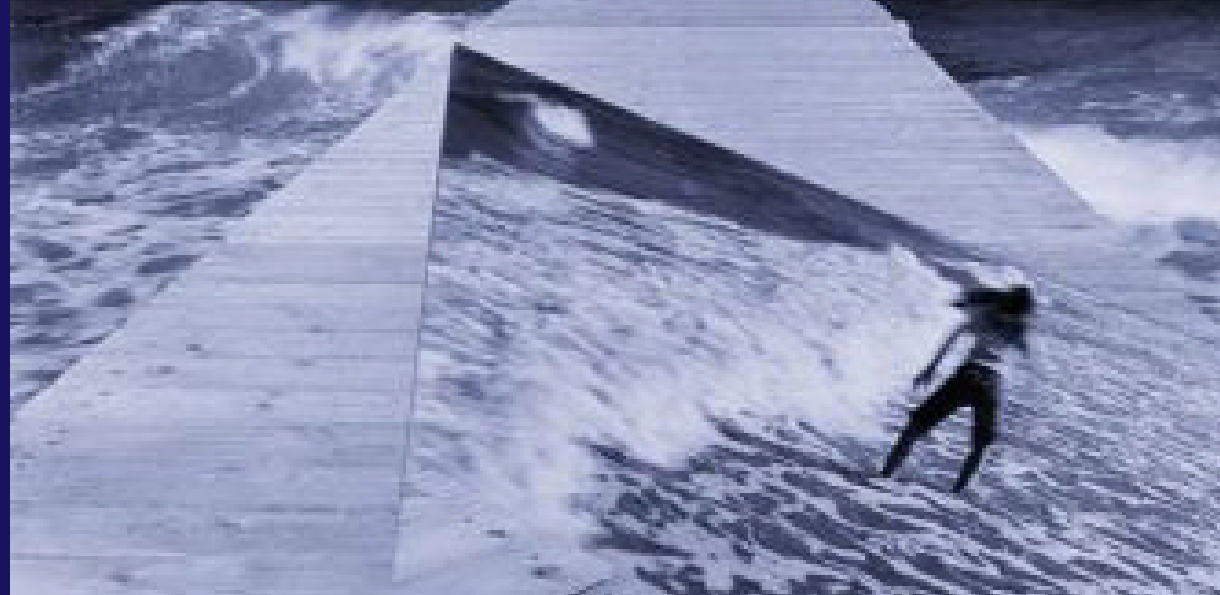
Børnesager

Udgangspunktet for en børnesag vil ofte være, at forældrene selv henvender sig. Forældre og professionelle er et langt stykke vej enige om problemerne, men hvis der foreligger en underretning, vil der oftere være tale om omsorgssvigt eller om forældres misbrug af alkohol eller narkotiske stoffer. Sagerne undersøges i forskelligt omfang, i nogle tilfælde er sagen så akut, at der skal handles umiddelbart, i andre er der mere plads til en undersøgelse. Gennemgående er dog, at der ikke foretages undersøgelser i alle sager, og/eller at den skriftlige dokumentation af undersøgelsen er mangelfuld.

De mest anvendte forebyggende indsatser er aflastningsfamilie og hjemme-hos'er, mens forskellige former for familiebehandling sjældnere anvendes. Sagsbehandlerne vurderer selv, at cirka hver tredje familie/barn i løbet af en 4-års-periode har fået løst de problemer, der førte til børnesagen, samtidigt vurderer de, at knap halvdelen af børnene har fået det bedre.

Børnene inddrages langt fra i det omfang, som loven lægger op til. De problemer, som børnene selv nævner, når de bliver spurgt, har tilsyneladende en mindre fremtrædende plads i sagsarbejdet. Det drejer sig især om problemer i relation til andre børn, problemer med mobning, samt skoleproblemer.

Rapporten peger på, at der trods mangler og problemer alligevel er tale om, at det sociale system fungerer efter hensigten. Samtidigt peges der dog også på nødvendigheden af udvikling både organisatorisk/ledelsesmæssigt og med hensyn til metoder i det sociale arbejde.



Børnesager

Evaluering af den forebyggende indsats

*Else Christensen
Tine Egelund*



Børnesager

Evaluering af den forebyggende indsats

***Else Christensen
Tine Egelund***

København 2002
Socialforskningsinstituttet
02:10

Børnesager Evaluering af den forebyggende indsats

Forskningsleder: Ivan Thaulow
Forskningsgruppen om børn, unge og familier, etniske minoriteter og velfærdsfordeling

Undersøgelsens følgegruppe:

Socialfaglig konsulent Mikie Breum afløst af afdelingsleder Vagn Michelsen, Socialpædagogernes Landsforbund

Seniorforsker Mogens Nygaard Christoffersen, Socialforskningsinstituttet

Socialpolitisk konsulent Henrik Egelund, Dansk Socialrådgiverforening

Konsulent Mette Grostøl, Amtsrådsforeningen i Danmark

Sundhedsplejerske Hanne Lise Grønkjær, Faglig Sammenslutning af Sundhedsplejersker

Fuldmægtig Nina Eg Hansen, Socialministeriet

Cand.pæd.psych. Gunner Hovgesen, Dansk Psykologforening

Chefkonsulent Pernille Kvarning afløst af konsulent Anne Mette Green Lauridsen og konsulent Henrik Skovdal, Kommunernes Landsforening

Tale-hørekonsulent Jan Niedersøe, Danmarks Lærerforening

Forsker Bente Marianne Olsen, Socialforskningsinstituttet

Afdelingschef Hans Henrik Plange, Frederiksberg Kommune

Forskningsassistent Johanne Steenstrup, Socialforskningsinstituttet

Ekspeditionssekretær Jan Lyhne Nielsen, Københavns Kommune

Socialdirektør Lene Hald, Lyngby-Taarbæk Kommune

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-687-2

Sats og tilrettelæggelse: Socialforskningsinstituttet efter principlayout af Bysted A/S

Omslagsfoto: Ole Christiansen/BAM

Oplag: 1.000

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

Socialforskningsinstituttet

Hertuf Trolles Gade 11

DK-1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

E-mail sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

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

Forord

Denne rapport formidler hovedresultaterne fra Socialforskningsinstituttets evaluering af kommunernes forebyggende indsats på børne- og ungeområdet. De hovedspørgsmål, som evalueringen i særlig grad skal belyse, er, hvordan en børnesag opstår, hvordan det undersøges, om der er behov for særlig støtte, hvad støtten består i og hvad der kommer ud af en eventuel støtte. Evalueringen blev påbegyndt i januar 2001 og afsluttet i september 2002.

En væsentlig del af evalueringen består i via en systematisk beskrivelse og dokumentation af arbejdet i kommunerne at kortlægge den forebyggende indsats. Denne del af evalueringen er gennemført i form af en række delprojekter, der tilsammen har resulteret i fem rapporter, der er udgivet som arbejdsnotater. Delrapporterne har belyst evalueringens hovedspørgsmål fra hver deres vinkel med hver deres delproblemstilling. I den foreliggende rapport sammenfattes delrapporternes resultater på tværs af de enkelte rapporter med henblik på at formulere et samlet tværgående svar på de enkelte spørgsmål.

Målet er at undersøge, hvad der karakteriserer indsatsen i kommunerne, og dermed pege på, hvad der kan være udgangspunktet for en forbedret indsats. Rapporten påviser således en række vanskeligheder og mangler i indsatsen, som det vil være vigtigt at arbejde videre med.

De delprojekter, den foreliggende rapport er baseret på, er: Et litteraturstudie primært af international forskning, der belyser metoder og effekt af metoder inden for det forebyggende arbejde. En kvalitativ undersøgelse af metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge. En kvalitativ undersøgelse af børns og forældres erfaringer med at modtage en forebyggende indsats. En såvel kvantitativ som kvalitativ undersøgelse af den kommunale og amtslige organisering af det forebyggende arbejde. Samt en individbaseret survey baseret på journaloptegnelser i perioden 1998 til 2001 for 900 børn, der første gang modtog hjælp i henhold til Serviceloven i 1998.

Stud.pæd. Dorthe Agerlund Pedersen har været ansvarlig for koordinering af henvendelser til kommuner og amter, herunder distribution af spørgeskemaer. Stud.scient.soc. Vibeke Lybecker Jensen har udført den statistiske bearbejdning af data fra spørgeskemaundersøgelserne om kommunernes og am-

ternes forebyggende arbejde. Programleder Else Christensen har været ansvarlig for projektledelsen. Den foreliggende sammenfattende og perspektiverende rapport er udarbejdet af programleder Else Christensen og seniorforsker Tine Egelund.

Docent Jill Mehlbye har gennemlæst rapporten og har bidraget med gode kommentarer. Undersøgelsens følgegruppe har bidraget aktivt i hele undersøgelsesperioden og takkes for kommentarer og kritik.

Undersøgelsen er finansieret af Socialministeriet.

København, september 2002

Jørgen Søndergaard

Indhold

Kapitel 1	
Hovedresultater og perspektiver	9
Den stillede opgave	9
Fem delrapporter	10
En sammenfatningsrapport	13
Hovedresultater	13
Hvordan opstår en børnesag?	13
Undersøgelsen i børnesager	15
Hvad består indsatsen i?	16
Virker indsatsen?	18
Fokus på barnet	19
Perspektiver	21
Kapitel 2	
Hvordan opstår en børnesag?	29
Hvem henvender sig.	30
To tredjedele henvender sig selv	30
Underretninger	31
Førstegangshenvendelser eller gengangere	32
Årsager til henvendelsen	32
Forældre der selv henvender sig	33
Årsager når andre henvender sig	34
Årsager når familien selv henvender sig og når andre gør det.	35
Henvendelsesårsag og tidligere børnesag	38
Kommunens reaktion på forskellige henvendelsesårsager.	40
Familiernes levkår og problemer	42
Kapitel 3	
Undersøgelsen i børnesager	45
På tværs af kommunerne – ledernes oplysninger om § 38 undersøgelser	47
Hvad foranlediger en undersøgelse?	47
Kommunernes retningslinier for § 38 undersøgelsen.	50
Samarbejdspartnere i undersøgelsesarbejdet	51
Barnet og forældrene	51
Professionelle samarbejdspartnere	53
Udviklingsprojekter/forsøg i forbindelse med undersøgelsen	55
På tværs af børnesagerne – journalbaserede oplysninger om undersøgelseshyppigheden	55
På tværs af klienterne – børns og forældres oplevelse af undersøgelsen	57
Familiernes kendskab til undersøgelsen og dens omfang	57
Løbende undersøgelser	59

På tværs af sagsbehandlerne – sagsbehandlerens metode i undersøgelsesarbejdet	60
På tværs af delundersøgelserne – afslutning	63

Kapitel 4

Hvad består indsatsen i?	69
Kommunernes brug af foranstaltningsskemaet	69
Brugen af de forebyggende foranstaltninger i de enkelte sager	69
Anvendelsen af forebyggende foranstaltninger – lederens oplysninger om kommunens samlede brug af foranstaltningerne	72
Udarbejdelse af handleplaner som led i indsatsen	73
Det metodiske indhold i indsatsen	75
Indsats eller undersøgelse?	77
Den tværfaglige indsats – en betydelig ingrediens i indsatsen	78
Erfaringsopsamling/opfølgning af den forebyggende indsats.	81

Kapitel 5

Virker indsatsen?	87
Hvordan foretages evalueringer?	87
Sagsbehandlerens vurdering af problemernes løsning	91
Får børnene det bedre?	93
Fra brugerundersøgelsen	95
Hjemme-hos.	96
Familiebehandling	97
Aflastning	100
Klienternes samlede opfattelse af indsatsen	102
Resultater fra andre brugerundersøgelser	103
Virker indsatsen?	105

Kapitel 6

Fokus på barnet	107
At sætte barnet i centrum	107
Børnenes opvækst	108
Økonomisk ressourcetsvage familier	109
Opvækst i en økonomisk ressourcetsvag familie.	110
Problemer i skolen	112
En opvækst med problemer i skolen	113
Relationer til jævnaldrende	117
En opvækst med svage sociale ressourcer.	117
Familien	118
Opvækst i en familie med konflikter	119
Barnet.	120
Inddragelse af barnet	122
Behov for udvikling	126

Kapitel 7	
Perspektiver	127
Familiens og de professionelle problemformulering.	127
Familier med gentagne børnesager	130
Skolens betydning for børnenes problembillede	131
§ 38 undersøgelsen.	132
Børnenes inddragelse i sagsforløbet.	135
Planlægning af arbejdet sammen med familien	136
Hvilke forebyggende foranstaltninger anvender kommunerne?.	137
Marginaliserede forældre – marginaliserede børn	138
Problemer løses kun i nogen grad	139
Det tværfaglige samarbejde.	141
Begreber og veldefinerede metoder	143
Dokumentation og evaluering	144
Delundersøgelse 1: Litteraturstudie	147
Delundersøgelse 2: Forebyggelsens metode.	151
Delundersøgelse 3: Familie-erfaringer	167
Delundersøgelse 4: Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde.	181
Delundersøgelse 5: Social støtte til børn	189
Litteratur.	205
Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.2001	217

Hovedresultater og perspektiver

Den foreliggende rapport er afslutningsrapporten i Socialforskningsinstituttets Evaluering af kommunernes forebyggende indsats på børne- og ungeområdet. Evalueringen indgår som en del af Socialministeriets evalueringsprogram for det sociale område (der blev igangsat i 2000).

Det overordnede formål for evalueringen er at foretage en systematisk beskrivelse og dokumentation af den forebyggende indsats i kommunerne, at sammenstille praksis med eksisterende forskning og teori, samt at skabe grundlag for en videreudvikling af praksis.

Denne rapport formidler hovedresultaterne fra de fem delundersøgelser, der er indgået i evalueringen, diskuterer resultaterne i forskningsmæssigt lys og perspektiverer resultaterne i forhold til udviklingsbehov i praktisk socialt arbejde med børn og unge.

Den stillede opgave

Evalueringen tager udgangspunkt i, at Socialministeriet (med udgangspunkt i Serviceloven) på forhånd havde stillet en række spørgsmål, som ønskedes besvaret, først og fremmest spørgsmålene:

- Hvordan opstår en børnesag?
- Hvordan undersøges, om der er behov for særlig støtte?
- Hvad består en eventuel støtte i?
- Hvad kommer der ud af støtten?

Hvert spørgsmål blev fulgt op af en række underspørgsmål, der tilsammen gav en afgrænsning af, hvad Socialministeriet ønskede evalueret.

Den konkrete omformning af problemstillingerne og valg af forskningsdesign og -metode er foretaget af Socialforskningsinstituttet som et led i opgaveløsningen.

De spørgsmål, som skal belyses via evalueringen, lægger op til, at fokus i høj grad er på sagsbehandlingens forebyggende arbejde. Det daglige sagsbehandlingens arbejde og dets kvalitet bliver centralt, når det skal belyses, hvordan der undersøges, hvilken indsats familierne tilbydes, og i hvor høj grad indsatsen løser familiernes problemer. Den måde, sagsbehandlerne udfører deres arbejde på, påvirkes imidlertid af de rammer, der eksisterer for arbejdet. Sagsbehandlingens udmøntning af den forebyggende indsats foregår i et samspil med de midler, lovgivningen stiller til rådighed, og med organiseringen af arbejdet i kommunerne.¹⁾ Sagsbehandlingens kompetence og orientering mod arbejdet spiller naturligvis en selvstændig rolle for, hvilken kvalitet arbejdet får, men disse ting påvirkes af rammerne. Arbejdet som helhed kan derfor ikke ses uafhængigt af den sammenhæng, det indgår i. Denne evaluering har imidlertid ikke primært rammerne eller rammernes betydning for arbejdet som fokus og kan ikke kaste lys over de arbejdsvilkår, der er en forudsætning for sagsbehandlingens arbejde. Denne begrænsning i den stillede opgave og i undersøgelsens sigte skal tages i betragtning i vurderingen af resultater, der omhandler sagsbehandlingens arbejde, og i overvejelser om udvikling af arbejdet, der vil forudsætte såvel udvikling af sagsbehandlingens kompetence som udvikling af organisatoriske rammer for arbejdet.

Fem delrapporter

Evalueringens fire hovedspørgsmål er søgt besvaret via en række delundersøgelser, der hver for sig er beskrevet i et arbejdspapir fra Socialforskningsinstituttet. Hver delundersøgelse har sin specifikke vinkel og giver dermed en del af svaret på de stillede spørgsmål. Svarene på tværs af alle delundersøgelserne vil fremgå af denne rapport.

Den 1. delrapport er en litteraturoversigt, hvor formålet er at gennemgå international empirisk forskning, der kan belyse brug af metoder og effekt af metoder inden for det forebyggende arbejde (Axelsen, 2001).

1) Der vil i rapporten blive brugt forskellige betegnelser for administrationen af børnesagerne, selvom kommunerne organiserer børnearbejdet i forskelligt administrativt regi. I almindelighed anvender vi ordet "kommuner", men også "forvaltning" eller "socialforvaltning" vil blive brugt som betegnelser.

Den 2. delrapport er en kvalitativ undersøgelse af de metoder, sagsbehandlerne (rådgiverne) anvender i det forebyggende arbejde. Der er anvendt dybtgående kvalitative interview i samtaler med i alt 12 rådgivere fra fire udvalgte kommuner (Egelund, 2002). Kommunerne varierer i størrelse, geografisk beliggenhed og problembelastning.

3. delrapport er en kvalitativ brugerundersøgelse, hvor 12 familier med tilsammen 14 børn er blevet interviewet om deres (henholdsvis forældrenes og børnenes) vurdering af indsatsen (Steenstrup, 2002). De 12 familier er fra de samme fire kommuner, som metodeundersøgelsen blev gennemført i.

De næste to delrapporter er baseret på kvantitative undersøgelser. 4. delrapport handler om kommuners og amters politikker og organisering inden for området. Der er gennemført en spørgeskemaundersøgelse i samtlige 275 kommuner (Bornholm var på det tidspunkt ikke blevet til én kommune) om det forebyggende arbejde. Der blev i alt udsendt 302 spørgeskemaer, da de største kommuner fik flere skemaer sendt ud, afhængigt af antal centre/ distrikter.²⁾ I alt deltog 253 kommuner og storbydistrikter, svarende til en deltagelse på 84 procent. De kvantitative data er suppleret med kvalitative interview med lederne i de samme fire kommuner, som de to andre kvalitative undersøgelser er gennemført i. Desuden omhandler 4. delrapport en mindre spørgeskemaundersøgelse i amterne om det forebyggende arbejde og om amternes tilbud til (eller samarbejde med) kommunerne, alle 12 amter deltog i undersøgelsen (Olsen, 2002).

Den sidste og 5. delrapport er en individbaseret undersøgelse baseret på journalmateriale, hvor 900 børn, der i 1998 for første gang modtog forebyggende hjælp efter Servicelovens § 40, er fulgt i perioden 1998-2001. Undersøgelsen er foretaget ved hjælp af spørgeskemaer, der er udfyldt af en sagsbehandler (eller en anden medarbejder i socialforvaltningen) og derefter indsendt til Socialforskningsinstituttet. I alt 154 kommuner deltog i undersøgelsens udvalg med til sam-

2) København fik skemaer til 15 servicecentre, Århus til 4 socialcentre, Ålborg til 8 distriktskontorer og Odense til 4 områdekontorer.

men 900 besvarelser (Nygaard Christoffersen, 2002).³⁾ Evalueringen bygger således på en række forskellige forskningsmetoder, der hver for sig har både styrkesider og begrænsninger. Velgennemførte kvalitative undersøgelser har den styrke, at de kan belyse komplekse fænomener nuanceret og dybtgående, samtidigt med at forskeren løbende kan checke og sikre sig, at forsker og udforskede forstår det samme ved de fænomener, som undersøges (dvs. sikre en høj validitet). Et kvalitativt designs begrænsning er, at man ikke opnår repræsentativ viden, der kan gælde for alt børnearbejde i danske kommuner. Anvendeligheden af kvalitative resultater beror på, om analysen skaber forøget indsigt, kan genkendes og giver mening hos aktører på feltet. Velgennemførte statistiske studier har den styrke, at resultaterne kan generaliseres og tegne et billede af, hvordan børnearbejdet ser ud i landet som helhed. Begrænsningen vil ofte være, at undersøgelserne producerer mindre kompleks og i den forstand "tyndere" viden, og vanskeligere kan sikre, at de udforskede forstår begreber, som ikke er entydige (for eksempel "omsorgssvigt") på samme måde som forskeren. Der er således tale om, at der i evalueringen er brugt metoder, som producerer forskellige typer af viden, hver med deres styrke og begrænsninger, som til sammen tjener til at skabe et bredt vidensgrundlag om børnearbejdet.

I en af undersøgelserne er anvendt forvaltningsjournaler, som fortjener en særskilt kommentar. På den ene side er journaler et væsentligt administrativt dokument, fordi de må formodes at afspejle det, der opfattes som organisatorisk relevant at registrere om børnesagen og dens forløb, dvs. de ting, der anses for vigtige for, at organisationen kan udføre sit arbejde. Dette er i sig selv vigtig information, fordi det siger noget om, hvilke dele af arbejdet der prioriteres højt i organisationen. På den anden side kan der næppe være tvivl om, at alt forskningsmæssigt relevant materiale ikke registreres præcist i journalerne. Det, der derfor er muligt at udtale sig om med journaler som grundlag, er, om et givet arbejdsmoment (for eksempel

3) Som bilagsmateriale til den foreliggende rapport er der et ekstrakt af hver af delundersøgelserne. Rapporterne fra delundersøgelserne er desuden i deres helhed tilgængelige på internettet og kan hentes enten fra Socialministeriets (www.sm.dk) eller Socialforskningsinstitutets (www.sfi.dk) hjemmeside, eller der kan bestilles en papirversion fra Socialforskningsinstituttet.

en § 38 undersøgelse⁴⁾) er registreret i journalen, og strengt taget ikke, om dette arbejdsmoment har fundet sted (men måske uden at blive registreret).

En sammenfatningsrapport

Den foreliggende rapport er en sammenfatningsrapport, som giver et overblik over resultaterne fra delundersøgelserne, som er diskuteret på basis af andre empiriske undersøgelser. Der afsluttes med en række refleksioner over resultaternes betydning for praksis.

Rapporten er bygget op som en besvarelse af de fire spørgsmål, der dannede udgangspunkt for evalueringen (Hvordan opstår en børnesag? Hvordan undersøges, om der er behov for særlig støtte? Hvad består en eventuel støtte i? Hvad kommer der ud af støtten?). Resultaterne fra de fem delundersøgelser kombineres og sammenstilles med henblik på at nå frem til det bedst mulige samlede svar på spørgsmålene. Hvert spørgsmål er belyst i sit eget kapitel (kapitel 2-5). Udover de fire nævnte spørgsmål/kapitler er der suppleret med et kapitel om barnet i børnesagen (kapitel 6), hvor der sættes et særligt fokus på barnet og hvor situationen søges beskrevet set med barnets øjne. Til slut er der et kapitel om perspektiver (kapitel 7), hvor de resultater, der i særlig grad kan bidrage til videreudvikling af praksis, trækkes frem.

Hovedresultater

Hvordan opstår en børnesag?

Evalueringens første hovedspørgsmål er, hvordan en børnesag opstår (kapitel 2). I to ud af tre børnesager er det familien selv, der har henvendt sig til kommunen (Nygaard Christoffersen, 2002). Dette peger på, at forældrene i mange tilfælde selv har en opfattelse af, at de har behov for kommunens hjælp til at løse et givent problem. Resultatet er dog usædvanligt, idet andre (udenlandske) undersøgelser har vist, at en børnesag kun i cirka et ud af tre tilfælde opstår ved familiens egen henvendelse. Ud fra det foreliggende materiale kan denne forskel ikke umiddelbart forklares.

4) Ifølge Lov om social service § 38 har kommunerne pligt til at iværksætte en undersøgelse, hvis de bliver gjort opmærksom på et barn eller en ung, der må antages at trænge til særlig støtte.

I de tilfælde, hvor en børnesag opstår via en underretning, peger evalueringen i lighed med andre undersøgelser på, at skolesystemet (inklusive Pædagogisk Psykologisk Rådgivning) spiller den mest centrale rolle som underretter. Dette resultat må tolkes ud fra, at børns problemer i mange tilfælde først for alvor træder frem, når børnene mødes af skolens krav om at tilpasse deres adfærd til skolens normer og rammer.

Desuden viser det sig, at der for cirka en tredjedel af de berørte familier forud for kontakten til socialforvaltningen i 1998 tidligere har været en børnesag i familien vedrørende det aktuelle barn eller dets søskende. I disse tilfælde vil der ofte være tale om en ophobning af sociale problemer, som belaster familien (Nygaard Christoffersen, 2002).

De hyppigste årsager, til at der sker en henvendelse til socialforvaltningen, er ifølge både forældre og professionelle opdragelsesproblemer i hjemmet, børns mistro og skoleproblemer, samt de voksnes psykiske problemer. Der ses en relativt stor overensstemmelse mellem de årsager, som forældrene angiver, når de selv henvender sig og de årsager, som professionelle fagfolk angiver i deres underretninger (Nygaard Christoffersen, 2002). Denne relative overensstemmelse i problemopfattelse er et godt udgangspunkt for forvaltningens samarbejde med familierne. Det vil være væsentligt at få dette formidlet til sagsbehandlerne, da de netop lægger energi i at få etableret et godt samarbejde (Egelund, 2002). Der er dog også visse uoverensstemmelser – primært at forældre i mindre grad end de professionelle opfatter omsorgssvigt og eget misbrug af alkohol eller narkotiske stoffer som problemskabende forhold i opvæksten. Forældre formulerer ofte årsagen som barnets problemer, mens andre i højere grad nævner forældrenes problemer som årsag. I forvaltningernes reaktion på henvendelser betragtes adfærdsproblemer som mere alvorlige og børns skoleproblemer som mindre alvorlige (Olsen, 2002). Derudover tillægges mere uspecifikke opdragelsesproblemer mindre betydning end forældres omsorgssvigt og misbrug. Forældrene selv lægger desuden i højere grad vægt på økonomiske problemer som årsag til henvendelsen (Steenstrup, 2002). Sådanne uens problem-

formuleringer kan udgøre et konfliktpotentialer mellem familie og forvaltning i den forebyggende indsats.

Undersøgelsen i børnesager

Centralt for kapitel 3 står, hvordan socialforvaltningerne i praksis griber undersøgelsen af børns og forældres forhold an. Der findes omfattende bestemmelser for kommunernes lovpligtige brug af den indledende § 38 undersøgelse, men ingen retningslinier for sagsbehandlerens konkrete undersøgelsesarbejde.

Kommunerne skelner mellem forskellige grader og arter af "særlige behov" i vurderingen af, hvorvidt de skal iværksætte en undersøgelse. Denne skelnen viser sig ved, at det ikke er alle kommuner, der tilkendegiver, at de "altid" iværksætter en § 38 undersøgelse af henvendelser, der i nogle tilfælde kan have et relativt alvorligt indhold. Dvs., at kommunerne graduerer problemernes alvor og undersøger de problemer, som de anser for alvorligst. Kommunerne er mere tilbøjelige til at undersøge børns symptomer end tilsvarende problemer hos forældre (for eksempel misbrug). Psykiske problemer hos både børn og forældre vurderes desuden alvorligere end problemer som følge af fysisk sygdom eller handicap, og børns og forældres afvigelser fra et normalt spektrum af familieliv medfører hyppigere en undersøgelse end børns problemer i daginstitution/skole og familiens socio-økonomiske vanskeligheder (Olsen, 2002). Begrundelserne for at undersøge nogle henvendelsesårsager hyppigere end andre kendes ikke, idet kommunerne ikke er spurgt om deres argumenter for at iværksætte eller ikke iværksætte en undersøgelse.

Samtlige delundersøgelser belyser fra forskellige vinkler børnenes inddragelse i undersøgelsen og peger på, at børnene ikke inddrages i undersøgelsesprocessen i det omfang, det forventes i lovgivningen. Kun 65 pct. af landets kommuner har fastlagt en form for fast procedure i/retningslinier for undersøgelsesarbejdet. Disse kommuner inddrager oftere barnet i undersøgelsen og foretager derudover oftere evalueringer af arbejdet (Olsen, 2002).

Spørgsmålet om, hvorvidt der foretages en § 38 undersøgelse, er belyst i alle delundersøgelser. I 44 pct. af de journalbaserede sager er der oplysninger om, at der er foretaget en § 38 undersøgelse. At der i 56 pct. af sagerne ifølge journalerne ikke indgår en forudgående undersøgelse, tyder på, at mange foranstaltninger er iværksat på et begrænset undersøgelsesmæssigt fundament (Nygaard Christoffersen, 2002). Et typisk mønster er, at der indledningsvist foretages en begrænset undersøgelse, som fortsætter løbende via de iværksatte foranstaltninger, der dermed også bliver informationsgivende i sagsforløbet (Egelund, 2002). Undersøgelsen fortsættes, indtil der er et grundlag at handle ud fra og ikke længere (Egelund, 2002). Det tyder på, at støtten ydes, selvom undersøgelsesaktiviteten i praksis er mere begrænset end forudsat i lovgivningen, hvor kommunerne pålægges handlingspligt til at undersøge, når de får kendskab til børn med særlige behov. Forældre og børn er kun sjældent opmærksomme på, at der foretages en undersøgelse (Steenstrup, 2002), hvilket enten kan skyldes utilstrækkelig information, eller at en undersøgelse ikke har fundet sted.

I forbindelse med § 38 undersøgelsen inddrager sagsbehandleren hyppigst professionelle fra børns institutionsliv såsom sundhedsplejersker, pædagoger, lærere og personale fra Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, PPR, (Egelund, 2002; Nygaard Christoffersen, 2002; Olsen, 2002). Børnene selv tilbydes kun en samtale i 20 pct. af sagerne. Samtidig forelægges undersøgelsens resultat kun i 41 pct. af sagerne mindst en af forældrene (Nygaard Christoffersen, 2002).

At børnene ikke i højere grad inddrages, og at forældrene ikke i højere grad informeres om undersøgelsens forekomst og resultat, må siges at være betænkeligt, når man tager deres åbenbare interesse i sagens forløb i betragtning. Alt i alt peger resultaterne på, at der er behov for en kvalificering af undersøgelsesarbejdet i børnesager.

Hvad består indsatsen i?

Den klart hyppigst brugte foranstaltning er aflastning, som i perioden 1998-2001er bevilget til 65 pct. af børnene. Dernæst følger konsulentbistand til 30 pct., hjemme-hos til 29 pct. og familiebehandling til 23 pct. (Nygaard Christoffersen, 2002). Aflastning

ydes oftest som weekendophold i private plejehjem (i reglen hver anden uge) for børn, der har brug for andre oplevelser end i hjemmet, og hvis mødre har behov for et frirum fra hverdagens mange opgaver. Konsulentbistand kan omfatte forskelligartede ydelser, men har ofte karakter af individuel psykologbehandling til enten barn eller forældre. Hjemme-hos kan ydes til både praktiske og mentale formål. Familiebehandling er behandling af den samlede familie og ydes ofte i familiebehandlingsværksteder.

Med opgørelsen tegnes et billede af et foranstaltningsrepertoire, hvor de mest anvendte indsatser (bortset fra konsulentbistand) er orienteret mod mødres udbrændthed (aflastning) og personlige problemer (hjemme-hos, 29 pct.) eller mod mødres problemdefinition (familiebehandling, 23 pct.). Foranstaltningernes påvirkning af barnet sker således i nogen grad gennem moren, der i det forebyggende arbejde opfattes som den primære kilde til forandring (Egelund, 2002). De foranstaltninger, som mere direkte henvender sig til barnet (fast kontaktperson og personlig rådgiver), ydes til mellem hvert tiende og hvert tyvende barn. Mor-barn døgnophold er den mindst hyppigt anvendte foranstaltning.

Ofte afgrænses indsatsen ikke fra § 38 undersøgelsen, men har i sig selv til formål at tilvejebringe oplysninger om problemernes omfang og karakter. Som led i indsatsen kan sagsbehandleren dog vælge at udarbejde en handleplan for det forebyggende forløb (er ikke lovpligtigt i forebyggelsessager). I knap halvdelen af kommunerne forefindes retningslinier for udarbejdelse af handleplaner i forebyggelsessager (Olsen, 2002), mens der kun udarbejdes en handleplan i en fjerdedel af sagerne (Nygaard Christoffersen, 2002). Kun 12 pct. af børnene inddrages i handleplansarbejdet (Nygaard Christoffersen, 2002). Den begrænsede inddragelse af børn stemmer overens med flere udenlandske undersøgelser. Tilsvarende gælder det, at det også andre steder kniber med at udarbejde planer for arbejdet og at tale med klienterne om planerne. Eksistensen af planer opleves som positivt af klienterne (Steenstrup, 2002). Da det yderligere må antages, at handleplaner vil kunne skærpe målsætningen med foranstaltningen, styrke kontinuiteten i forløbet og skærpe opmærksomheden på inddragelse af børn og forældre, vil en øget brug af handleplaner

således potentielt kunne afhjælpe flere af de i evalueringen påpegede problemer i det forebyggende arbejde.

Med hensyn til den metodiske tilgang er der i 35 pct. af de journalbaserede sager oplyst en specifik behandlingsmetode eller en psykologisk behandling, mens dette ikke er tilfældet for 65 pct. af sagerne (Nygaard Christoffersen, 2002). Tilsvarende kan de færreste sagsbehandlere redegøre for indsatsens metodiske indhold. De arbejder situationsbestemt og erfaringsbaseret, hvorved de ikke udvikler fælles principper og teknikker i det forebyggende arbejde (Egelund, 2002).

Den tværfaglige indsats, der samordner forvaltningens bestræbelser med indsatserne fra andre professionelle i barnets omgivelser, er højt prioriteret og velorganiseret i kommunerne (Olsen, 2002). Sagsbehandlerne har den centrale rolle i dette arbejde, de beskrives ligefrem som case-managers (Egelund, 2002), dvs., at deres hovedopgave er at administrere og samordne de mange indsatser fra forskellige professionelle aktører. Trods fordelene ved et tværfagligt samarbejde kan de store krav, det stiller til sagsbehandlerens tid og evne til at samordne og koordinere betyde en større afstand til de konkrete sager og de involverede børn og forældre (Egelund, 2002).

Virker indsatsen?

Evalueringens fjerde hovedspørgsmål handler om hvorvidt, den forebyggende indsats virker – om den er den bedst mulige måde at afhjælpe det aktuelle problem på. Spørgsmålet søges besvaret ud fra litteraturstudiet, de journalbaserede sagsforløb og familieinterviewene.

I litteraturstudiet findes fire centrale temaer af betydning for indsatsens virkning. For det første er et godt resultat i høj grad afhængigt af, at der sættes ind så tidligt som muligt, og at indsatsens varighed modsvarer problemets karakter og omfang. For det andet er det vigtigt med en kompleks intervention, hvor der sættes ind samtidigt på flere områder og niveauer (over for barnet, i familien, i barnets institutioner og kammeratgrupper, over for familiens socio-økonomiske forhold, i nærmiljøet m.v.). For det tredje er det gunstigt at integrere

indsatsen i barnets nærmiljø, og for det fjerde er det af væsentlig betydning, at der foretages en grundig undersøgelse af barn og familie, inden en given foranstaltning iværksættes (Axelsen, 2001).

I ca. en tredjedel af de inddragede sager vurderer sagsbehandlerne, at de problemer, der førte til henvendelsen, blev løst over de 4 år undersøgelsen løb over. Dette er tilfældet, uanset hvilke problemer der begrundede den forebyggende foranstaltning. I knap halvdelen af sagerne vurderer sagsbehandlerne desuden, at børnene efter indsatsperioden har færre symptomer og trives bedre (Nygaard Christoffersen, 2002). Undersøgelsen viser, at det primært er to af de tunge henvendelsesårsager – omsorgssvigt og opdragelsesproblemer i hjemmet – der forbliver uløste, hvilket peger på væsentligheden af at fokusere på disse områder i den enkelte socialforvaltning.

I brugerundersøgelsen vurderes indsatsen ud fra forældres og børns opfattelse af foranstaltningens virkning. Deres opfattelser af indsatsen varierer, men der er blandt de interviewede familier en overvægt af positive udsagn. Børnenes udsagn viser, at de ikke føler, de tages med på råd eller informeres om de iværksatte foranstaltninger. Derfor skaber de i høj grad selv deres forklaringer (Steenstrup, 2002).

Fokus på barnet

Fokus i det forebyggende arbejde er som oftest ikke på barnet, men på moderen, der er en central modtager af indsatsen, idet aflastning og styrkelse af hende antages at kunne videreføre overskud til børnene. Sigtet med kapitel 6 er på tværs af evalueringens forskellige delundersøgelser at karakterisere barnet i børnesagen – at beskrive vilkår og vanskeligheder set fra barnets side.

Børnefamilier i Danmark tilhører generelt den indkomst- og arbejdsmæssigt bedst stillede del af befolkningen. Men det mindretal af børnefamilier, der kommer i kontakt med socialforvaltningen, er kendetegnet ved arbejdsløshed, ved at leve af overførselsindkomster og ved enlig forsørgerstatus. Der tegnes således et billede af en polarisering mellem de to typer børnefamilier. De børn, der involveres i en børnesag, vil ofte på en række områder opleve en anderledes opvækst end mange af deres jævnaldrende, idet de vokser op i en

økonomisk resourcesvag familie. Samtidig kan familien være præget af konflikter de voksne imellem eller af opdragelsesmæssige problemer. Derudover peger evalueringen på, at skolegangen for disse børn er svær, idet hverdagen byder på mobning, manglende trivsel og vanskeligheder ved at leve op til de faglige krav. At mobning er opstået som tema undervejs i evalueringen, indikerer i sig selv, at det er et problem, som man bør være særligt opmærksom på i relation til netop de børn, som evalueringen omhandler. Ud fra Steenstrup (2002) og Nygaard Christoffersen (2002) kan det konstateres, at børn med forebyggende foranstaltninger har massive problemer i skolen, og at de har få uddannelsesmæssige ressourcer. De ret massive skolemæssige problemer, som skal føjes til den tidligere nævnte økonomiske polarisering børnefamilierne imellem, øger de resourcesvage børns risiko for marginalisering.

Også med hensyn til sociale ressourcer ser de inddragede børn ud til at have det svært. Med hensyn til børnenes psykiske helbred angives 12 pct. at befinde sig i en depressiv og ulykkelig tilstand med frygt og angst, mens 3 pct. har haft selvmordstanker og 1 pct. har forsøgt at begå selvmord (Nygaard Christoffersen, 2002). Man bør på baggrund af disse resultater overveje, om ikke den forebyggende indsats i højere grad skulle indeholde børne- eller ungdomspsykiatrisk bistand, end den gør i dag.

Selvom der er en del børn med svære psykiske problemer, er der faktisk en stor del børn, som ikke har psykiske problemer. Det betyder ikke, at de er ganske problemfri, men det betyder, at deres vanskeligheder primært ligger på andre områder (for eksempel i skolen eller kammeratskabsproblemer).

Set fra barnets side understreger evalueringens resultater nødvendigheden af at inddrage de socio-økonomiske, skolemæssige, fritidsmæssige og familiemæssige/individuelle faktorer i indkredsningen af adækvate forebyggende foranstaltninger, fordi disse faktorer alle kan have betydning for barnets problembillede og for indsatsbehovet. Disse faktorer bør belyses ud fra børnenes egne beskrivelser af problemfeltet, hvilket forudsætter en langt hyppigere og mere dybtgående inddragelse af børnene, end det sker i dag. De børn, den

forebyggende indsats drejer sig om, er ud fra evalueringens resultater relativt usynlige i sagsforløbene, og det vil være en kvalitetssikring af sagsbehandlingen, at barnet inddrages og får mulighed for at gøre nuanceret rede for de centrale ovennævnte faktorerets betydning for dets hverdag.

Perspektiver

En række af evalueringens resultater påkalder sig særlig opmærksomhed socialpolitisk, blandt lokale kommunale ledelser og praktiskere, på uddannelsesinstitutionerne og blandt de børn og forældre, som er klienter i det forebyggende børnearbejde.

Her vil disse resultater blive præsenteret kortfattet. For en uddybende diskussion henvises til kapitel 7.

1. Som udgangspunkt vil der ved en børnesags start ofte være en god basis for at etablere et samarbejde, idet forældrene i en majoritet af sagerne (ca. to tredjedele) selv henvender sig med en forventning om at få hjælp til deres problemer. Det er dog i det forebyggende arbejde vigtigt at være opmærksom på, at forældrenes henvendelsesårsager, selvom de på væsentlige punkter samstemmer med professionelle underretteres, på nogle punkter adskiller sig fra professionelles bedømmelser af familiens situation. Forældre har således en delvis anden problemformulering, end professionelle i børnenes omgivelser har, og kommunerne afviger i deres undersøgelsespraksis (§ 38) på væsentlige punkter fra forældrenes problemformulering, idet de henvendelsesårsager, som kommunerne typisk vælger at undersøge, ikke er dem, som forældrene hyppigst præsenterer. Som udgangspunkt for et godt samarbejde er det derfor væsentligt at være opmærksom på, at der i videst muligt omfang arbejdes for sammen med familien at nå frem til en fælles problemformulering som grundlag for fastlæggelse af arbejdets mål og indhold.
2. Der er grunde til at være særligt opmærksom på “gengangerfamilier”, hvis børnesag genoptages flere eller gentagne gange. Familier, der tidligere har haft en børnesag, adskiller sig fra førstegangsklienter ved at være en gruppe, der dels er hårdt so-

cialt belastet (af langvarig arbejdsløshed, bolignød og fattigdom), dels er præget af forældres misbrug og begrænsede kapacitet til at varetage børnenes omsorg og opdragelse. Komplexiteten i problemerne og den tilsvarende kompleksitet i den indsats, der er brug for, påkalder sig kommunernes opmærksomhed, og viser, at der er behov for evalueringer af, hvilke virkninger indsatsen har i disse familier, der som "gængere" tilsyneladende ikke hjælpes nok til, at problemerne reduceres.

3. Skolens betydning for børns sociale problemer fortjener særskilt opmærksomhed. Skolen spiller en central rolle i børnesagerne. Dels er underretninger fra skolesystemet de oftest forekommende, hvilket tyder på, at børns og forældres evne til at leve op til skolens krav er et vigtigt omdrejningspunkt i skabelsen af børns sociale problemer. Dels er skoleproblemers betydning for børns og forældres hverdag markant. Ud over at mange af børnene dagligt føler sig uønskede og utilpasse i skolen, er forekomsten af koncentrations-, indlærings- og adfærdsproblemer i skolen høj, hvilket i væsentlig grad kan påvirke børnenes fremtid i form af ringere muligheder for uddannelse og beskæftigelse som unge og voksne. Det er således centralt at medtænke en forbedring af børnenes skolegang (og skolepræstationer) i en forebyggende indsats.
4. Det er gennemgående i evalueringens delundersøgelser, at der foretages for få § 38 undersøgelser i forhold til lovens intentioner, og/eller at den skriftlige dokumentation af undersøgelsen i mange tilfælde er mangelfuld. Mange kommuner tilkendegiver, at de ikke nødvendigvis igangsætter en § 38 undersøgelse af henvendelser, der umiddelbart kan forekomme relativt alvorlige, og der er ifølge journalerne faktisk kun gennemført undersøgelser i under halvdelen af de sager, hvor forebyggende foranstaltninger er bevilget. Hertil kommer, at det ofte ikke tydeliggøres, hvornår der er tale om en undersøgelse, og hvornår der er tale om en indsats. Undersøgelse og indsats glider mange gange over i hinanden, uden at klienterne kan skelne klart mellem, hvad der er hvad. De manglende undersøgelser må betyde, at analysen af barnets (familiens) situation forud for iværksættelsen af foran-

staltninger ofte er begrænset, og at begrundelserne for at iværksætte foranstaltningerne er svage. Der er således tungtvejende grunde til at igangsætte metodeudvikling og øge kompetencen på undersøgelsesområdet.

5. Børnene inddrages i forhold til lovens intentioner for sjældent i undersøgelsesfasen. 20 pct. af børnene er blevet tilbudt en samtale i forbindelse med undersøgelsen af dem. Inddragelsen er dog aldersspecifik, således at store børn inddrages hyppigere end små børn. Børnene i brugerundersøgelsen har luftige forestillinger om, hvad indsatsen tjener til, og de er ikke blevet informeret om iværksættelsen af konkrete foranstaltninger, men har selv måttet skabe sig en forklaring på indsatsens begrundelse og hensigt. Sagsbehandlerne anser det som hovedregel for tilstrækkeligt at undersøge børnene via udtalelser fra professionelle i deres daglige omgivelser. Den begrænsede inddragelse af børnene må anses for en svaghed i det forebyggende arbejde, der kan forringe arbejdets kvalitet, idet kun børnene selv kan gøre rede for, hvordan de oplever betydningen af mange forskelligartede risikofaktorer i deres barndom. Børnenes problemformulering og forestillinger om, hvad der kan hjælpe dem, er et nødvendigt supplement til forældres og professionelles bedømmelser af barnet, hvis en adækvat forebyggende indsats skal kunne vælges.
6. Både forældre og børn savner tilbagemeldinger på vurderingen af dem, indsatsens formål, indhold og forventede varighed (dvs. oplysninger som normalt ville forefindes i en handleplan ved anbringelser). Nogle familier har via familiebehandling været præsenteret for behandlingskontrakter og opfatter disse som positive i og med de giver familien et overblik over, hvad der skal ske. Dette taler for, at man i forebyggelsessager i højere grad arbejder med handleplaner udarbejdet sammen med familien. Aktuelt foreligger sådanne handleplaner i en fjerdedel af sagerne.
7. I realiteten anvendes kun relativt få af de forebyggende foranstaltninger med stor eller en vis hyppighed. I ca. to tredjedele af sagerne anvendes aflastning. I mellem en tredjedel og en fjerdedel af sagerne anvendes konsulentbistand, hjemme-hos og familie-

behandling. Andre foranstaltninger anvendes langt sjældnere. Aflastning kan karakteriseres som en lidt uspecifik foranstaltning, der mest har omsorg over for mor og barn som formål, mens konsulentbistand (ofte individuel behandling ved psykolog), hjemme-hos og familiebehandling har behandlende og forandrede formål. Dette rejser en mere overordnet diskussion om, hvorvidt foranstaltninger der har et omsorgsformål lettere bliver oplevet positivt og accepteret af familierne. Anvendelsen af relativt få foranstaltninger rejser også – i lyset af at der foreligger dokumentation for, at effektive forebyggende indsatser skal være bredspektrede og rette sig mod mange niveauer af familiers liv – en diskussion om, hvorvidt foranstaltningstviften bruges for snævert i forhold til familiernes komplekse problemer.

8. Generelt peger evalueringen på, at børnene har en række problemer, der som udgangspunkt giver dem dårligere chancer nu og i fremtiden end deres jævnaldrene. De er børn af forældre, der er marginaliserede på arbejdsmarkedet. Specielt er de børn, der kommer igen som børneklinter, præget af at vokse op sammen med socialt udstødte forældre med en række sociale problemer. Det er som nævnt også børn, der ofte har vanskeligt ved at håndtere skole, indlæring (og skolekammerater) på de præmisser, som kræves. Både forældres ufavorable sociale situation og børnenes dårlige skolegang skaber en risiko for, at de også på længere sigt vil klare sig dårligere end jævnaldrende. Desuden er det børn, der vokser op med forældre, der dels må være præget af deres ringe sociale forhold, dels har egne psykiske og andre problemer. Endelig har en del af børnene selv psykiske vanskeligheder at slås med. For mange af børnene er der en sådan ophobning af risikofaktorer, at man ikke kan forvente, at en enkelt eller nogle få behandlende foranstaltninger i tilstrækkelig grad kan hjælpe dem. Børnenes problemprofil vil ofte stille krav om en bredspektret, multifacetteret forebyggende indsats og om nytænkning på områder, hvor den eksisterende indsats tilsyneladende ikke er tilstrækkelig.
9. Det fremgår, at sagsbehandlerne bedømmer ca. en tredjedel af de problemer, der gav anledning til børnesagens start, som

løste efter en indsatsperiode på ca. 4 år. Desuden vurderer sagsbehandlerne, at knap halvdelen af børnene er mindre symptombelastede og trives bedre efter den samme periode. Om dette er gode eller dårlige resultater af den forebyggende indsats beror på, om samme andel af problemer og børn ville være henholdsvis løste og mindre problembelastede uden en indsats, og det foreligger der ikke danske undersøgelser⁵⁾ om. Man kan imidlertid konstatere, at problemerne i de fleste tilfælde ikke løses ved forvaltningernes mellemkomst, og dette skaber et behov for, at man lokalt, fx via evalueringer, bliver i stand til at danne sig et overblik over, hvilke problemer man kan løse tilfredsstillende, og hvilke der ikke løses og i særlig grad påkalder sig foranstaltnings- og metodeudvikling.

10. Det forebyggende arbejde bygger sjældent på klare begreber for udviklingstrusler mod børn eller for metodekategorier. Sagsbehandlerne er uvante med at tænke teoretisk og anvende veldefinerede begreber for påvirkninger, der truer børns udvikling, eller for deres egen metodiske indsats, hvilket gør det vanskeligt (eller umuligt) både at analysere/vurdere børns situation i dybden og systematisk at evaluere og udvikle arbejdsmetoden. Hvis ikke det metodiske indhold kan beskrives relativt præcist, kan det ikke lade sig gøre at vurdere indsatsers virkninger for klienterne, fordi det vil være usikkert, hvad der faktisk er sat ind. Det vil derfor heller ikke være muligt at vælge de foranstaltninger, som virker bedst. Sagsbehandlerne uvanthede med at anvende begreber for det, de gør, skyldes, at det forebyggende arbejde hviler på den enkeltes erfaringsbaserede viden, som sædvanligvis ikke deles med kolleger, og der er heller ikke i kommunerne systematisk

5) Humlesjö (1997) har i en svensk undersøgelse, der følger klientbørn over tid, fra en lidt anden vinkel interesseret sig for det samme. Hun påpeger, at det sjældent gøres op, om en foranstaltning har løst et problem. I stedet igangsættes som oftest en ny foranstaltning, når den første ikke har hjulpet, således at foranstaltninger føjes sammen i en kæde af mere eller mindre mislykkede indsatser i forhold til barnets udvikling. Desuden dokumenterer hun, at begrundelsen for at ophøre med foranstaltninger i 39 pct. af sagerne var, at foranstaltningens mål var opnået, i 25 pct. at foranstaltningen ikke virkede, i 11 pct. at familien afbrød foranstaltningen, mens det i 25 pct. af sagerne var uoplyst, hvorfor en foranstaltning blev afbrudt.

udviklet fora, der støtter en begrebs- og vidensudvikling om børns (fejl)udvikling og om arbejdsmetode. Det anses for en central opgave både for uddannelsesinstitutioner og forvaltninger at bidrage til en kontinuerlig kompetenceøgning på dette felt.

11. Flere af evalueringens delundersøgelser dokumenterer, at en dokumentations- og evalueringskultur kun i begrænset omfang er en integreret del af kommunernes børnearbejde. Centrale informationer om den enkelte families situation dokumenteres som nævnt ofte ikke i journalen. På et mere generelt plan foretager forvaltningen kun i begrænset omfang opfølgning og evaluering af arbejdet. En meget lille andel af kommunerne registrerer for eksempel statistisk information om klienternes problembilleder, således som problemerne er opgjort i undersøgelsen, og om målopfyldelsen af foranstaltningerne. Der er også et flertal af kommunerne, der ikke gennemfører interne eller eksterne evalueringer af arbejdet. Det er en væsentlig forudsætning for udvikling af det forebyggende børnearbejde, at kommunerne kan danne sig et overblik over karakteren af de sociale problemer, der findes i lokalområdet; kan beskrive deres indsatser nogenlunde præcist og foretage vurderinger af indsatsernes virkninger i forhold til problemerne. Denne type af dokumentation og evaluering ligger ud over den opfølgning, som den enkelte sagsbehandler kan foretage i sit daglige arbejde, og det er en væsentlig udfordring til forvaltningernes ledelser, at systematiske evalueringer indarbejdes i børnearbejdets hverdagspraksis.
12. Det tværfaglige arbejde har en central placering i forebyggelsen. Det foregår dels i den lovpligtige tværfaglige gruppe, der efter § 37a i serviceloven skal nedsættes, og dels i det tværfaglige samarbejde om enkeltsager, især i forbindelse med indhentning af informationer ved en børnesags start og i den løbende undersøgelse, indsats og opfølgning. Det tværfaglige samarbejde vurderes generelt som positivt af såvel kommunerne som af sagsbehandlerne. Men hvis man skal pege på potentialet for en forbedring, er der især to punkter, der påkalder sig opmærksomhed. For det første er det tværfaglige samarbejde begrænset

til en relativt begrænset kreds, man samarbejder oftest med skolelærere og pædagoger, hvis rolle i høj grad defineres som at levere de nødvendige informationer til brug for sagsbehandlingen. Der kan være en tendens til, at sagsbehandlerne opfatter, at samarbejdspartnerne “ved bedst” og derfor ikke selv indhenter informationer fra børn og forældre. For det andet betyder det stigende tværfaglige samarbejde en ændring af sagsbehandlerens rolle. Sagsbehandleren organiserer og koordinerer det tværfaglige samarbejde. Det medfører, at der bliver brugt meget tid på rent administrative opgaver med mange møder og mange arrangementer, der skal på plads. Sagsbehandleren bruger desuden tid på situationer, hvor samarbejdet ikke fungerer eller på at gribe ind, hvis der er problemer mellem en af samarbejdspartnerne og familien. Samarbejdet kan derfor komme til at medføre, at det er samarbejdet og samarbejdspartnerne – og ikke familien, der kommer i centrum. Der kan dermed være grund til at reflektere over, hvordan sagsbehandleren kan få en mere profileret faglig rolle i samarbejdet og hvordan man bedst muligt sikrer både børns og forældres synlighed og aktive inddragelse.

Afslutningsvis skal specielt peges på, at forebyggelsen i børnesager hviler på familiernes samarbejde og deltagelse, og at et positivt udfald af den forebyggende indsats må antages at have sammenhæng med, om forældre og børn opfatter sig som delagtiggjorte i og indforståede med, hvad der skal ske. Der er ud fra denne evaluering grund til at skærpe opmærksomheden i forvaltningerne på familiernes deltagelse og inddragelse i deres sagsforløb. Det er gennemgående i delundersøgelserne, at deltagelsen i og informationen om undersøgelsen er mangelfuld, at familierne mangler overblik over målet med indsatsen og planen for forløbet, ligesom der sjældent foreligger en egentlig handleplan. Specielt er børnenes deltagelse i sagsforløbet og informationen til dem om, hvad der skal ske med dem, sporadisk, hvilket giver for ringe information om deres syn på hverdagen i sin helhed og kan volde dem unødige fantasier om foranstaltningernes hensigt. Forældres og børns deltagelse kan højne kvaliteten af arbejdet på flere måder, dels gennem en nuanceret udveksling med dem om deres problemformuleringer og løsningsforslag, dels gennem en tryghed ved og højere motivation

for formålet med indsatsen, som de selv har bidraget til at præge. En øget deltagelse fra familiernes side i deres sagsforløb forudsætter imidlertid ændringer i den forebyggende indsats på flere af de ovennævnte punkter, for eksempel grundigere undersøgelse og analyse af familiernes situation, målrettet planlægning eventuelt i form af handleplaner og større skriftlighed omkring mål, indsatsens karakter og forventningerne om foranstaltningernes virkning.

Hvordan opstår en børnesag?

Dette kapitel handler om, hvordan kommunerne får kendskab til, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte, om, hvilke årsager der kan begrunde henvendelser til kommunen, og om hvilke problemer og levekår der findes hos de børn/unge og familier, der kommer til kommunens kendskab. Kapitlet baseres især på delrapporterne Social støtte til børn af Mogens Nygaard Christoffersen, Familieerfaringer af Johanne Steenstrup og Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde med børn og unge af Bente Marianne Olsen.

Grundlaget, for at der kan opstå en børnesag i socialforvaltningen, er, at forældrene eller barnet/den unge selv henvender sig og beder om bistand til løsning af nogle problemer, at private eller professionelle retter henvendelse, fordi de mener, at et barn har særligt behov for hjælp, og at forvaltningen selv gennem kontakt med familien, for eksempel ved udbetaling af kontanthjælp eller aktivering, bliver opmærksom på, at familiens børn lever under normal standard (Westlund, Wik & Lilja, 1991). Når en sag først er kommet til forvaltningens kendskab, skal der tages stilling til, om der skal foretages en undersøgelse efter Servicelovens § 38, jf. kapitel 3, og om der eventuelt skal iværksættes en eller flere foranstaltninger.

Det er ikke alt, hvad der kommer til kommunens kendskab, der resulterer i en undersøgelse eller en foranstaltning. I nogle tilfælde vil familiens vanskeligheder kunne afhjælpes med en relativt enkel vejledning eller rådgivning (det kunne fx være hjælp til at søge om økonomisk friplads i daginstitution), mens der i andre tilfælde vil være behov for en mere dybtgående indsats.

I dette kapitel (og i evalueringen som helhed) er fokus på sager, der har en karakter, så det må overvejes at iværksætte en forebyggende foranstaltning, dvs. sager, hvor sagsbehandleren skønner, at barnet/den unge har særlige behov, der vil kunne afhjælpes ved en indsats over for barnet og familien i hjemmet. Der er således pri-

mært tale om et fokus på forebyggelse af en yderligere forværring af barnets/familiens situation i sager, der ikke har en sådan alvorgrad, at anbringelse uden for hjemmet kommer på tale.¹⁾

Hvem henvender sig?

Kommunen kan få kendskab til behov for særlig støtte ad forskellige kanaler. Der kan være tale om, at forældrene eller barnet/den unge selv henvender sig, at venner, naboer eller professionelle henvender sig sammen med forældrene og/eller barnet/den unge, at private eller professionelle henvender sig uden familiens medvirkning (i form af en underretning) eller at kommunen via opsøgende eller forebyggende virksomhed selv bliver opmærksom på eventuelle behov.

To tredjedele henvender sig selv

Langt de fleste af de undersøgte børnesager opstår, fordi forældrene selv henvender sig til kommunen. I 64 pct. af de børnesager, der belyses via journalnotater, er det familien selv, der henvender sig. Det er overvejende forældre, der ansøger om bistand, idet barnet/den unge kun i 2 pct. af sagerne har henvendt sig alene eller sammen med en anden person. Samlet betyder det, at i cirka to tredjedele af de undersøgte sager har forældrene selv besluttet at henvende sig, ligesom de selv har en opfattelse af, at der er et eller andet problem, som de har brug for kommunens hjælp til at få løst (Nygaard Christoffersen, 2002, bilagstabel 3.3).

Oplysningerne om, hvem der henvender sig, er sat i relation til barnets alder (Nygaard Christoffersen, 2002, bilagstabel 3.3). Tendensen er, at for unge på 15 år eller mere, vil der lidt oftere være tale om, at forældrene selv har henvendt sig. Det samme gælder for børnenes/de unges ansøgninger om bistand.

Den store andel af ansøgninger om en indsats fra familierne selv er usædvanlig i forhold til andre undersøgelser²⁾ opgørelse af, hvor

-
- 1) 23 pct. af de børn/unge, der indgik i den journalbaserede undersøgelse, fordi de i 1998 modtog en forebyggende foranstaltning efter Servicelovens § 40, blev anbragt uden for hjemmet inden udgangen af 2001 (Nygaard Christoffersen, p. 8).
 - 2) For eksempel Gibbons, Conroy & Bell (1995); Hestbæk (1997); Kristoffersen, Clausen & Jonassen (1996); Sundell & Karlsson (1999); Westlund, Wik & Lilja (1991).

hyppigt en børnesag starter med en ansøgning. I de fleste hidtidige undersøgelser startes mellem en fjerdedel og en tredjedel af børnesagerne med en ansøgning fra forældre eller barnet/den unge. Underretninger er som regel årsag til åbningen af mindst halvdelen af nye sager, mens de resterende sager startes på socialforvaltningens eget initiativ, for eksempel fordi forvaltningen kender til familien som kontanthjælpsmodtagere og derigennem får indblik i børnenes situation. Forskellen mellem tidligere undersøgelsesresultater og denne evalueringens resultater om hyppigheden af familiers ansøgninger kan ikke forklares på det foreliggende grundlag, men et aspekt i en mulig forklaring kan være, at “opdragelsesproblemer” og “de voksnes psykiske problemer” (som det vil fremgå senere) er nogle af de mest almindelige henvendelsesårsager. En forsigtig tolkning er, at det store antal henvendelser på familiens eget initiativ har sammenhæng med en forventning om at kunne få hjælp til problemer, som opleves meget belastende i dagligdagen. Dog skal det tilføjes, at forældrene godt kan være blevet opfordret af andre (fx personale i daginstitution/dagpleje) til at henvende sig, og at forældrenes egen henvendelse derfor overflødiggør en underretning, som fx daginstitutionen ellers ville føle det nødvendigt at foretage.

Underretninger

I cirka en femtedel af de undersøgte sager oplyses det, at der foreligger underretninger fra andre end familien selv. I de tilfælde, hvor der foreligger en underretning, viser evalueringen, at skolesystemet (inklusive Pædagogisk Psykologisk Rådgivning) oftest foretager en underretning. Dernæst følger sundhedsplejerske eller daginstitution/dagpleje. For de små børn er det især sundhedsplejerske og daginstitution/dagpleje og for de større især skole og PPR, der underretter. Underretninger fra politi, anden kommune eller fra naboer eller andre privatpersoner fylder væsentligt mindre i statistikken (Nygaard Christoffersen, 2002, bilagstabel 3.3).

Det er således skolesystemet, der er den store leverandør af børnesager, hvilket må ses i lyset af, at børns konflikter i mange tilfælde først bliver åbenbare i konfrontationen med skolens krav om hensigtsmæssig adfærd og indlæring. Andelen af sager i denne evaluering, der starter med en underretning, svarer til andre undersøgelser

resultater. Det samme gælder skolesystemets dominerende position som underretter (Hestbæk, 1997; Kristofersen, Clausen & Jonassen, 1996; Sundell & Karlsson, 1999).

Man kan således konstatere, at i de tilfælde, hvor kommunen via en underretning får kendskab til, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte, vil der i overvejende grad være tale om, at underretningen kommer enten fra PPR eller fra et af de tre store områder, som har kontakt med stort set alle børn, nemlig skolen, sundhedsplejen og den offentlige dagpasning.

Førstegangshenvendelser eller gengangere

I knap to tredjedele af de undersøgte sager er kontakten i 1998 familiens første kontakt med kommunen, i den sidste tredjedel er der tale om, at der tidligere har været en børnesag i familien, enten i forbindelse med det aktuelle barn eller med et andet barn i familien.

Der er en markant³⁾ sammenhæng mellem underretning fra en anden kommune og en tidligere børnesag i familien. Vi kan ikke se, om det eventuelt er den samme børnesag, der er fulgt med familien til en ny kommune, eller om den aktuelle sag er en ny sag. Når det drejer sig om underretninger fra daginstitution/dagpleje og skole, er der en svag sammenhæng mellem underretning og en tidligere børnesag i familien. For de andre nævnte faggrupper er der ikke nogen sammenhæng mellem underretning og en tidligere børnesag (Nygaard Christoffersen, 2002, bilagstabel 3.6).

I de sager, hvor forældrene selv har henvendt sig (eventuelt ved hjælp af en person uden for familien), drejer det sig lige ofte om familiens første som om en senere børnesag.

Årsager til henvendelsen

I undersøgelsen baseret på journalnotater (Nygaard Christoffersen, 2002) er der anført en række mulige henvendelsesårsager. Det drejer sig om forhold som:

-
- 3) Udtrykket "markant" bruges, når den statistiske sammenhæng er signifikant på 0,001 niveauet. Er sammenhængen signifikant på 0,01 niveauet bruges udtrykket "sammenhæng", mens udtrykket "svag sammenhæng" bruges, når sammenhængen er signifikant på 0,05 niveauet.

- Omsorgssvigt
- Børns mistrivsel
- Opdragelsesproblemer i hjemme
- Problemer i daginstitution/dagpleje
- Problemer i skole
- Forældres misbrug af alkohol/stoffer
- Barnets misbrug af alkohol/stoffer
- De voksnes vold i familien
- Voldelig adfærd hos barnet/den unge
- Seksuelle overgreb mod barnet/den unge
- De voksnes kriminelle adfærd
- Kriminalitet hos den unge
- Vanskeligheder i forbindelse med skilsmisse
- Samværsproblemer
- De voksnes psykiske problemer
- Psykiske problemer hos barnet/den unge
- Fysisk handicap hos den voksne
- Fysisk handicap hos barnet/den unge
- Langvarig arbejdsløshed i familien
- Boligproblemer (udsat af fogeden, manglende bolig, huslejere-
stance etc.)
- Fattigdomsproblemer i familien

Det var desuden muligt at tilføje andre årsager. Den følgende gennemgang er baseret på de nævnte henvendelsesårsager suppleret med kvalitative data fra brugerundersøgelsen (Steenstrup, 2002).

Forældre der selv henvender sig

For de familier, der selv har taget initiativ til henvendelsen, er de syv hyppigst nævnte henvendelsesårsager⁴⁾ (Nygaard Christoffersen, 2002, bilagstabel 3.5):

- Opdragelsesproblemer i hjemmet (46 pct.)
- Børns mistrivsel (41 pct.)
- Problemer i skolen (38 pct.)
- De voksnes psykiske problemer (29 pct.)

4) Der kan være anført mere end én årsag for hver familie.

- Samværsproblemer (21 pct.)
- Vanskeligheder i forbindelse med skilsmisse (20 pct.)
- Psykiske problemer hos barnet/den unge (18 pct.)

Forældre, der selv henvender sig til kommunen og beder om hjælp, er også beskrevet af Steenstrup (2002), der opererer med en inddeling af familierne i tre grupper, ud fra hvordan de beskriver deres første kontakt med kommunen: Gruppe A: *“Jeg ringede op og sagde, at jeg måtte have hjælp”*. Gruppe B: *“Jeg har været i det sociale system altid”*. Og gruppe C: *“Det var skolen, der henvendte sig til os”*. Gruppe A (og muligvis en del af gruppe B) hører hjemme blandt de familier, der selv har kontaktet kommunen. Selvom Steenstrup bruger lidt andre ord, er karakteristikken af, hvad der får forældre til at bede kommunen om hjælp, meget lig ovenstående, nemlig: *“skoleproblemer, skilsmisseproblemer, behov for praktisk hjælp/rådgivning og aflastning til et ældre barn i forbindelse med en forestående fødsel, udbændthed og skænderier/konflikter med børnene”* (Steenstrup, 2002, p. 14-15). To af mødrene beskriver situationen på denne måde:

“Vi hakkede løs på hinanden. Vi var uvenner altid og især når jeg skulle have den lille i seng om aftenen ... så ville han (barnet) ikke sove og jeg bøjede mig ... han var jo mere død end levende om morgenen ... og det var noget lort rent ud sagt hele tiden. Jeg gik den samme trummerum hele vejen igennem. Jeg kørte på arbejde, vi kom hjem og så var der madlavning og vasketøj og vi hakkede og skændtes og så var der det ene galt og så var der det andet galt hele tiden”. Mor.

“Nogle gange blev jeg så frygtelig gal på ham (barnet). Og det var faktisk efter jeg havde været så frygtelig gal på ham en dag, at jeg sagde: Det her bliver ikke ved med at gå, jeg bliver nødt til at få nogen herud til at snakke med mig, eller til at hjælpe. Jeg havde brug for nogle timer, hvor jeg ikke havde ham, hvor jeg kunne koble af”. Mor.

Årsager når andre henvender sig

De årsager, der får andre, fortrinsvis professionelle, til at underrette kommunen, er som hovedregel overraskende identiske med de årsager, forældrene angiver. På visse punkter adskiller begrundelserne sig imidlertid fra de problemer, forældrene selv angiver som årsag til hen-

vendelsen. Nævnt i faldende rækkefølge er de syv mest almindelige henvendelsesårsager⁵⁾ (Nygaard Christoffersen, 2002, bilagstabel 3.3):

- Børns mistrivsel (56 pct. – mod 41 pct., når forældrene selv henvender sig)
- Opdragelsesproblemer i hjemmet (44 pct. – svarer til 46 pct., når forældrene selv henvender sig)
- Problemer i skolen (39 pct. – svarer til 38 pct., når forældrene selv henvender sig)
- Omsorgssvigt (31 pct. – her var der 14 pct., når forældrene selv henvender sig)
- De voksnes psykiske problemer (29 pct. – samme procentangivelse, når forældrene selv henvender sig)
- Forældres misbrug af alkohol eller stoffer (21 pct. – mod 13 pct. af de forældre, der selv henvender sig)
- Problemer i daginstitution/dagpleje (19 pct. – mod 15 pct. for de forældre, der selv henvender sig)

På de fleste punkter er der således ganske stor overensstemmelse mellem, hvad forældre, der ansøger om hjælp, og professionelle, der underretter, identificerer som problemer og ønsker forandret. Opdragelsesproblemer i hjemmet, børns mistrivsel, problemer i skolen og de voksnes psykiske problemer udgør en fælles problemformulering, der gives med nogenlunde samme hyppighed af forældre og professionelle underrettere, om end de professionelle noget hyppigere hæfter sig ved børnenes mistrivsel. Man må antage, at en fælles problemformulering kan være et godt udgangspunkt for samarbejde med familierne, og et sådant udgangspunkt findes altså ved mange børnesagers start.

Årsager når familien selv henvender sig og når andre gør det

Forskellene mellem de anførte problemer, når henholdsvis familien selv eller andre henvender sig, er på visse punkter ikke så store. Man kan således ikke sige, at forældres begrundelse for at ansøge om hjælp tegner et helt andet billede af familiens situation, end andres underretninger gør. Men der er alligevel interessante forskelle.

5) Der kan være anført mere end én henvendelsesårsag for hver familie.

Forældre opfatter hyppigere samlivsophævelse og de problemer, der følger af dette, ikke mindst samværskonflikter, som en grund til, at de har hjælp behov. Underrettere hæfter sig også ved sådanne konflikter, men anser dem for lidt mindre påtrængende, end forældrene selv gør. På samme måde er forældrene mere foruroligede over børnenes psykiske problemer og søger oftere hjælp i denne sammenhæng, end de professionelles underretninger skulle lade formode.

Professionelle underrettere begrundet hyppigere deres henvendelse til forvaltningen med, at barnet ikke trives. Derudover lægger de på deres "top-syv" liste over henvendelsesårsager klart mere vægt på, hvad de betragter som forældres omsorgssvigt, og på forældres misbrug. Desuden fremhæver de i lidt højere grad, at barnet har konflikter i daginstitution/dagpleje.

De væsentligste forskelle i forældres og professionelles begrundelser for at ønske en indsats vedrører omsorgssvigt over for børnene og forældrenes misbrug. Forældre begrundet ikke i samme grad som de professionelle en henvendelse med, at de omsorgssviger deres børn, eller at et eventuelt misbrug udgør et problem for børnenes opvækst, der påkalder sig forvaltningens mellemkomst. Igen må man formode, at en samstemmende problemopfattelse letter samarbejdet, og at en uens definition af problemerne kan udgøre et konfliktpotential. Hvis dette er tilfældet, er det sandsynligt, at omsorgssvigt og forældres misbrug hører til de områder, hvor uoverensstemmelse om forvaltningens mandat og indsats let kan opstå.

Steenstrup (2002) beskæftiger sig med familiernes oplevelse af konflikt i sager, der er karakteriseret af skoleproblemer, som vedrører gruppe C: *"Det var skolen, der henvendte sig til os"*. Disse konflikter vedrører ikke en forskellig problemopfattelse, men at skolen underretter til kommunen og undersøger barnet, selvom forældrene ikke mener, det er nødvendigt. Steenstrup finder, at man i denne gruppe ikke føler sig forstået og opfatter forholdet til kommunen som konfliktfyldt:

"Det var skolen, der henvendte sig til os og sagde, at nu gik han helt amok igen, og han kunne ikke være nogen steder, og de kunne ikke styre ham ..."

De ville have, at ungerne skulle sidde kæft, trit og retning og det gør børn bare ikke i den alder ... Jeg synes bare ikke, de prøvede ligesom at sætte sig ind i hans situation ... Så fik vi det der tilbud om, at enten så kom han på x (dagbehandlingshjem) eller også kom han på det der psykiatriske afdeling i 3 måneder ... på den måde, så tror jeg, vi blev viklet ind i kommuneshowet, allerede den gang". Mor. (Steenstrup, 2002, p. 19).

Det er således ikke blot en forskellig problemforståelse, men også en forskellig opfattelse af, hvordan problemerne skal håndteres, der kan give anledning til konflikter mellem familie og forvaltning.

De anførte årsager til en børnesags start svarer til, hvad der er fundet i en række nordiske undersøgelser,⁶⁾ der baserer sig på myndighedsoplysninger om årsagerne til at starte en børnesag. Det fælles for disse undersøgelser er, dels at der i journaler angives flere forældrerelaterede grunde til børnesagers opståen end børneorienterede, dels at hovedkategorierne af forældreadfærd er misbrug, relationsproblemer i forhold til børnene og omsorgssvigt.⁷⁾ For børnenes vedkommende er de hyppigste årsager (der dog er langt færre end de forældrerelaterede) adfærdsproblemer først og fremmest i skolen og forskellige former for psykiske konflikter. Det skal dog bemærkes, at forekomsten af den ene eller anden type af forældre- og børnerelaterede problemer som grundlag for at rejse en børnesag varierer meget fra undersøgelse til undersøgelse. Det skyldes til dels, at forskerne ikke anvender identiske kategorier, men kan også skyldes forskellige traditioner for, hvordan børns problemer defineres.⁸⁾ De forældreorienterede årsager, som fremgår af nordisk forskning (mis-

6) Ertmann (1994); Hestbæk (1997); Humlesjö (1997); Länsstyrelsen i Dalarna (1994); Sundell & Humlesjö (1997); Sundell & Karlsson (1999); Westlund, Wik & Lilja (1991).

7) Omsorgssvigt er i mange undersøgelser ud fra journaloplysninger en hyppig begrundelse for at starte en børnesag. Man kan tænke sig, at det skyldes, at omsorgssvigtsbegrebet er så vagt og rummeligt, at mange forskellige fænomener kan registreres under den betegnelse. I modsætning hertil står mere veldefinerede overgreb (for eksempel fysisk mishandling og seksuelle overgreb), der i de fleste undersøgelser meget sjældnere registreres i journalen som grund til at indlede en børnesag.

8) Det er velkendt forskningsmæssigt, at børns problemer defineres/vurderes forskelligt ikke blot af forskellige faggrupper (for eksempel Hallett, 1995), men også inden for samme faggruppe (for eksempel Östberg, Wåhlander & Milton, 1999) og mellem forskellige geografiske områder (for eksempel Kristofersen, Clausen & Jonassen, 1996).

brug, relationsproblemer og omsorgssvigt) ligger tæt op ad dem, andre underrettere i denne evaluering anfører som årsag til henvendelsen til socialforvaltningen. Fokuseringen på disse forældrerelaterede faktorer kan måske indikere, at underrettere først henvender sig til forvaltningen, når de mener, at forældrenes adfærd og problemer har en mere alvorlig karakter.

Henvendelsesårsag og tidligere børnesag

Der er en række sammenhænge mellem henvendelsesårsager og tidligere børnesag(er) i familien. Hvis familien tidligere har været involveret i en børnesag, er der markant oftere tale om, at henvendelsesårsagen⁹⁾ har været (Nygaard Christoffersen, 2002, bilagstabel 3.6 og 3.7):

- Omsorgssvigt
- Opdragelsesproblemer i hjemmet
- Forældres misbrug af alkohol/stoffer
- Langvarig arbejdsløshed i familien
- Fattigdomsproblemer i familie

Det vil sige, at familier med forudgående børnesager først og fremmest er kendetegnet ved de førnævnte hyppigst forekommende forældrerelaterede problemer (omsorgssvigt, relations-/opdragelsesproblemer og misbrug, samt ved social eksklusion (marginalisering på arbejdsmarkedet og fattigdomsproblemer).

For en række andre forhold er der en (mindre markant) sammenhæng mellem henvendelsesårsag og tidligere børnesag(er). Hvis familien tidligere har været involveret i en børnesag, vil der også være en sammenhæng med henvendelsesårsager som:

- Børns mistrivsel
- Problemer i skolen
- De voksnes kriminelle adfærd
- De voksnes psykiske problemer

9) Der kan være mere end én henvendelsesårsag for hver familie.

De nævnte børneproblemer svarer til de i de nordiske undersøgelser hyppigst nævnte grunde til, at børns konflikter kan give anledning til opstarten på en børnesag.

Da der kan anføres flere årsager til sagens start for den enkelte familie (både hvis det er forældrene selv og hvis det er andre, der har taget initiativ til kontakten), kan familien være præget af flere af de nævnte forhold. Der er ikke foretaget dybtgående analyser af dette, men de beskrevne analyser er dog tilstrækkelige til, at man kan pege på, at familier med gentagne børnesager er en gruppe, der kan karakteriseres ved en social og personlig marginalisering, der rækker ud over, hvad der sandsynligvis gælder for flertallet af de familier, der er involverede i en børnesag. Det drejer sig om familier, hvor der tidligere (altså før 1998) har været en børnesag, hvor der er en ophobning af problemer bestående af langvarig arbejdsløshed og/eller fattigdom og forældres misbrug af alkohol/stoffer, der tilsammen forringer forældrenes overskud og deres kapacitet til at varetage opdragelse og omsorg for børnene på forsvarlig vis.

Andre undersøgelser viser, at familier, der tidligere har været klienter i forbindelse med en børnesag, ser ud til at have en noget anden problemprofil end førstegangsklienter. Tidligere status som klient har markant sammenhæng med netop forældres afvigelse og med social eksklusion i form af marginalisering på arbejdsmarkedet, bolignød og fattigdom. Et nyere norsk studie af samtlige børn, der i en 7-årig periode var klienter i børneværnet (Clausen, 2000) viser, at langt de fleste børn, uanset den foranstaltningstype de har modtaget, kun kortvarigt er klienter. På baggrund af dette ville det være væsentligt klarere at kunne identificere den gruppe, der ikke er kortvarige klienter og fylder i forvaltningernes sagsbunker, til trods for at indsatsen ikke ser ud til at hjælpe tilstrækkeligt.

Familierne i Steenstrups gruppe B. *“Jeg har været i systemet altid”* tilhører formentlig i vid udstrækning denne gruppe familier, der har risiko for en tydelig og langvarig marginalisering. Steenstrup karakteriserer familierne på følgende måde: *“I denne gruppe af familier er børnesagerne startet, mens børnene var små. Alle mødre har været i kontakt med socialforvaltningen, siden de selv var børn og unge.*

Mødrene i denne gruppe er således belastet af deres egen turbulente barndom og opvækst i familier med sygdom og misbrug. I de fleste tilfælde oplever mødrene ikke, at de har haft andre end kommunen at bede om hjælp, fordi deres egne familienetværk er for dårlige. Flere af mødrene har således igennem en årrække udviklet et afhængighedsforhold til det sociale system på både godt og ondt. På den ene side er de afhængige af og glade for den hjælp, de modtager, og på den anden side vil de helst klare sig selv uden kommunens indblanding. I nogle tilfælde har bistandskontoret haft kontakt med moren, allerede mens hun ventede sig og således været opmærksom på, at hjemmet var præget af misbrug og vold. I andre tilfælde er kommunen kommet ind i billedet, fordi mødrene selv har henvendt sig til deres sagsbehandler i forbindelse med samlivsbrud og vold” (Steenstrup, 2002, p. 79). Eller som en af mødrene selv formulerer det:

“Det startede med, at jeg blev syg, da jeg var 10 måneder, med astmatisk bronkitis, og så var min mor ikke i stand til at tage sig af mig. Og så røg jeg på børnehjem ... min mor skulle også have haft hjælp dengang... det har været et hårdt belastet hjem at komme fra”. Mor (Steenstrup, 2000, p. 16).

Kommunens reaktion på forskellige henvendelsesårsager

De forskellige henvendelsesårsager er også belyst via informationer om, hvordan kommunerne selv fortæller, de reagerer på forskellige henvendelsesårsager, med henblik på om der iværksættes en § 38 undersøgelse (Olsen, 2002, tabel 4.5). Nævnt i faldende rækkefølge er de syv henvendelsesårsager, der oftest anføres som årsager, der “altid” giver anledning til en § 38 undersøgelse, følgende:

- Overgreb på eller vanrøgt af børn/unge (nævnes af 78 pct.)
- Voldelig adfærd hos forældrene (nævnes af 62 pct.)
- Barns/ungs misbrug af stoffer/alkohol (nævnes af 51 pct.)
- Forældres misbrug af stoffer/alkohol (nævnes af 49 pct.)
- Barnets/den unges psykiske sygdom (nævnes af 47 pct.)
- Tegn på børns/unges mistriivsel (nævnes af 44 pct.)
- Voldelig adfærd hos barnet/den unge (nævnes af 43 pct.)

De syv nævnte forhold afviger på nogle punkter ikke væsentligt fra de forhold, som forårsager underretninger i denne evaluering og i øvrigt går igen i nordisk forskning som årsager til børnesagers start. Der er tale om forældres omsorgssvigt, herunder deres voldelige adfærd og deres misbrug. Desuden er der tale om børns mistrivsel (og psykiske lidelser). Derimod fører opdragelsesproblemer, som både forældre og underrettere lægger vægt på, kun til, at en undersøgelse "altid" iværksættes i 37 pct. af kommunerne. Endnu mindre overensstemmelse er der mellem den vægt, som forældre og andre underrettere lægger på betydningen af børns skoleproblemer, og kommunernes tilbøjelighed til at ville etablere en undersøgelse af skoleproblemer, hvilket kun 9 pct. af kommunerne "altid" gør. Kommunerne ser, målt på deres tilbøjelighed til at iværksætte undersøgelser, tilsyneladende med større alvor end forældre og underrettere på henvendelser om børns og voksnes adfærdsproblemer (misbrug og voldelighed), idet en relativt stor andel af kommunerne "altid" vil undersøge en henvendelse af denne karakter. Meget få forældre eller professionelle underrettere begrundede deres henvendelse med disse forhold. Der er således visse forskelle på, hvad forældre og andre synes er så alvorligt, at de finder grund til at henvende sig til forvaltningen, og hvad kommunerne vurderer som risikofaktorer, der gør en undersøgelse påkrævet. Kort sagt anser kommunerne i deres undersøgelingspraksis børns adfærdsproblemer for mere alvorlige og deres skoleproblemer for mindre alvorlige, ligesom de tillægger mere uspecifikke opdragelsesproblemer mindre betydning end forældres åbenbare sociale afvigelser i form af omsorgssvigt/overgreb og misbrug. Begge disse afvigende forhold tillagde forældrene ikke selv vægt i deres henvendelser til forvaltningen. Forskellen kan muligvis forklares, hvis man vurderer, hvor "tunge" problemer der er tale om. Et skoleproblem eller et opdragelsesproblem kan af kommunen opfattes som et mindre tungt problem end for eksempel omsorgssvigt, og svarene i undersøgelsen af den kommunale organisation kan eventuelt afspejle, at der i forbindelse med udfyldelsen af spørgeskemaet har været foretaget en sådan afvejning af den person, der har udfyldt skemaet.

Familiernes levkår og problemer

Både fra familierne selv og fra andre underrettere er der kun få henvendelser, der baseres på sociale problemer (fattigdom, boligproblemer og arbejdsløshed). Dog er det markant flere af familierne selv end af andre underrettere, der begrundet deres henvendelse med langvarig arbejdsløshed, alvorlige boligproblemer og fattigdom (henholdsvis 12 pct., 8 pct. og 11 pct. af familierne mod 8 pct., 3 pct. og 6 pct. af andre underrettere). Et mindretal af familierne oplever således selv, at en væsentlig begrundelse for deres behov for at få hjælp som forældre udgøres af deres sociale/materielle problemer.

Det er ikke alle børnefamilier, der har lige stor sandsynlighed (eller risiko) for at få en børnesag (dette bliver nærmere uddybet i denne rapport's kapitel 6). Nygaard Christoffersen (2002, p. 17) beskriver familierne som atypiske i forhold til andre børnefamilier: *“Familierne i undersøgelsen er atypiske i forhold til andre familier med hjemmeboende børn under 18 år. Ved sagens start i 1998 var omkring 30 pct. af mødrene og lige så stor en andel af fædrene i arbejde ifølge sagsbehandlerens oplysninger. Dog lider netop disse informationer under, at sagsbehandleren kun har kendskab til omkring halvdelen af fædrenes erhvervs-mæssige stilling.*

Citatet peger dels på, at familierne er stærkt marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet, dels på at sagsbehandlerne i mange tilfælde ikke kender til familiernes sociale situation.¹⁰⁾ Der foreligger tilsyneladende ikke relevante oplysninger om dette i journalerne. Det er ovenfor nævnt, at langvarig arbejdsløshed og fattigdomsproblemer har en stærk sammenhæng med, at familierne også før den aktuelle børnesag har været klienter i forvaltningens børnearbejde. Det vil sige, at social eksklusion er en væsentlig og integreret del af problembilledet hos de familier, som må formodes at være sværest belastede og meget mærkbare i forvaltningens arbejde. Dette betyder, at den sociale eksklusion er blandt de problemer, som det er

10) Egelund(1997) dokumenterer også, at journalerne er mangelfulde i forhold til oplysninger om den sociale situation, og at der derudover ikke tages hensyn til sociale forhold, når børns risiko skal vurderes.

nødvendigt at arbejde med, hvis børnenes situation skal forbedres. I lyset heraf kan der derfor peges på vigtigheden af, at informationer om familiernes sociale og arbejdsmæssige situation er let tilgængelig og præcist kan hentes ud af journalmaterialet.

De familiemønstre, børnene vokser op i, er også atypiske for danske børn. 75 pct. af børnene kommer fra brudte hjem og lever kun sammen med den ene af forældrene. Det betyder, at der i de fleste familier kun er en forælder til at overkomme dagligdagens organisering og opdragelsen, ligesom familier med kun én forsøger (oftest en enlig mor) har en høj fattigdomsrisiko.

Et andet atypisk forhold er, at 16 pct. af børnene ved børnesagens start havde en forælder med et alkoholmisbrug, mens 9 pct. havde en forælder med et stofmisbrug (Nygaard Christoffersen, 2002, p. 20). Andre undersøgelser fra Socialforskningsinstituttet (Nygaard Christoffersen, 1999), viser, at omkring 4 pct. af en årgang børn har en eller begge forældre med en alkoholrelateret lidelse, mens andelen af børn i en årgang, der har en forælder med et narkotikaproblem, er væsentligt mindre. Også på dette område er der således tale om atypiske familier i betydningen familier med færre ressourcer end de fleste familier.

Det tredje område, der trækkes frem, er forældrenes psykiske problemer: *“I nærværende undersøgelse er det omkring 29 pct. af børnene, hvor anledningen til, at forældrene henvendte sig til bistandskontoret i 1998, var, at en af forældrene havde psykiske problemer. Her er ligeledes et signifikant sammenfald mellem psykiske problemer i familien og misbrug af alkohol eller stoffer. Omkring 42 pct. af børnene i undersøgelsen lever med forældres misbrugsproblemer eller forældre med psykiske problemer”* (Nygaard Christoffersen, 2002, p. 21).¹¹⁾

Familierne selv beskriver også deres livssituation som atypisk i forhold til, hvordan andre familier lever. De familier, der er interviewet

11) Det fremgår ikke, om oplysningerne om misbrugsproblemer og om psykiske problemer i lige så høj grad som oplysningerne om arbejdsløshed er præget af, at sagsbehandleren ikke har kendskab til forholdene.

til brugerundersøgelsen, lever overvejende af overførselsindkomster (Steenstrup, 2002) og de giver udtryk for, at økonomiske problemer fylder meget i dagligdagen. De undersøgte familier er også i højere grad, end hvad der gælder for andre danske familier (Heide Ottosen, 1999) præget af skilsmisser, samlivsbrud, fraværende fædre og parforholdsproblemer. En del af den hjælp, familierne modtager i form af foranstaltninger, beskrives af dem selv som et led i en normaliseringsproces, hvor de skal lære at blive en "normal" familie. Specielt i forbindelse med brug af aflastningsfamilier kan denne problemstilling blive meget tydelig. *"Forældrene er meget bevidste om, at kommunen vælger en aflastningsfamilie ud fra nogle kriterier om, hvad der er godt for børnene. Via mødrenes udsagn skinner det igennem, at disse kriterier ofte er knyttet til nogle forestillinger om, hvad der udgør en "normal familie". I mange tilfælde betyder det en ressourcerstærk familie med både en mor og en far repræsenteret".* *"Flere af mødrene ser på den måde aflastningen som børnenes mulighed for at prøve at leve i en "normal" familie".* Steenstrup slutter gennemgangen af normaliteten som behandlingsmål med at konstatere, at *"normalitet er med andre ord et kernebegreb i det forebyggende arbejde, som i særlig grad bliver tydeligt i forbindelse med en diskussion om aflastning"* (Steenstrup, 2002, p. 73f.). Eller som en af de interviewede piger formulerer det, efter at have sluttet et årelangt forløb på et familieværksted:

"Så begyndte det at gå fint. Vi holdt op med at skændes og råbe og skrike. Vi blev erklæret normale (af familieværkstedet)". Pige. (Steenstrup, 2002, p. 55).

Undersøgelsen i børnesager

Dette kapitel omhandler socialforvaltningernes praksis ved undersøgelser af børns og forældres forhold. § 38 undersøgelsen, dens forekomst, gennemførelse og betydning for familierne indgår som et element i samtlige evalueringens delundersøgelser, og det er derfor muligt at belyse aspekter af undersøgelsesarbejdet ud fra flere forskellige perspektiver. Kapitlet bygger på resultater fra samtlige delundersøgelser.

§ 38 undersøgelser¹⁾ er underkastet en ganske omfattende retlig regulering, først og fremmest via Lov om social service med tilhørende vejledning, men også bestemmelser i Lov om retssikkerhed og administration og Lov om offentlighed i forvaltningen har betydning for gennemførelsen af en § 38 undersøgelse.

Kravene til undersøgelsen bygger på forestillingen om en arbejdsproces, der starter med indsamling af al relevant information til belysning af et givet problem. Informationsindsamlingen efterfølges af en vurdering, der omfatter et kvalificeret skøn over problemets karakter og en begrundet stillingtagen til, hvilke foranstaltninger der forventes at kunne løse problemet. I socialforvaltningers børnearbejde har undersøgelser desuden en retssikkerhedshensigt. De skal sikre, at familiers forhold undersøges tilstrækkeligt grundigt til, at indsatser ikke sættes vilkårligt ind, og de skal gøre grundlaget for foranstaltningsbeslutninger klart for de implicerede parter. Kommunerne har en handlingspligt i forhold til § 38 undersøgelser, dvs. at de skal iværksætte en undersøgelse, hvis de bliver gjort opmærksom på et barn eller en ung, der må antages at trænge til særlig støtte.

I vejledningen til servicelovens kapitel 8 fastslås en lang række detaljkrav til § 38 undersøgelser. Nogle af de vigtigste er, at undersøgelsen skal være helhedsorienteret, belyse både familiens ressourcer og pro-

1) Der henvises til Egelund & Sundell (2001) for en oversigt over forskning om børneforsorgsundersøgelser.

blemer, være tværfaglig, inddrage allerede eksisterende viden om barnet og redegøre for familiens opfattelse af situationen. Dvs., at det forudsættes, at forvaltningen som led i undersøgelsen også benytter sig af relevant information fra samarbejdspartnere i og uden for kommunen.

Vejledningen tillægger en grundig indledende undersøgelse stor betydning, og anser det for et naturligt led i sagsoplysningen, at sagsbehandleren skaffer sig et førstehåndskendskab til familien og det barn, sagen drejer sig om. Vejledningen uddyber således servicelovens § 58. § 58, stk. 1 pålægger forvaltningen en egentlig høringspligt i forhold til børn, der er fyldt 12 år, og en pligt til at tillægge barnets synspunkter en vægt i den samlede bedømmelse af barnets situation. § 58, stk. 2 forpligter desuden kommunerne til under hensyn til barnets alder og modenhed at gøre sig bekendt med de mindre børns (under 12 år) opfattelse af en påtænkt foranstaltning. Også de mindre børns synspunkter skal kommunerne lægge til grund i den samlede vurdering, selvom der ikke over for dem er tale om en egentlig høringspligt. Man kan sige, at servicelovens regler om høring af og samtale med børn er begrænsede i den forstand, at høringen/samtalen er formelt korrekt udført, såfremt barnet har fået mulighed for at udtrykke sin mening om en påtænkt foranstaltning. Vejledningens uddybning er mere omfattende, når den taler om, at det er væsentligt at skaffe sig et førstehåndskendskab til det barn, der er i fokus for forvaltningens interesse. Denne formulering indikerer et kendskab, der går ud over barnets mening om en eventuel foranstaltning og også vedrører barnets hverdagsliv og opfattelse af dette.

Endelig skal en undersøgelse gennemføres skånsomt og må ikke være mere omfattende, end forholdene tilsiger. Selvom denne bestemmelse har en upræcis karakter, angiver den, at sager, som umiddelbart anses for alvorlige, bør undersøges grundigere og mere helhedsorienteret end sager, som man bedømmer som enklere og mere afgrænsede i problemstillingen. Bestemmelsen angiver desuden, at undersøgelser skal gennemføres med respekt for familierne og med specielt hensyn til, hvad barnets eventuelt kan opfatte som traumatisk i en undersøgelsesproces.

Trods den omfattende regulering af § 38 undersøgelsen er der ikke retningslinier for, hvordan en sagsbehandler præcist skal gribe undersøgelsen an. Der er inden for de fastsatte rammer en frihed til at gå til værks ud fra faglige skøn om, hvad der vil være det bedste. Dette betyder også, at undersøgelser kan udformes på mange måder inden for de fastsatte regler.

På tværs af kommunerne

– ledernes oplysninger om § 38 undersøgelser

Hvad foranlediger en undersøgelse?

I samtlige kommuner er lederne af familieafdelingerne spurgt om, hvilke henvendelsesårsager der fører til, at man i kommunen igangsætter en § 38 undersøgelse (Olsen, 2002). Dvs., at lederne er spurgt om, hvilke problemstillinger hos barnet, forældrene og i det omgivende miljø der altid vil medføre en undersøgelse, ofte forårsager en undersøgelse, eller sjældent/aldrig påkalder sig så megen opmærksomhed, at en undersøgelse vil blive sat i værk. Svarene på disse spørgsmål kan samtidigt angive, hvilke opvækstforhold man i kommunerne anser for så skadelige for børn og unge, at de skaber “særlige behov”, som udgør grundlaget for kommunernes undersøgelsespligt.

De forhold, der i mere end halvdelen af kommunerne altid vil udløse en undersøgelse er overgreb eller vanrøgt på barnet, voldelig adfærd hos forældrene og barnets eller den unges misbrugsadfærd. 78 pct. af kommunerne vil altid igangsætte en undersøgelse, når der er mistanke om overgreb mod eller vanrøgt af barnet, 62 pct. vil altid undersøge forholdene i familier med voldelig forældreadfærd, mens 51 pct. vil undersøge et barn, der misbruger rusmidler. Man kan undre sig over, at disse tal ikke er højere, ikke mindst springer det i øjnene, at en fjerdedel af kommunerne ikke altid vil undersøge mistanker om direkte overgreb mod og vanrøgt af barnet. Det er ikke muligt ud fra undersøgelsen at forklare dette, idet kommunerne ikke er spurgt om deres begrundelser for ikke at undersøge de nævnte henvendelsesårsager.

Mellem halvdelen og en fjerdedel af kommunerne tilkendegiver, at de altid vil iværksætte en undersøgelse, når forældres misbrug er dominerende, når barnet eller den unge har en psykisk sygdom,

mistrives eller er voldelig, når forældre ikke magter opdragelsen, når barnet/den unge er kriminel, når forældre har en sindslidelse, og når barnet er fysisk syg eller handicappet. Disse tal vil omvendt sige, at mellem halvdelen og tre fjerdedele af kommunerne ikke altid vil iværksætte en undersøgelse, når de støder på problembilleder af denne karakter.

Ca. én ud af 10 kommuner vil altid undersøge et barns situation, når den er præget af de følgende problemer: kriminalitet hos forældrene, forældres fysiske sygdom eller handicap, barnets problemer i daginstitution, dagpleje og skole. Specielt forekommer det overraskende i lyset af det udstrakte tværfaglige samarbejde og den vægt,

Tabel 3.1.
Diverse henvendelsesårsager angående børn og unges forhold til kommunerne opdelt efter, hvor hyppigt kommunerne vurderer, at årsagen fører til, at der foretages en § 38 undersøgelse. Procent.

Henvendelsesårsag	Iværksættelse af § 38 undersøgelse				
	Aldrig/sjældent	Ofte	Altid	Ved ikke	I alt pct.
Overgreb eller vanrøgt på børn/unge	4	18	78	1	101
Voldelig adfærd hos forældrene	7	30	62	2	101
Barns/ungs misbrug af stoffer/alkohol	10	35	51	4	100
Forældres misbrug af stoffer/alkohol	6	43	49	2	100
Barnets/den unges psykiske sygdom	13	35	47	4	99
Tegn på børns/unges mistrivsel	5	49	44	2	100
Voldelig adfærd hos barnet/den unge	9	45	43	3	100
Forældrene magter ikke opdragelsen	8	54	37	2	101
Kriminalitet hos barnet/den unge	13	47	37	4	101
Forældres psykiske sygdom	11	50	36	3	100
Fysisk sygdom/handicap hos barn/ung	37	34	25	4	100
Kriminalitet hos den voksne	31	46	12	11	100
Forældres fysiske sygdom/handicap	45	38	10	8	101
Problemer i daginstitution/dagpleje	25	61	9	5	100
Problemer i skolen	26	58	9	6	99
Samværsproblemer i familien	51	37	7	5	100
Vanskeligheder i forbindelse med skilsmisse	65	27	4	5	101
Fattigdomsproblemer i familien	73	15	4	8	100

Kilde: Olsen, (2002, p. 38).

der lægges på barnets tilpasning til sit institutionsliv, at problemer i skole og dagpasning, som kommer til socialforvaltningen kendskab, i 9 ud af 10 tilfælde måske ikke vil føre til undersøgelsesaktiviteter.

Mellem halvdelen og tre fjerdedele af kommunerne tilkendegiver, at de aldrig eller sjældent vil sætte en undersøgelse i gang ved problembilleder, der drejer sig om samværsproblemer, skilsmisse eller fattigdom i familien. Kun 4 pct. af kommunerne tilkendegiver, at de altid vil undersøge barnets situation som følge af vanskelige skilsmisser og fattigdomsproblemer.

Disse tal peger tilsammen på, at kommunerne skelner mellem forskellige grader og arter af "særlige behov", når de vurderer, om de skal undersøge. De peger også på, at selv potentielt alvorlige problembilleder som for eksempel mishandling og vanrøgt ikke altid giver anledning til en undersøgelse.

Der er imidlertid store forskelle mellem kommunerne. Antallet af kommuner, der svarer, at de altid iværksætter en undersøgelse i forbindelse med de forskellige forhold, der er gengivet i tabel 3.1 falder med lavere urbaniseringsgrad. Det betyder, at storbykommuner tæt efterfulgt af forstæder hyppigere undersøger disse forhold end bykommuner og landkommuner. Alle storbykommuner vil således undersøge underretninger om overgreb og vanrøgt, mens det kun gælder tre fjerdedele af landkommunerne.

Der er nogle mønstre i tallene. Børns symptomer foranlediger hyppigere, at sagen altid undersøges end de samme symptomer hos forældre. Børns misbrug, psykiske sygdom eller kriminalitet udløser oftere obligatorisk undersøgelse end forældres misbrug, psykiske sygdom og kriminalitet. Dette resultat kan umiddelbart forekomme at være i modstrid med andre resultater fra flere af evalueringens delundersøgelser, der peger på, at det direkte kendskab til børnene er ringere end kendskabet til forældre, og at det forebyggende arbejde er orienteret mod forældres forhold. Således peger både Egelund (2002), Olsen (2002) og Steenstrup (2002) på, at børnene inddrages i ringere grad end forældrene, og Egelund (2002) og Steenstrup (2002) sandsynliggør, at sagsbehandlernes arbejde og foranstaltning-

gerne ofte retter sig mod mødrene og deres behov og problemer. Resultaterne behøver imidlertid ikke at være modstridende. Man kan for eksempel tænke sig, at forvaltningerne trods en forældreorienteret arbejdsstil vælger at undersøge sager til bunds, når de modtager underretninger om markante symptomer hos børn og unge. Der er yderligere det mønster, at kommunerne er mere opmærksomme på at undersøge både børns og forældres psykiske problemer eller sygdom end børns og forældres fysiske sygdom og handicap. Socialpsykiatriske problemer anses tilsyneladende i kommunerne for at skabe flere "særlige behov" hos børnene end socialmedicinske vanskeligheder. Endelig er det et mønster, at børns og forældres afvigelser i familien oftere udløser undersøgelser end børns problemer i de institutioner, hvor de tilbringer en del af deres barndom, og familiens utilstrækkelige sociale/materielle situation. Fattigdom er af samtlige problemer det, som kommunerne hyppigst tilkendegiver, at de aldrig eller sjældent vil undersøge for at danne sig et overblik over barnets eventuelle "særlige behov".

Kommunernes retningslinier for § 38 undersøgelsen

Olsen (2002) har også spurgt kommunerne, om de har fastlagt en bestemt fremgangsmåde, som skal følges i undersøgelsesarbejdet. 65 pct. af kommunerne har fastlagt en eller anden form for forskrifter, som kan støtte sagsbehandlerne i udførelsen af undersøgelsen, mens 34 pct. ikke har gjort det. På dette punkt er der ikke forskelle mellem kommuner med forskellig urbaniseringsgrad. Det interessante i denne sammenhæng er, at kommuner, der har formuleret en gennemtænkt fremgangsmåde for undersøgelserne oftere inddrager barnet i undersøgelsen. Af kommuner, der gør børnene til deltagere i undersøgelsen af dem, har 70 pct. udarbejdet en fastlagt fremgangsmåde, mens 30 pct. af kommuner ikke har det. Det ser således ud, som om kommuner, der har lagt kræfter i at gennemtænke, hvordan en § 38 undersøgelse bedst kan foregå, også er mest opmærksomme på vigtigheden af at opnå et godt kendskab til børnene i undersøgelsesfasen.

På endnu et punkt adskiller kommuner, der har klare retningslinier for undersøgelsen, sig fra dem, der ikke har det. Det drejer sig om kommunernes tilbøjelighed til at udføre mindre undersøgelser af

deres arbejde, herunder brugerundersøgelser. Totalt set er det få kommuner, der evaluerer deres arbejde, så tallene er små og skal tolkes med forsigtighed. Blandt de kommuner, der udfører brugerevalueringer, er de 90 pct. imidlertid kommuner, der også har faste retningslinier for undersøgelsen, mens det kun er 10 pct., der ikke har en fast fremgangsmåde for undersøgelsen, der evaluerer arbejdet. Umiddelbart kan man undre sig over sammenhængen mellem en fast formuleret fremgangsmåde for undersøgelsen og tilbøjeligheden til at evaluere arbejdet. Sammenhængen er måske den, at kommuner, der i det hele taget arbejder med skriftlighed, for eksempel skriftlige policy-formuleringer eller skriftlige retningslinier for udførelsen af forskellige faser i arbejdet, er mere tilbøjelige til at evaluere arbejdet i form af for eksempel brugerundersøgelser. Dette resultat kan tyde på, at kommuner, der foretager en bevidst planlægning af arbejdet og formulerer mål og retningslinier skriftligt, også er mere opmærksomme på at følge arbejdet op.

Samarbejdspartnere i undersøgelsesarbejdet

Barnet og forældrene

Af Olsens (2002) undersøgelse fremgår, med hvilken hyppighed familieafdelingernes ledere oplyser, at kommuner samarbejder med barnet og dets forældre om undersøgelsen. Igen er kommunerne spurgt, om de "aldrig/sjældent", "oftest" eller "altid" inddrager familiens medlemmer i undersøgelsen. Mødre er de primære samarbejdspartnere, idet 91 pct. af kommunerne opgiver, at de "altid" inddrager moren. 84 pct. af kommunerne tilkendegiver "altid" at inddrage faren, 63 pct. siger det samme om barnets inddragelse. Det vil omvendt sige, at over en tredjedel af kommunerne oplyser, at de ikke "altid" inddrager børnene i undersøgelsen af deres forhold. Disse resultater er i overensstemmelse med resultaterne i evalueringens andre delundersøgelser, der peger på, at det forebyggende arbejde i vid udstrækning er et arbejde med mødre, og at børnenes placering i undersøgelsen i praksis ikke er så selvfølgelig, som lovgivningen lader formode.

Nygaard Christoffersen (2002) har i sit journalbaserede statistiske studie spurgt om, i hvor høj grad børnene har været inddraget i en samtale som led i § 38 undersøgelsen. 20 pct. af børnene har været

tilbudt en samtale i forbindelse med undersøgelsen af deres forhold. Ikke overraskende stiger denne andel med stigende alder, således at der har været tilbudt en samtale til ingen af de 0-4-årige, til 7 pct. af de 5-9-årige, 21 pct. af de 10-14-årige og 33 pct. af de 14-19-årige. Samlet set er det dog for alle aldersgrupper en begrænset andel af børnene, der som led i undersøgelsen af dem er tilbudt en samtale. Der er desuden spurgt om, i hvor høj grad en samtale har fundet sted med henholdsvis barnets mor og far. Der tegner sig det billede, at der har været talt med moren i 85 pct. af de undersøgelser, der har fundet sted, mens fædrene har været inddraget i 37 pct. af de stedfundne undersøgelser.

Sagsbehandlerne oplyser også, at undersøgelsens resultat skriftligt eller mundtligt er forelagt mindst en af forældrene i 41 pct. af undersøgelserne. Dette sidste procenttal må siges at være lavt set i lyset af forældres åbenbare interesse i at vide, hvad undersøgelsen af barnets og familiens forhold munder ud i.

Det er en lille andel af børnene, der faktisk har været talt med i forbindelse med undersøgelsen, sammenholdt med ledernes generelle udtalelser om, at barnet "altid" vil blive inddraget i undersøgelsen i 63 pct. af landets kommuner. Man kunne måske forsigtigt tolke denne uoverensstemmelse som, at hensigten om at inddrage børnene er stærkere end den faktiske praksis i forhold til involvering af børnene.

Flere danske og udenlandske studier²⁾ dokumenterer, at børn ikke altid inddrages i forbindelse med undersøgelsen. Med hensyn til forældrene dokumenterer en række undersøgelser,³⁾ at socialarbejderne i almindelighed taler med mødre om børnenes situation.

2) Bell (1999); Christensen (1998); Christiansen, Havnen & Havik (1998); Ebsen (2001); Egelund (1997); Hallett (1995); Hestbæk (1997); Kilde-dahl (1995); Oppedal (1997); Sundell & Colbiörnsen (1996); Sundell & Humlesjö (1996, 1997); Sundell & Karlsson (1999); Sørensen (2001); Thoburn, Lewis & Shemmings (1995); Wählander (1994).

3) Egelund (1997); Ericsson (1996); Humlesjö (1997); Kristinsdóttir (1988); Sundell & Colbiörnsen (1996); Sundell & Flodin (1994); Sundell & Humlesjö (1996, 1997); Sundell & Karlsson (1999); Sørensen (2001); Wählander (1994).

Undersøgelser viser trods variationer i resultaterne, at kun i gennemsnit halvdelen af fædre indgår i undersøgelsen af deres børn.

Resultaterne fra denne evaluering modsvarer således dansk og udenlandsk forsknings resultater om, at børnene langt fra inddrages i undersøgelsen i det omfang, det forudsættes, og at undersøgelsesaktiviteter hyppigst har moren i fokus, mens fædre spiller en mindre central rolle i undersøgelsen af børnenes situation.

Professionelle samarbejdspartnere

I undersøgelsesarbejdet angiver lederne, at der samarbejdes med en lang række professionelle samarbejdspartnere i og uden for forvaltningen, men tallene for, hvor hyppigt man samarbejder med dem, varierer fra kategori til kategori af de forskellige samarbejdspartnere. De samarbejdspartnere, man samarbejder hyppigst med er sundhedsplejersker, pædagoger i daginstitutioner, lærere og PPR-psykologer. Ca. 90 pct. af kommunerne angiver, at de "oftest" eller "altid" involverer disse samarbejdspartnere i undersøgelsen. Andre eksterne samarbejdspartnere anvendes med meget mindre hyppighed som bidragydere til undersøgelsen af kommunerne (Olsen, 2002).

Sagsbehandlerne samarbejder også hyppigt om undersøgelsen med kolleger internt i forvaltningen. Såvel mellemlider, sagsbehandlergruppen og den tværfaglige gruppe inddrages "oftest" eller "altid" af ca. 70 pct. af kommunerne.

Disse tal betyder, at lederne angiver, at de vigtigste professionelle informanter i forbindelse med undersøgelsen af børn er de professionelle, der kender mest til barnets dagligdag igennem barndommens forskellige faser. Det drejer sig om sundhedsplejersker for de helt små børns vedkommende, pædagoger for småbørnenes og lærere og PPR-personale for så vidt angår skolebørn. Det er primært professionelle fra børns institutionaliserede barndom, der afgiver oplysninger til forvaltningen, når en børnesag skal belyses. Derudover bistår sagsbehandlerens bagland, for eksempel mellemlidere og gruppe, med vurderingen af sagen og foranstaltningsvalget. Sagsbehandleren er i undersøgelsesfasen "tovholder", der koordinerer

og sammenfatter input fra det professionelle netværk og sit eget bagland, (se herom i kapitel 4).

I Nygaard Christoffersens (2002) journalbaserede undersøgelse peger sagsbehandlerne på daginstitutions- og skolepersonale som de grupper, der hyppigst afgiver informationer til undersøgelsen. I 22 pct. af sagerne er der indhentet udtalelse fra daginstitution og i 27 pct. fra skole. Disse journalbaserede resultater om inddragelsen af samarbejdspartnere i undersøgelsen peger på, at andelen af sager, som nøglesamarbejds personer bliver bedt om at udtale sig om, er relativt begrænset. Børnehave- og skoleudtalelser er naturligvis ikke relevante for de samme børn, og det fremgår ikke af resultaterne, for hvor stor en andel af børnenes vedkommende, der hverken har været indhentet daginstitutions- eller skoleudtalelse i forbindelse med undersøgelsen. Trods dette må man sige, at tallene viser, at det langt fra opfattes som obligatorisk i forvaltningerne, at enten skolen eller daginstitutionen skal udtale sig til undersøgelsen. Det er vanskeligt at tolke disse resultater i lys af, at familieafdelingernes ledere oplyser, at skole og daginstitutioner i næsten alle kommuner "altid" vil blive inddraget i undersøgelsen. Det kan måske tolkes således, at sagsbehandlerne i den journalbaserede undersøgelse alene har svaret på, om der forelå skriftlige dokumenter fra samarbejdspartnere, mens familieafdelingernes ledere har svaret på både skriftlige og mundtlige udvekslinger. Også andre professionelle bidrager ifølge Nygaard Christoffersen (2002) til undersøgelsen af børnene, men i mindre omfang. I 17 pct. af undersøgelserne er barnet blevet undersøgt af psykolog. Medicinske professionelle har været aktive i en lille andel af undersøgelserne, idet 6 pct. af børnene er somatisk helbredsundersøgt som led i undersøgelsen, mens 5 pct. er undersøgt ved børnepsykiatrisk ekspertise. I kun 5 pct. af undersøgelserne indgår en egentlig forældre-evneundersøgelse.

Nygaard Christoffersens (2002) procenttal ligner resultaterne fra en svensk undersøgelse (Sundell & Karlsson, 1999), der viser, at sagsbehandlerne i kun godt halvdelen af 193 slumpmæssigt udvalgte sager har været i kontakt med samarbejdspartnere som led i undersøgelsen. Også i den svenske undersøgelse var skole- og daginstitutionspersonale de hyppigste samarbejdspartnere, der havde været inddraget i hver tredje undersøgelse.

Udviklingsprojekter/forsøg i forbindelse med undersøgelsen

Af Olsens (2002) undersøgelse fremgår, at 33 pct. af kommunerne angiver at have iværksat et udviklingsprojekt/forsøg i forbindelse med § 38 undersøgelser, 67 pct. har det ikke.

Udviklingsprojekter afhænger af kommunens størrelse. Jo større kommunen er, jo større er sandsynligheden for, at udviklingsprojekter er igangsat. Udviklingsprojekter og forsøg hænger også sammen med organiseringen af det forebyggende arbejde. I kommuner, der har specialiseret børnearbejdet, iværksætter man hyppigere forsøg med § 38 undersøgelsen end i kommuner, hvor sagsbehandlerne arbejder integreret med forskellige sagstyper. Det kan tolkes sådan, at specialiseringen skærper opmærksomheden på faser i arbejdet, som tiltrænger metodeudvikling.

På tværs af børnesagerne

– journalbaserede oplysninger om undersøgelsehyppigheden

Nygaard Christoffersen (2002) har kortlagt, i hvor høj grad § 38 undersøgelser (og undtagelsesvist § 39 undersøgelser) overhovedet er foretaget i de sager, der ligger til grund for det journalbaserede studie. I en majoritet af sagerne (56 pct.) oplyser sagsbehandlerne, at der ikke er foretaget en § 38 eller 39 undersøgelse (kun i 1 pct. af sagerne er der tale om § 39). En undersøgelse fremgår i hvert fald ikke af det journalmateriale, som sagsbehandlerne oplysninger hviler på. For de små børns (0-4 år) vedkommende foretages hyppigst undersøgelser, idet 47 pct. har været underkastet en § 38 undersøgelse. For de 5-9-åriges vedkommende er det 44 pct., de 10-14-årige 48 pct. og de 15-19-årige 34 pct., hvis situation er undersøgt i løbet af den periode fra 1998-2001, som undersøgelsen dækker. Det må siges at være en meget høj andel af ikke undersøgte sager, når det oplyses, at over halvdelen af børnene ikke har været underkastet en undersøgelse efter § 38. Det er også en høj andel i lyset af, at de ikke undersøgte børn i undersøgelsen alle har været bevilget foranstaltninger, som ser ud til at hvile på et begrænset undersøgelsesmæssigt fundament.

Nygaard Christoffersen (2002) har også søgt at konstruere et mål for de gennemførte undersøgelser grundighed, idet han har spurgt til,

Tabel 3.2.**Forekomst, udredning og § 38 undersøgelse i forbindelse med støtteforanstaltninger. Barnets alder i 1998.**

	Procentandele				
	0-4 år	5-9 år	10-14 år	15-19 år	Alle
Der er foretaget en § 38 undersøgelse i 1998 eller på et senere tidspunkt? (Eller en § 39 undersøgelse uden samtykke)?	47	44	48	34	44
Undersøgelsens resultat er forelagt en af forældrene (fx mundtligt eller skriftligt)	45	41	44	28	41
Der har været samtaler med begge forældre som led i § 38 undersøgelsen ¹⁾	45	41	44	29	41
Der har besøg i hjemmet som led i § 38 undersøgelse	41	34	37	18	34
Der har været observation i hjemmet som led i § 38 undersøgelsen	21	19	15	4	16
Der er i forbindelse med § 38 undersøgelsen blevet foretaget en forældre-evneundersøgelse	8	5	6	0	5
Der har været en samtale med barnet/den unge som led i § 38 undersøgelsen	3	15	34	29	20
Man har fra kommunens side som led i § 38 undersøgelse skønnet det nødvendigt, at der blev foretaget en helbredsundersøgelse af barnet/den unge	5	7	6	4	6
Der er som led i § 38 undersøgelse indhentet udtalelser fra daginstitution/dagleje	33	33	15	3	22
Der er som led i § 38 undersøgelse indhentet udtalelse fra skolen	5	26	43	28	27
En fagkyndig person ved en børnepsykologisk undersøgelse har vurderet barnet/den unges mentale tilstand	11	21	21	10	17
Barnet/den unge er blevet undersøgt af en psykiater (en børnepsykiatrisk undersøgelse)	4	6	4	4	5
Man har fundet det nødvendigt at undersøge en mistanke om omsorgssvigt fx ved at tage kontakt med professionelle, der dagligt er i kontakt med barnet/den unge	18	22	17	6	17
Der har været foretaget en § 39 undersøgelse uden forældres samtykke	0	1	1	0	1
Antal børn	200	269	295	136	900

1) Kun hvis begge har forældremyndighed.

Kilde: Nygaard Christoffersen (tabel udarbejdet til denne publicering).

hvilke forældrerelaterede dimensioner (forældres mentale helbred, misbrug, problemløsningsevne, sociale relationer til børnene, opdragelsesmetoder og tilknytning til og empati over for barnet) de foretagne undersøgelser indeholder. De hyppigst undersøgte dimensioner er forældres relationer til børnene og tilknytning/empati, som hver for sig er belyst i godt en tredjedel af undersøgelserne, efterfulgt af forældrenes problemløsningsevne og deres opdragelsesmetoder, som er behandlet i knap en tredjedel af undersøgelserne. Undersøgelser, der belyser alle de nævnte forældredimensioner, er sjældne og forekommer i mindre end et ud af 10 tilfælde. Hvis man tager det som tegn på en undersøgelses grundighed, at alle de nævnte dimensioner dokumenteres i undersøgelsen, er det således 8 pct. af undersøgelserne, der kan opvise denne grundighed.

På tværs af klienterne

– børns og forældres oplevelse af undersøgelsen

Familiernes kendskab til undersøgelsen og dens omfang

Af den kvalitative interviewundersøgelse med udvalgte brugere – børn og forældre – (Steenstrup, 2002) fremgår, at de fleste forældre og børn ikke har haft kendskab til, at en § 38 undersøgelse er gået forud for den bevilgede forebyggende foranstaltning. De fleste familier nævner slet ikke undersøgelsen, hvilket både kan være et udtryk for at, at de ikke er blevet tilstrækkeligt informeret om den, eller at en undersøgelse ikke har fundet sted. Dette betyder, at familierne mangler viden om, hvordan kommunen vurderer deres problemer og begrundet foranstaltningerne, hvilket gør det vanskeligt for dem at overskue det forebyggende arbejdes hensigt og rækkevidde.

Kun en enkelt mor fortæller, at hun er blevet informeret om undersøgelsen og dens formål. Det har givet hende en konkret viden om, hvad der er i vejen, og hvad kommunen kan gøre, hvilket nedenstående citat illustrerer:

“De har sendt mig et brev fra børnehaven og spurgt, om det er ok, at der laves en undersøgelse af Heidi. Og så har kommunen været og se hende i børnehaven. De har så fundet ud af, at hun har talevanskeligheder, så derfor går hun nu hos en talepædagog”. (Mor).

Forældre, hvis børn er børnepsykiatrisk undersøgt som led i § 38 undersøgelsen, har en klarere oplevelse af, at der har fundet et undersøgelsesforløb sted. Imidlertid kæder disse forældre ikke altid den børnepsykiatriske undersøgelse sammen med den foranstaltning, de er bevilget. De opfatter primært undersøgelsen som en afklaring af en eventuel sygdomstilstand hos barnet, der ikke umiddelbart hænger sammen med forvaltningens arbejde.

I nogle tilfælde er familierne ikke klar over, at socialforvaltningen undersøger familieforholdene i et samarbejde med for eksempel skolen. Et par forældre fortæller, at de ved et tilfælde har opdaget, at sagsbehandleren har holdt møder om dem eller har talt med børnene i skolen, uden at de som forældre har været informeret, hvilket de har oplevet som ubehageligt og mistænkeliggørende.

“Mikkeline kom hjem en dag og så siger hun så til mig, nå ja, din sagsbehandler kommer også på skolen i morgen, så siger jeg hvorfor kommer hun på skolen? Jo, de skal holde et møde om mig. Skal de holde et møde om dig? Og det havde jeg overhovedet intet fået at vide om, så jeg stillede mig op på skolen ... der var to ekstra lærere på hende, der var med til samtalen, der var 3 psykologer, en fra børnepsykiatrisk, hendes lærer og en børnesagsbehandler og en anden en fra kommunen af, og så siger de, hvad laver du her, Betina? Og så siger jeg: Ja, men så vidt jeg ved, så skal der holdes møde om min datter, og hvis der skal holdes møde om min datter, så vil jeg gerne være til stede”. (Mor).

I nogle af familierne er børn og forældre således uvidende om eller usikre på, hvorvidt en undersøgelse har fundet sted, og hvilket indhold, den har haft. Det er vanskeligt at tolke grundene til dette. Flere tolkninger er mulige, for eksempel at en undersøgelse enten ikke har fundet sted, at familierne ikke i tilstrækkelig grad er informerede om undersøgelsen, at forvaltningerne ikke klart markerer undersøgelsen som en særskilt fase i arbejdet, eller at forvaltningerne forsøger at undersøge så skånsomt, at det ikke går op for familierne, at deres forhold vurderes. Brugerundersøgelsen kan ikke alene afklare, hvilken tolkning der er korrekt, fordi den foretages alene ud fra familiernes perspektiv. Man kan dog ud fra brugerperspektivet konkludere, at budskabet om, at familien undersøges, ikke når frem

til klienterne, og at de ikke er bekendt med forvaltningens vurdering af dem og begrundelser for de forebyggende indgreb. Sammenholdes brugerundersøgelsen med de andre delundersøgelseres resultater, forekommer det imidlertid sandsynligt, at undersøgelserne ikke har haft et sådant omfang, at brugerundersøgelsens familier er blevet opmærksom på, at en undersøgelse fandt sted.

Løbende undersøgelser

En mulig årsag til, at familierne ikke har erfaret, at en § 38 undersøgelse udføres, kan være, at kommunen ikke laver en samlet undersøgelse ved sagens start. Der er i materialet eksempler på, at foranstaltninger tildeles så hurtigt, at en undersøgelse ikke har været mulig. Et eksempel vedrører en mor, der får aflastningsfamilie og en familiekonsulent efter en enkelt samtale med sin sagsbehandler. Familiekonsulenten ser i denne sag ud til at være blevet brugt både til at rådgive moren, til at skaffe sagsbehandleren større indsigt i familiens situation og til at opnå et kendskab til børnene, som ingen i kommunen på det tidspunkt havde mødt. Det er ikke ualmindeligt, at undersøgelsen har været kort og unuanceret i forhold til familiens samlede problemstilling. Kommunen har undersøgt til det punkt, hvor den har ment, at en af de eksisterende foranstaltninger kunne anvendes, og har derefter trukket sig tilbage, mens den bevilgede foranstaltning er i gang. Brugerundersøgelsen viser imidlertid, at nogle mødre i de perioder, hvor de har begrænset løbende kontakt til deres sagsbehandlere, kan føle, at de står meget alene og er i tvivl om, hvilken hjælp de kan forvente fra kommunen. En mor fortæller nedenfor om sit første møde med en sagsbehandler omkring den dengang 3-årige datter, hvis sygdom på det tidspunkt ikke var kendt:

“Meget hurtigt, et par dage efter, kom der en meget sød sagsbehandler nede fra kommunen. Og jeg kan huske, at vi sad ude i gården og sad og snakkede og Mette legede sådan rundt omkring os. Så samtidig med at vi snakkede, så observerede hun jo også på hende ... Så holder hun så øje med hende og hvad hun foretager sig, imens hun er her. Og da vi så var færdige med at snakke, så sagde hun, at det var meget tydeligt for hende at se, at der var nogle problemer. Og hun ville så indstille til forvaltningen, at Mette meget hurtig fik en plads i børnehaven”. (Mor).

Moren har i det følgende år ingen kontakt med kommunen trods svære problemer i børnehaven, og hun oplever ikke, at kommunen hjælper med at få klarhed over barnets behov og fremtid:

“Jeg mindes ikke, at der var nogen sagsbehandler inde i billedet på det tidspunkt. Det tror jeg altså ikke, at der var”. (Mor).

Der er ligeledes eksempler på, at foranstaltninger bruges som en slags undersøgelsesaktivitet, der har til formål at afklare situationen med henblik på en eventuelt senere indsats. Det tyder imidlertid på, at hverken børn eller forældre kender til den undersøgende målsætning. En dreng fortæller i nedenstående citat om sin hjemme-hos'er, hvis eventuelt undersøgende rolle han tydeligvis ikke er klar over:

“Jo, der var Yvonne (hjemme-hos'eren), hun var meget sjov. En gang imellem tog vi i svømmehallen, spiste på Burger King, tog i biografen og på ture ... jo, der har været nogle gange, hvor hun har været hjemme, men jeg ved ikke, hvorfor hun gjorde alt det der med mig”. (Dreng).

Det går igen i flere af delundersøgelserne, at der ofte foretages en begrænset undersøgelse ved en forebyggende sags begyndelse, og at undersøgelsen ofte foregår løbende via de foranstaltninger, der sættes ind, og tit tjener undersøgende formål såvel som støttende mål. Den uskarpe grænse mellem undersøgelse og foranstaltninger kan være uheldig for familierne, fordi de ikke ved, hvorfor en foranstaltning sættes ind, med hvilket formål, og hvorvidt der løbende indgår et element af overvågning i foranstaltninger, der er defineret som en støtte til familien.

På tværs af sagsbehandlerne

– sagsbehandlerens metode i undersøgelsesarbejdet

Resultaterne fra den kvalitative undersøgelse af metodeanvendelsen i det forebyggende arbejde (Egelund, 2002) viser, at de 12 sagsbehandlere, der indgår i denne undersøgelse, i intet tilfælde foretager en særligt omfattende § 38 undersøgelse ved sagens begyndelse.

Der foretages af forskellige grunde ikke en helhedsorienteret informationsindsamling og en sammenfatning af informationerne som grundlag for at beslutte foranstaltninger/arbejdsmetode.

En grund er, at undersøgelser i nogle sager umuliggøres af problemernes akutte karakter. Forvaltningen modtager underretning på et så sent tidspunkt, at der ikke er megen tid til undersøgelsesaktiviteter, inden en nødvendig foranstaltning skal sættes ind. Der må ofte handles så hurtigt, at der kun er plads til en helt foreløbig undersøgelse. Ofte etableres ikke en efterfølgende § 38 undersøgelse, når sagens første akutte fase er overstået. Siden hen består undersøgelsen af, at der løbende indløber erfaringer om de iværksatte foranstaltningers virkning, ligesom der i det løbende arbejde opstår et fordybet kendskab til familiens medlemmer og situation. Denne informationsstrøm omsættes imidlertid ikke i en sammenfattende vurdering og plan for, hvad der skal ske.

I enkelte tilfælde foretages der bevidst en mindre omfattende undersøgelsesaktivitet af hensyn til klienter, der har konfliktfyldte erfaringer med og et negativt syn på socialforvaltninger, og som vil føle deres integritet trådt for nær, hvis man undersøgte deres situation bredt. I disse tilfælde er det sagsbehandlerens vurdering, at et grundigt undersøgelsesarbejde vil stille sig hindrende i vejen for, at forældrene vil godtage åbenbart nødvendige foranstaltninger.

Der iværksættes heller ikke mange § 38 undersøgelsesaktiviteter i begyndelsen af ikke akutte sagers forløb, hvor sagens problemstillinger kunne give tid og ro til dette. Som oftest foretages en slags kontinuerlig undersøgelse, der registreres ved almindelige fortløbende journalnotater og ikke samles i en afsluttet undersøgelse, der indeholder beskrivende data, vurdering af familien og forslag til indsats. Denne arbejdsmåde har som konsekvens, at der ikke undersøges ud over det punkt, hvor man har et umiddelbart handlingsgrundlag i forhold til aktuelle problemer (Egelund, 2002). Dette kan modsvare familiernes oplevelse i brugerundersøgelsen (Steenstrup, 2002).

Undersøgelser er ofte også indirekte eller på anden hånd, idet der bygges på udtalelser fra skole og daginstitution for at belyse børnenes situation, uden at sagsbehandleren etablerer en direkte kontakt med barnet. Det betyder også, at undersøgelsen ikke medinddrager barnets syn på sin situation. Hvis der er tale om større børn, vil

barnet dog sædvanligvis, men ikke undtagelsesløst, blive hørt i den forstand, at barnet får mulighed for at give sine synspunkter på foranstaltningen til kende over for forvaltningen.

Det almindelige er, at undersøgelselementer og handling går hånd i hånd. En bevilget foranstaltning er ofte en del af undersøgelsen og forventes at skaffe løbende informationer om familien. Det er via foranstaltninger, at rådgiverne først og fremmest finder, at de modtager informationer om familien. Et eksempel:

Interviewer: *Hvilke opgaver fik de familierådgivere, I satte ind hurtigt?*
Rådgiver: *De skulle observere. De skulle også – ved at have en så hyppig kontakt med hende – prøve at finde ud af, hvad der egentlig var brug for hjælp til. De måtte kunne komme med en vurdering efter at have haft mere kontakt med hende, for vi kendte hende jo faktisk ikke.* (Egelund, 2002, p. 19).

Den adskillelse mellem en undersøgelsesdel og en handlingsdel, som loven forudsætter, og som er en integreret del af forestillingen om en systematisk professionel proces, ser således i almindelighed ikke ud til at finde sted i forvaltningernes daglige praksis.

I enkelte tilfælde foretager sagsbehandleren på et senere tidspunkt i et sagsforløb en mere samlet og afgrænset undersøgelse. Disse undersøgelser var provokeret af forvaltningens usikkerhed overfor, om børnene burde anbringes. En af disse undersøgelser forandrer så at sige forvaltningens opfattelse af morens relationer til børnene og evne til at organisere en hverdag i positiv retning. Forvaltningen får øje på ressourcer i familien, som den hidtil ikke har kendt til. Rådgiveren siger:

Rådgiver: *Resultatet af vores undersøgelse? Altså, vi synes jo, at moren har et godt og varmt forhold til børnene. Vi synes også, at børnene er understimulerede, der findes faktisk ikke legetøj i hjemmet, så vi har købt legetøj til dem ... Der er nogle relationer mellem den mor og de piger, som jeg tror, der kan bygges på. Altså, jeg er da kommet i tvivl, om det vil være godt for dem at komme væk fra deres mor. Men det er jo som i alle andre sager et spørgsmål, om moren kan forstå, hvad der mangler.*

Det tror jeg på en måde godt, hun kan. Det er jo faktisk utroligt lidt, der har været gjort i den familie, det må man sige. Og det er jo utrolig lidt kontakt, jeg har haft med hende. (Egelund, 2002, p. 19).

I de undersøgte kommuner eksisterer der sammenfattende en undersøgelsesstil, der er karakteriseret af, at undersøgelser begrænses til de aktuelle forhold, der umiddelbart kan udløse den foranstaltning, man erfaringsmæssigt mener vil være velegnet. Det er også en undersøgelsesstil, som indebærer, at foranstaltninger i en sags tidlige faser tildeles lige så meget, fordi de skal udgøre en diagnostisk test i en fortløbende undersøgelsesproces, som fordi de skal være en hjælp til familien. Det indebærer, at der ikke trækkes skarpe grænser mellem undersøgelses- og handlingsfasen. I en vis forstand kan man sige, at undersøgelsen foretages fortløbende langt ind i eller gennem hele sagens forløb.

Undersøgelsesstilen kan have nogle negative konsekvenser. Hvis man for eksempel i et langt sagsforløb sætter mindre delundersøgelser ind, efterhånden som detailproblemer opstår, risikerer man at overse væsentlige ressourcer hos familiens medlemmer og i deres hverdagsliv. Man kunne også omvendt have overset alvorlige konflikter. For klienterne betyder den løbende undersøgelse, at de ikke kan opnå et klart overblik over deres "diagnose" og handlingsplan. Endnu en konsekvens af arbejdsstilen omkring undersøgelser kan være, at der fokuseres på det mest presserende, mens andre ting træder i baggrunden. Dette fører for eksempel i nogle sager til, at man koncentrerer sig om de børn, der aktuelt er i centrum, og glemmer søskende, der lige nu ikke gør så meget opmærksom på sig selv, men deler opvækstvilkår med barnet i centrum. Man kan dog også se det som noget positivt, at der eksisterer en parathed til at foretage fornyede delundersøgelser, efterhånden som nye problemer opstår.

På tværs af delundersøgelserne – afslutning

Evalueringen som helhed giver belæg for, at § 38 undersøgelsen i mange tilfælde ikke gennemføres som et grundlag for at kunne vurdere barnets situation og afgive begrundet indstilling om, hvilke forebyggende foranstaltninger der kan antages at forbedre situationen. Undersøgelser foretages mere summarisk og til den dybde, der

er nødvendig for at kunne allokere den foranstaltning, der umiddelbart forekommer hensigtsmæssig.

Olsens (2002) undersøgelse dokumenterer således, at lederne oplyser, at selv potentielt alvorlige problemer som overgreb mod og vanrøgt af børn ikke altid udløser en undersøgelse i kommunerne, om end næsten 8 ud af 10 kommuner tilkendegiver, at de altid vil undersøge en sådan underretning. Andre problemer, der kan være alvorlige i et barns opvækst (for eksempel de voksnes vold, børns misbrug, forældres misbrug, børns psykiske lidelser m.v.) udløser obligatoriske undersøgelser i færre af landets kommuner (de i ovenstående parentes nævnte eksempler undersøges for eksempel altid i mellem ca. 60 pct. og 50 pct. af landets kommuner). Problemer, der ofte har mere almen karakter, men også kan skabe særlige behov hos børn, for eksempel børns problemer i daginstitution og skole, børns handicap, samværskonflikter og svære skilsmisseproblemer, udløser kun automatisk en undersøgelse i mindre end 10 pct. af kommunerne. Nygaard Christoffersen (2002) bekræfter dette billede, idet sagsbehandlerne tilkendegiver, at der kun er foretaget (eller kun registreret i journalen, at der er foretaget) en § 38 (og i ganske få tilfælde en § 39) undersøgelse i lidt mindre end halvdelen af de sager, hvor forebyggende foranstaltninger er bevilget. Dvs., at både ledere og sagsbehandlere tegner et billede af, at undersøgelsesaktiviteten i børnearbejdet er mere begrænset end forudsat i lovgivningens intentioner, der pålægger kommunerne en handlingspligt til at undersøge, hvis de bliver bekendt med, at et barn kan have særlige behov, som kan nødvendiggøre støtte.

Det kan i nogen grad af evalueringen se ud, som om det er de til rådighed stående foranstaltninger, der styrer, hvilke problemer, der skal undersøges, og ikke omvendt. Trods den brede foranstaltningsliste og kommunernes udbygning af deres foranstaltningsudbud, er der et begrænset arsenal af foranstaltninger til rådighed. Ser man bort fra de økonomiske støttemuligheder i servicelovens § 40 (§ 40, stk. 2, nr. 8 og 9), er der relativt få forebyggende foranstaltninger, der kan overvejes for et barn i en given alder. For et ganske lille barn vil for eksempel det repertoire, der er naturligt at overveje, bestå i konsulentbistand (nr. 1), hjemme-hos (nr. 2), familiebehandling

(nr. 3) og mor-barn anbringelse (nr. 4). For en ung vil det på samme måde være selvfølgelig at overveje konsulentbistand (nr. 1), familiebehandling (nr. 3), personlig rådgiver (nr. 6), fast kontaktperson (nr. 7), kost- og efterskole (nr. 10) og praktiktilbud (nr. 12). Disse lovfæstede foranstaltningstyper suppleres naturligvis i nogle kommuner med lokalt etablerede foranstaltninger, men til trods herfor er det et begrænset antal foranstaltninger, der kan sættes ind over for et givet problem i en given aldersgruppe. Det kan se ud, som om undersøgelserne orienterer sig mod foranstaltningsrepertoiret og stopper, når et problem/delproblem anses for at modsvare en eller flere af foranstaltningerne.

Der er intet i delundersøgelserne, der sandsynliggør, at de manglende undersøgelser betyder, at klienterne ikke får støtte i form af foranstaltninger. Pointen er netop, at støtten ser ud til at blive ydet, uden at sagen er undersøgt eller undersøgt i tilstrækkelig grad. Konsekvenserne af dette belyses af de kvalitative delstudier.

For klientfamiliernes børn og voksne er konsekvenserne, at de i almindelighed ikke er bekendt med, om de er blevet undersøgt og med hvilket resultat, og de er ikke inddraget som aktive parter i undersøgelsen og er derved ikke delagtiggjort i, hvad der anses for deres problemer, og hvad der skal ske, herunder hvad der forventes af dem selv. En yderligere konsekvens for børn og forældre kan være, at de kan føle sig fortløbende observeret uden klart at kunne identificere observationens hensigt, og de kan ikke vide, om en foranstaltning primært har støttende eller undersøgende formål.

Andre konsekvenser af arbejdsstilen kan også blive mærkbare for familierne. Når undersøgelsesmomenterne er sporadiske og retter sig mod de mest akutte eller aktuelle konflikter, er der en risiko for, at enten andre problemer overses eller nedtones, eller omvendt at ressourcer i familien ikke tillægges tilstrækkelig vægt. I det første tilfælde kan det føre til, at indsatsen bliver for snæver og utilstrækkelig, i det andet til en overbehandling.

Desuden betyder undersøgelsesstilen, at sagsbehandlerne ofte ikke gør sig direkte bekendt med de børn, der er tale om, men læner sig

op ad anden hånds-informationer om dem fra samarbejdspartnere, ikke mindst sundhedsplejersker, skolepersonale og daginstitutionspædagoger (Olsen, 2002, p. 43). Disse informationer er naturligvis vigtige i undersøgelsesprocessen, idet sundhedsplejersker, lærere m.v. kan bidrage med væsentlige oplysninger om et barns udvikling. Alene at anvende anden hånds-informationer medfører imidlertid, at børnene får en begrænset plads i forvaltningens egen undersøgelsesproces. Man må formode, at det forringer kvaliteten i de undersøgelser, der foretages. Informationer fra samarbejdspartnere om barnets dagligdag er vigtige, men der er mange ting i et barns hverdag, som for eksempel skole eller daginstitution ikke kender til. I denne sammenhæng er barnets egne nuancerede overvejelser om hverdagslivet i hjemmet et nødvendigt supplement og en kvalitets sikring af de vanskelige faglige skøn, som kompleksiteten og tvetydigheden i de fleste børnesager skaber.

På det organisatoriske niveau betyder de begrænsede undersøgelsesaktiviteter, at kommunens problemprofil ikke kan gøres samlet op og dokumenteres. Dette sætter alvorlige begrænsninger for planlægning, prioritering og evaluering af indsatsen, som generelt også ser ud til at være sparsom i flere af delundersøgelserne (Egelund, 2002; Olsen, 2002).

Evalueringen peger således samlet på et behov for at forbedre undersøgelsen i børnesager på en række dimensioner: 1) at undersøgelsen foretages, når problemernes karakter giver anledning til dette, 2) at skabe en balance, hvor undersøgelsen foretages helhedsorienteret uden at blive mere omfattende, end sagen kræver, 3) at børn og forældre gøres til aktive parter i undersøgelsen, 4) at kompetencen til at samarbejde med børn øges, og 5) at undersøgelser dokumenteres og danner grundlag for, at kommunen kan skabe et overblik over problemerne og indsatserne over for dem i evalueringssøjemed. En sådan kvalificering vil både stille faglige krav til sagsbehandlerne og organisatoriske krav til ledelserne.

En kvalificering af undersøgelsesarbejdet kan foretages på mange måder afhængigt af den enkelte kommunes behov.

En mulighed er at udforme redskaber, der kan støtte rådgivernes undersøgelsesarbejde. Der tænkes ikke her på manualer, der pålægger sagsbehandlerne en bestemt rutine i alle sager. Der er den pointe i sagsbehandlernes undersøgelsesstil, at sager er forskellige og efter loven kræver forskellige grader og dybder af undersøgelse. Der tænkes mere på udarbejdelse af vejledninger for, hvilke forhold hos barnet selv, i familien, i barnets omgivelser og dets institutioner, der er af betydning for at forstå et barns helhedssituation, og for hvem (først og fremmest børnene selv) der skal inddrages i undersøgelsen på hvilken måde. Udarbejdelse af sådanne retningslinier har ifølge Olsens (2002, p. 27) undersøgelse den bigevinst, at den gennemtænkning, der går forud for skriftlige formuleringer af policy, retningslinier m.v. ser ud til generelt at styrke indsatsen på dette specielle arbejdsområde.

En anden mulighed ville være at udarbejde skabeloner for eller på anden måde stille krav til, hvordan undersøgelsen skal dokumenteres i journalen. Ordentlige dokumentationssystemer har som nævnt en væsentlig organisatorisk betydning, idet de er forudsætningen for, at det kan opnås overblik over arbejdets karakter, og at det kan evalueres.

Endnu en mulighed ville være interne undervisnings- eller supervisionsprogrammer om samarbejde med børn. Af Olsens (2002) undersøgelse fremgår, at en majoritet af kommunerne i året forud for undersøgelsen har tilbudt medarbejdere kortere interne eller eksterne efteruddannelseskurser og supervision. Indholdet i efteruddannelsen og supervisionen kendes dog ikke, og et stort mindretal af kommunerne har ikke haft disse kompetenceudviklende tilbud til deres medarbejdere.

Det er vor overbevisning, at mange udviklingsaktiviteter med fordel kan foregå lokalt på den enkelte arbejdsplads for at skabe fælles erfaringer og sikre et bedre fælles grundlag og en mere ensartet faglig kultur. Det er også vort indtryk fra de kvalitative undersøgelser, at de fleste sagsbehandlere identificerer sig med deres arbejdsplads og giver værdi til de udviklingsaktiviteter, der finder sted der. Det skal

imidlertid nævnes, at en kompetenceøgning i forhold til undersøgelsen i børnesager også er en opgave for uddannelsesinstitutionerne, som kan bidrage til at skærpe opmærksomheden på, hvad der er centralt at undersøge, og hvordan man gør det, ikke mindst i samarbejdet med børnene.

Hvad består indsatsen i?

Dette kapitel omhandler, hvilke indsatser børnene og deres familier får bevilget, og hvilken karakter indsatserne har. Kapitlet bygger på resultater fra samtlige delundersøgelser.

Den forebyggende indsats over for børn og unge er hidtil ikke velbelyst i dansk forskning. Denne evaluering er derfor primært beskrivende og kortlægger de vigtigste aktørers syn på den forebyggende indsats. Det er hensigten at skabe et bredt forskningsmæssigt billede af forebyggelsen, som kan danne fundament for metodeudvikling i praksis, og som senere forskning kan tage udgangspunkt i og bygge videre på. Dette kapitel præsenterer de resultater, der vedrører kommunernes indsats over for børn, unge og deres forældre.

Kommunernes brug af foranstaltningsrepertoiret

Oplysningerne om, hvilke foranstaltninger kommunerne anvender i det forebyggende arbejde stammer fra de to statistiske delstudier, hvoraf det ene baserer sig på sagsbehandlernes informationer om, hvilke foranstaltninger der er bevilget i enkeltsager inden for perioden 1998-2001, og det andet på ledernes oplysninger om, hvilke foranstaltninger der har været taget i anvendelse i året forud for undersøgelsestidspunktet.

Brugen af de forebyggende foranstaltninger i de enkelte sager

Nygaard Christoffersen (2002) har i sit journalbaserede statistiske studie spurgt sagsbehandlerne om, hvilke foranstaltninger de enkelte børn er bevilget efter § 40, stk. 2 i serviceloven. Den hyppigst bevilgede forebyggende foranstaltning er aflastning, som 65 pct. af de børn, som har modtaget en forebyggende indsats, har fået bevilget i perioden 1998-2001.¹⁾ Mens to tredjedele af børnene har fået aflast-

1) Det skal bemærkes, at der er tale om, at 65 pct. af børnene over en 4-årig periode har fået bevilget aflastning. Det betyder, at andelen sandsynligvis ville være lavere, hvis bevilget aflastning var opgjort pr. en bestemt dato. Det forhindrer dog ikke, at man kan sammenligne hyppigheden af anvendelsen af de forskellige foranstaltninger i § 40, stk. 2, idet der for alles vedkommende er spurgt til, om de er bevilget barnet inden for samme 4-års-periode.

ning, har mindre end en tredjedel modtaget de foranstaltninger, der næsthyppigst bevilges: konsulentbistand (30 pct.), hjemme-hos (29 pct.) og familiebehandling (23 pct.). Fast kontaktperson, personlig rådgiver og mor-barn døgnophold er ydet til 10 pct. eller derunder af børnene.

Tabel 4.1.

De forebyggende foranstaltninger i 1998-2001. Procentandele.

	Alle
a) Er der bevilget konsulentbistand (tidligere § 33.2.1, nu § 40.2.1)?	30
b) Er der bevilget praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet (tidligere § 33.2.2, nu § 40.2.2)?	29
c) Er der bevilget familiebehandling (tidligere § 33.2.3, nu § 40.2.3)?	23
d) Er der bevilget døgnophold for hele familien (tidligere § 33.2.4, nu § 40.2.4)?	5
e) Er der bevilget aflastningsordning/weekendpleje (tidligere § 33.2.5, nu § 40.2.5)?	65
f) Er der bevilget personlig rådgiver (tidligere § 33.2.6, nu § 40.2.6)?	6
g) Er der bevilget fast kontaktperson (§ 40.2.7)?	10
h) Er der bevilget økonomisk støtte til at undgå anbringelse (tidligere § 33.2.9, nu § 40.2.9)?	14
i) Er der bevilget støtte til efterskole eller kostskoleophold (tidligere § 33.2.10, nu § 40.2.10)?	24
j) To eller flere af ovenstående støtteforanstaltninger	59
k) Barnet anbragt uden for hjemmet (frivilligt)	23
Antal børn og unge	900

Kilde: Nygaard Christoffersen (2002, p. 126).

Det er åbenbart, at en enkelt foranstaltning, aflastning, ydes med så meget større en hyppighed end samtlige andre mulige foranstaltninger. Man kan næsten ud fra denne delundersøgelse karakterisere aflastningen som forebyggelsens kardinalforanstaltning. Aflastning har ikke primært et forandringsformål som flere af de andre foranstaltninger, der sigter på terapeutiske påvirkninger. Aflastningens hensigt er først og fremmest at give overbebyrdede (enlige) forældre et frirum, hvor de kan hente kræfter og energi til at magte hverdagens opdragelse og relation til børnene bedre. Desuden skal aflastningen give et bidrag til opdragelsen af barnet, herunder udvide barnets erfarings- og oplevelsesverden og eventuelt træne nye kompetencer. Af interviewene med sagsbehandlere om deres metodeanvendelse (Egelund, 2002) fremgår, at aflastningen oftest ses som en hjælp til overanstrengte mødre, som via pauserne i en krævende hverdagsrutine forventes at kunne få mere overskud, som kan komme børnene til gode.

Flere af foranstaltningerne anvendes i ringe grad. Man kan næsten sige, at kun fire foranstaltninger anvendes med nogen hyppighed. Ud over aflastning gælder det konsulentbistand, som ikke er en entydigt afgrænset foranstaltning, men vedrører forskellige former for sagkyndig bistand (for eksempel psykologsamtaler) til barnet eller forældrene. Konsulentvirksomhed kan også munde ud i en plan for eksempelvis barnets skolegang eller fritidsliv. Det gælder også praktisk og pædagogisk støtte i hjemmet (hjemme-hos) og familiebehandling, som i almindelighed begge sigter på en behandlingsmæssig påvirkning af familien. Hjemme-hos kan efter reglerne være af praktisk karakter, men af flere af delundersøgelserne (Egelund, 2002; Steenstrup, 2002) fremgår, at den terapeutiske hensigt dominerer, når hjemme-hos bevilges. Steenstrups (2002) undersøgelse sandsynliggør desuden, at hjemme-hos overvejende er orienteret mod moren og hendes emotionelle problemer, og at mødre også mere entydigt end børnene kan pege på positive oplevelser i forbindelse med familiebehandlingen, mens børnene har en uklar opfattelse af, hvad formålet med for eksempel hjemme-hos er.

Hvis man bortser fra konsulentbistand, som er en relativt diffust defineret foranstaltning, kan man derfor få den tanke, at de mest anvendte foranstaltninger er orienteret mod mødres udslidthed (aflastning) og personlige problemer (hjemme-hos) eller appellerer mest til mødres definition af problemernes karakter (familiebehandling). Dermed ikke være sagt, at foranstaltningerne ikke direkte eller indirekte påvirker barnet, men påvirkningen går i nogen grad gennem moren, som i det forebyggende arbejde betragtes som kilden til forandring i familien. Foranstaltninger, der primært er defineret som en støtte og ressource til barnet: personlig rådgiver og fast kontaktperson ydes relativt sjældent. Et ud af 10 børn får bevilget fast kontaktperson, mens kun ca. et ud af 20 har fået en personlig rådgiver. En medvirkende årsag til, at disse foranstaltninger ydes relativt sjældent, kan måske være vanskeligheden for mange kommuner ved at rekruttere et tilstrækkeligt antal velegnede rådgivere og kontaktpersoner fra barnets omgivelser. Anbringelse af mor og barn sammen er den sjældnest anvendte foranstaltning. En begrundelse for dette kan være, at foranstaltningen hører til de dyrere, men man kunne også tro, at det skyldtes, at denne foranstaltning ofte

anvendes ved undersøgelse af, om en anbringelse er nødvendig, og som sådan er mindre relevant i forbindelse med forebyggende foranstaltninger. Da ca. en fjerdedel af de børn, der har modtaget forebyggende foranstaltninger i årene 1998-2001, imidlertid også har været anbragt inden for samme periode, kan dette næppe være forklaringen på den ringe anvendelse af mor-barn anbringelsen.

Anvendelsen af forebyggende foranstaltninger – ledernes oplysninger om kommunens samlede brug af foranstaltningerne

I det statistiske studie af kommunernes organisering af det forebyggende arbejde er lederne spurgt om, hvorvidt deres kommune inden for det sidste år forud for undersøgelsen har bevilget de forebyggende foranstaltninger efter § 40, stk. 2 (Olsen, 2002).

Lederne angiver, at de forebyggende foranstaltninger anvendes hyppigere, end den journalbaserede undersøgelse (Nygaard Christoffersen, 2002) lader formode. Således angiver op imod 100 pct. af kommunerne, at de inden for det seneste år har brugt aflastning og hjemme-hos. Mellem 90 og 80 pct. af kommunerne angiver at have bevilget konsulentbistand, familiebehandling, personlig rådgiver og fast kontaktperson. Kun mor-barn-anbringelse og praktiktilbud er bevilget af en mindre andel af kommunerne (henholdsvis 73 og 66 pct.). Ikke alle kommuner anvender hele den liste af foranstaltninger, som loven opregner. Jo større og rigere en kommune er, jo større sandsynlighed er der for, at den anvender hele foranstaltningsrepertoiret og vice versa.

Der behøver ikke at være en modsætning mellem de journalbaserede tal og ledelsesoplysningerne om brugen af forebyggende foranstaltninger. I Nygaard Christoffersens (2002) undersøgelse gøres det nemlig op, hvor mange børn, der fra 1998-2001 har modtaget en given foranstaltning, mens Olsen (2002) opgør, om kommunerne over 1 år blot én gang har anvendt foranstaltningen. Man kunne for eksempel forestille sig, at næsten samtlige kommuner anvendte hjemme-hos, men at de brugte foranstaltningen meget selektivt til en mindre gruppe af børn/forældre med specifikke problemer. Der er dog grunde til at tro, at lederne har foretaget en vis overrapportering af foranstaltningsanvendelsen i kommunerne. I Olsens (2002)

rapport indgår både en statistisk undersøgelse og et kvalitativt case-studie i fire kommuner, og der forekommer i nogle af disse kommuner en uoverensstemmelse mellem lederens svar i spørgeskemaet og i det uddybende kvalitative interview.²⁾

Tendensen kan dog i nogen grad siges at være den samme i de to statistiske delundersøgelser, idet de mest anvendte foranstaltninger angives at være aflastning, hjemme-hos, konsulentbistand og familiebehandling.

Udarbejdelse af handleplaner som led i indsatsen

Der påhviler ikke kommunerne en pligt til at udarbejde handleplaner i det forebyggende arbejde, denne pligt foreligger kun i forbindelse med anbringelse uden for hjemmet og unges alvorlige kriminalitet. Imidlertid kunne handleplaner måske, på samme måde som det er hensigten i forbindelse med anbringelse, skærpe målsætningen med foranstaltningen og forventningerne til dens varighed og virkninger, styrke kontinuiteten i sagsbehandlingen og inddragelsen af børn og forældre i handleplansovervejelserne, samt fastlægge hvornår og hvordan foranstaltningen skal evalueres.

Af Nygaard Christoffersens (2002) undersøgelse fremgår, at man i en fjerdedel af sagerne har udarbejdet en handleplan for det forebyggende forløb, til trods for at handleplanen ikke er et krav. I ca. en fjerdedel af sagerne er udarbejdet en skriftlig målsætning for, hvad man ønsker at opnå. Det fremgår ikke af undersøgelsen, om det er i de samme sager, der både er udformet handleplan og skriftlig målsætning for hensigten med indsatsen. Man må konstatere, at den præcisering af en foranstaltnings hensigt, varighed, forventede effekt og evaluering, som en handleplan kunne indebære, i den store majoritet af sager ikke finder sted. Når en handleplan undta-

2) Dette kan blandt andet skyldes, at lederne ikke altid skelner skarpt mellem de forskellige foranstaltninger, idet flere af dem indholdsmæssigt ligner hinanden (fx hjemme-hos og familiebehandling). Som et tænkt eksempel kan en leder betragte hjemme-hos, der har familiebehandling som hensigt, som både hjemme-hos og familiebehandling, således at hjemme-hos foranstaltningen bliver talt med to gange, selvom kommunen faktisk ikke råder over familiebehandling.

gelsesvist udarbejdes, tyder Nygaard Christoffersens undersøgelse yderligere på, at inddragelsen af børnene i handleplansudarbejdelsen er begrænset, idet 12 pct. af børnene er blevet inddraget i arbejdet med planen. Denne andel stiger med stigende alder hos børnene, eksempelvis er 7 pct. af de 5-9-årige inddraget, 18 pct. af de 10-14-årige og 21 pct. af de 15-19-årige.

Også lederne er spurgt om, hvorvidt der i kommunen foreligger en fast fremgangsmåde for udformning af handleplaner. 45 pct. af kommunerne angiver at have sådanne faste retningslinier. Det ser igen ud, som om tilbøjeligheden til at udforme retningslinier har indflydelse på andre af kommunens aktiviteter. Således evaluerer kommuner med fastlagte retningslinier for handleplaner hyppigere deres arbejde, ligesom de oftere spørger brugerne om deres syn på indsatsen.

Der spørges desuden om, hvem der inddrages i udformningen af handleplanen. 29 pct. af kommunerne siger, at de aldrig eller sjældent inddrager barnet eller den unge, mens 16 pct. tilkendegiver altid at gøre det. 54 pct. af kommunerne befinder sig imellem disse yderligheder ved at angive, at de oftest inddrager børnene (Olsen, 2002, p. 48).

Sammenfattende har lidt under halvdelen af kommunerne retningslinier for udarbejdelse af handleplaner i de forebyggende sager, mens handleplanerne konkret udarbejdes i en fjerdedel af de forebyggende sager. På det generelle niveau angiver 16 pct. af kommunerne, at de altid vil inddrage børnene i handleplansudarbejdelsen, hvilket nogenlunde svarer til de 12 pct. af børnene, der faktisk er blevet inddraget i udarbejdelsen af en handleplan for deres sagsforløb.³⁾

3) Den manglende inddragelse i handleplansudarbejdelse gælder også forældre ifølge flere undersøgelser. Sundell & Karlsson (1999) konstaterer i en svensk undersøgelse ud fra sagsbehandlerne oplysninger, at forældre havde haft stærk indflydelse på udarbejdelse af plan i 23 pct. af tilfældene. For forældre, der ikke boede sammen med barnet, hvilket mest var fædre, gjaldt det kun i 2 pct. af tilfældene, mens sagsbehandlerne mente, at børnene havde haft stærk indflydelse på indholdet i kun 4 pct. af sagerne. Thoburn, Lewis & Shemmings (1995) kommer i UK til lignende andele, idet 21 pct. af forældre, der boede sammen med barnet, havde haft indflydelse på handleplansudarbejdelsen.

I Steenstrups (2002) brugerundersøgelse har familierne ringe overblik over deres sags formål, forløb og varighed, og de har ikke været konfronteret med en handleplan for arbejdet. Der er imidlertid nogle familier, der enten har bedt om aktindsigt i deres journal eller har udarbejdet en behandlingskontrakt som led i familiebehandling. Disse familier har større overblik over deres situation i sagsforløbet, herunder foranstaltningens varighed og hvad der skal opnås med den, hvilket kunne tale for en mere udstrakt brug af handleplaner udarbejdet i et samspil med familierne også på det forebyggende felt.

Det metodiske indhold i indsatsen

I Nygaard Christoffersens (2002) delundersøgelse spørges sagsbehandlerne om, i hvor høj grad forskellige metoder har været anvendt i sagsbehandlingen, mens Egelund (2002) i sin delundersøgelse kortlægger sagsbehandlerne mere dybtgående refleksioner over de metoder, der anvendes som led i den forebyggende indsats. Nygaard Christoffersen (2002) opgør, om følgende metoder har været anvendt i de undersøgte sager: systemisk terapi, Marte Meo, løsningsfokuseret terapi, netværksorienteret terapi og kognitiv adfærdsterapi. Der er yderligere spurgt om, hvorvidt familiemedlemmer har været underkastet individuel terapi, hvis metodiske indhold imidlertid ikke er specificeret. Af svarene fremgår, at relativt veldefinerede behandlingsmodeller i et vist omfang anvendes i den forebyggende indsats. Hyppigst forekommende er systemisk terapi, der er anvendt i 18 pct. af sagerne. Desuden anvendes med faldende hyppighed løsningsfokuseret terapi (i 12 pct. af sagerne), kognitiv adfærdsterapi (9 pct.), netværksorienteret terapi (6 pct.) og Marte Meo (i 5 pct. af sagerne). Individuelt orienteret behandling (formentlig ved psykologisk konsulent, men uden specifikation af den metodiske tilgang) er bragt til anvendelse i 25 pct. af sagerne. Der er imidlertid enkelsager, i hvilke flere behandlingsmodeller er forsøgt, således at det i alt er i 35 pct. af sagerne, en specifik behandlingsmetode eller en psykologisk behandling, hvis metode ikke er oplyst, er bragt i anvendelse.

Disse tal rejser spørgsmålet om, efter hvilke metodiske principper majoriteten – de resterende 65 pct. – af sagerne er blevet grebet an?

Dette spørgsmål kan ikke besvares i det statistiske studie, men det kan konstateres, at sagsbehandlerne kun i en minoritet af sagerne kan redegøre for, hvad det metodiske indhold i den forebyggende indsats har været, hvilket ville gøre det vanskeligt at evaluere virkningerne af indsatsen, fordi dens indholdsmæssige detaljer ikke er kendte.

I Egelunds (2002) kvalitative studie af metodeanvendelsen i den forebyggende indsats, oplyser sagsbehandlerne også, at der tages en lang række relativt veldefinerede behandlingsmodeller i anvendelse i indsatsen. I kommunerne blomstrer i almindelighed en varieret flora af forskellige behandlingsmodeller side om side, men også i dette studie dominerer systemisk terapi. Det er imidlertid karakteristisk, at det er særforanstaltningerne (hjemme-hos, familiebehandling etc.), der lægger nogenlunde veldefinerede praksisteorier og behandlingsmodeller til grund for deres arbejde med familierne, mens sagsbehandlerne sjældent arbejder med rod i en specifik teoretisk forståelse af familiers problemer og i de teknikker, der springer ud af problemforståelsen. Det er også karakteristisk, at sagsbehandlerne ikke er særligt bevidste om, hvilken forståelse af familieproblemer de forskellige referencerammer bygger på, hvilke mål der sættes for løsning af problemerne, og med hvilke teknologier målene søges realiseret. Endelig er det klart, at sagsbehandlerne ikke er vant til at reflektere over forskellige metoders virkninger for klienterne. Som hovedregel tages det for givet, at de valgte metoder vil have positive virkninger for familierne.

I sagsbehandlernes eget arbejde med familierne er de som hovedregel ikke styret af en bestemt praksisteori og behandlingsmodel. Sagsbehandlerne arbejder situationsbestemt, praktisk og erfaringsbaseret og ser ud til i denne situationsbestemte arbejdsmåde at lade sig inspirere af delelementer fra forskellige teorier og behandlingsmodeller, om end de ikke selv kan påvise det teoretiske grundlag for det, de gør. Sagsbehandlerne har i deres daglige praksis udviklet en række principper og teknikker, som er fælles for mange af dem, til trods for at de ikke har udviklet begreber for deres arbejdsmetode, og til trods for at det hører til undtagelsen i forvaltningerne, at den konkrete arbejdsmetode diskuteres sagsbehandlerne imellem.

Resultaterne kan tilsammen tyde på, at der i et vist omfang anvendes veldefinerede arbejdsmetoder i den forebyggende indsats, men at det i de fleste tilfælde enten ikke er tilfældet eller ikke er dokumenteret, at bestemte metoder indgår i arbejdet. Majoriteten af den forebyggende indsats er ikke så metodisk velbeskrevet, at det vil kunne danne basis for evalueringer af, hvilke arbejdsmåder der har positive, neutrale eller eventuelt negative virkninger for familierne. Til trods for at mange forskellige metodeblomster blomstrer i kommunerne, ser opmærksomheden på metodernes effekter for klienterne ud til at være lav. Der er ikke noget, der tyder på, at metoders forskellige problemopfattelse og virkninger diskuteres aktivt i socialforvaltningerne.

Indsats eller undersøgelse?

Det er nævnt i kapitel 3, at undersøgelse og indsats ikke altid afgrænses fra hinanden. I Egelunds (2002) og Steenstrups (2002) undersøgelser går det igen, at indsatser i et vist omfang anvendes i undersøgende øjemed. Forebyggende foranstaltninger anvendes ikke sjældent som en diagnostisk test, dvs., at indsatsen skal frembringe yderligere oplysninger om familien, så det fremtidige indsatsbehov mere præcist kan bestemmes. Denne sløring af grænserne mellem undersøgelse og indsats kan opleves som ubehagelig af de familier, der udsættes for overvågning som et led i indsatsen.⁴⁾ Nedenstående er et eksempel på dette:

“Så skulle de tjekke efter, at jeg sendte børnene af sted, at jeg gav dem madpakke med, og at jeg havde vasket dem, og gjort dem pæne i tøjet hver dag”. (Mor). (Steenstrup, 2002, p. 46).

4) Flere undersøgelser beskæftiger sig med familiernes oplevelse af undersøgelsen. Corby (1987) påviser, at familierne finder kontakten med socialforvaltninger meningsløs, når undersøgelsen trækker ud i lang tid og dens resultater er usikre. Uggerhøj (2000) påviser i en evaluering af en dansk institution, der foretager forældre-evneundersøgelser, at forældrene opfattede undersøgelsen som stressende og smertefuld, hvilket betød, at de havde svært ved at slippe af i deres forælderrolle, som derfor blev vanskeligere at bedømme realistisk. Også Farmer & Owen (1995) beretter fra en engelsk baggrund, at både forældre og børn oplever undersøgelsen som ængstende og traumatisk.

I Egelunds (2002) undersøgelse bliver det også klart, at foranstaltninger ofte anvendes med det dobbelte formål både at yde familien en støtte til at overkomme aktuelle problemer og at opnå yderligere information om familiens hverdagsliv. Det kan i nogle tilfælde se ud som en integreret arbejdsstil, at undersøgelsen pågår løbende via de foranstaltninger, der sættes i værk. Nedenstående er et eksempel på dette fra et interview med en sagsbehandler:

Interviewer: *Hvilke opgaver fik de familierådgivere, I satte hurtigt ind?*
Sagsbehandler: *De skulle observere. De skulle også – ved at have så hyppig kontakt med hende – prøve at finde ud af, hvad der egentlig var brug for hjælp til. De måtte kunne komme med en vurdering efter at have haft mere kontakt med hende, for vi kendte hende jo faktisk ikke.* (Egelund, 2002, p. 19).

Det kan altså være vanskeligt konkret at skelne mellem, hvad der er indsats og undersøgelse, idet disse aktiviteter i mange tilfælde ser ud til at gå hånd i hånd. Det er ikke muligt ud fra evalueringen at fastslå, om dette dobbelte formål gøres klart for familierne. I Hestbæks (1997) undersøgelse bliver det klart, at familier ofte er usikre på, om en undersøgelse er i gang. Dette sandsynliggøres ved, at familierne ofte tror, at en undersøgelse er afsluttet, mens sagsbehandleren oplyser, at undersøgelsen er pågående.⁵⁾ I Steenstrups (2002) brugerundersøgelse kan det dog se ud, som om familierne, uanset om de har fået specifik information om det, observerer, at de er under iagttagelse. Det kan imidlertid også se ud, som om de ikke altid er indforståede med det undersøgende element i indsatsen.

Den tværfaglige indsats – en betydelig ingrediens i indsatsen

I flere af delstudierne går det igen, at den tværfaglige indsats er betydelig i det forebyggende arbejde, og at kommunerne lægger mange kræfter og megen tid i at koordinere indsatsen med de mange samarbejdspartnere, der ofte er deltagere i behandlingen af en børnesag.

5) Hertil kommer, at kun to af tre forældre i Hestbæks (1997) undersøgelse var blevet gjort bekendt med undersøgelsens resultater. Et lignende resultat påvises i en svensk undersøgelse (Sundell & Humlesjö, 1996), hvor 63 pct. af forældrene var informerede om undersøgelsesresultaterne.

Af undersøgelsen af kommunernes organisering fremgår, at mange forskellige faggrupper involveres i sagsbehandlingen. Det gælder først og fremmest og mest kontinuerligt personale fra dagpasning, skole, PPR og sundhedspleje, som kommunerne beskriver som deres faste samarbejdspartnere, men også i mindre udstrækning og mere ad hoc en række andre professionelle, afhængigt af familiens og barnets problemer (Olsen, 2002, p. 32).

Der er i de fleste kommuner etableret faste mødestrukturer for samarbejdet med de faste samarbejdspartnere ud over de mange ad hoc møder om enkeltsager, som hele tiden finder sted. 9 af 10 kommuner har sådanne faste mødestrukturer. 60 pct. af kommunerne oplyser, at de afholder tværfaglige ad hoc møder i forbindelse med undersøgelsen af et barn, mens 70 pct. af kommunerne har faste tværfaglige visitationsmøder, hvor (større) ydelser besluttet/bevilges. I disse faste mødestrukturer og ad hoc møder indtager sagsbehandleren en central plads, idet han/hun er "tovholder" og ansvarlig for, at samarbejdspartnere indkaldes, informeres, koordineres og serviceres. Dvs., at sagsbehandlerens tværfaglige forpligtelser er ganske omfattende.

Olsen (2002, p. 33) konstaterer desuden, at ca. halvdelen af kommunerne oplyser, at der udarbejdes referater af de tværfaglige møder, mens dette ikke er tilfældet i den øvrige halvdel. Det betyder, at familierne ikke kan holde sig informeret om oplysninger og beslutninger i den tværfaglige udveksling, med mindre de selv er deltagere i møderne,⁶⁾ til trods for det tværfaglige samarbejdes strategiske placering i vurdering af og beslutningstagen om familierne. Det kan fraværende samarbejdspartnere naturligvis heller ikke.

6) Flere undersøgelser viser, at der ikke er klare holdninger til forældres deltagelse i tværfaglige møder. Hallett (1995) påpeger i en britisk undersøgelse, at der blandt de professionelle er meget delte meninger om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at familiemedlemmer deltager i de professionelle møder om dem. Cleaver & Freeman (1995) og Farmer & Owen (1995) påviser, også fra UK, at forældre er skuffede over ikke at blive inviteret til møder om deres børn og familie. De er imidlertid også skuffede, når de inviteres, fordi de oplever, at de får ringe indflydelse på møderne, og at beslutningerne er truffet på forhånd. Sørensen (2001) kommer til lignende resultater i en dansk kvalitativ undersøgelse. Forældre følte sig dårligt forberedte på, hvad der skulle foregå på møderne, og deres synspunkter og overvejelser fyldte relativt lidt på møderne.

I Egelunds (2002) delundersøgelse står det klart, at det tværfaglige samarbejde er en af sagsbehandlernes mest centrale arbejdsopgaver, der også optager en betydelig del af hans/hendes tid. Sagsbehandlerne arrangerer møder, deltager selv i dem, informerer, holder sig informerede, afgiver bestillinger til samarbejdspartnere, koordinerer deres arbejde, "doserer" samarbejdspartnernes tilstedeværelse i familiens liv og over for barnet, løser konflikter i det tværfaglige netværk m.m.

Flere sagsbehandlere opfatter det sådan, at det udstrakte tværfaglige samarbejde betyder et kvalitetsløft i det forebyggende arbejde, først og fremmest fordi det tværfaglige samarbejde er et udtryk for, at viften af specialiserede foranstaltninger er udvidet. Mange er imidlertid tvivlende over for det omfang, det tværfaglige samarbejde har antaget, idet det tager mange ressourcer fra det direkte samarbejde med familierne. Mange udtrykker det sådan, at det tværfaglige samarbejde har medført, at der samarbejdes mere med andre professionelle end med familierne. Et eksempel på dette fra et interview:

Interviewer: *Sådan som jeg hører det, du siger, så synes du, at du som sagsbehandler sjældent selv laver forebyggende arbejde?*

Sagsbehandler: *Ja, det synes jeg faktisk ikke, at jeg gør. Og det snakker vi jo også om. Hvad laver vi i det hele taget af forebyggende arbejde og behandling på et sådant kontor som dette? For det meste sender vi jo klienterne andre steder hen. Det kan være en hjemme-hos'er, eller man giver henstilling om, at barnet skal i daginstitution, og det er så det, det forebyggende arbejde består i. Og det er rigtigt, det er ikke noget, som jeg personligt gør. Jeg iværksætter det måske, men jeg synes jo ikke, at jeg laver det. (Lidt senere i interviewet:) Det er nok meget typisk, at det er den rolle, vi som sagsbehandlere har. Vi har måske i virkeligheden mere kontakt med de forskellige samarbejdspartnere end med klienterne. Og det, synes jeg jo, er en utroligt dårlig kontakt, og det ser man jo faktisk også her (= i den udvalgte sag, min tilføjelse). Og det gør da vores arbejde – altså, det er ikke det, man egentlig gerne ville. (Egelund, 2002, p. 61).*

Ud fra sagsbehandlernes udsagn kan der ikke herske tvivl om, at sagsbehandleren, der er den centrale beslutningstager (eller forbere-

der af beslutninger) i det forebyggende arbejde, i stigende grad har indtaget en administrativ rolle som koordinator af det tværfaglige netværk. Den administrative rolle kan i nogle henseender bringe sagsbehandleren på distance af de børn og forældre, sagen drejer sig om, dels på grund af hans/hendes ressourceforbrug til vedligeholdelsen af det tværfaglige netværk, dels fordi der er så mange professionelle omkring barnet/familien, at det af og til ikke skønnes hensigtsmæssigt, at sagsbehandleren også selv holder sig i tæt kontakt med familien.

Det fremgår desuden af Egelunds (2002) studie, at det tværfaglige samarbejde anvendes som en begrundelse for, at forvaltningen ikke selv inddrager barnet i det forebyggende forløb, idet sagsbehandlerne finder, at samarbejdspartnere, der kender barnet i dagligdagen (i daginstitution og skole) "ved bedst", hvordan barnet udvikler sig. Selvom det er væsentligt at få informationer om barnets roller som børnehave- og skolebarn, er det et problematisk standpunkt, at samarbejdspartnere "ved bedst". De ved nogen ting bedst, men kender ikke nødvendigvis alle de nuancer i barnets hverdagsliv og synspunkter på sit hverdagsliv, som er centrale for forvaltningens bedømmelse af et barns trivsel og særlige behov.

Erfaringsopsamling/opfølgning af den forebyggende indsats

Opfølgning og evaluering af arbejdet er en forudsætning for, at børnearbejdets indhold løbende kan vurderes og forbedres, og at sagsbehandlerne kan undergå en kontinuerlig kompetenceudvikling. Det er i lyset af dette en integreret del af indsatsen over for familierne, at der skabes overblik over, hvilke problemer arbejdet skal løse, og at erfaringerne for indsatsens virkninger samles op, analyseres og skaber grundlag for udvikling. Opfølgning og evaluering er både en vigtig forudsætning for kompetenceøgning i det direkte arbejde med familierne og for organisatorisk styring og tilrettelæggelse af arbejdet. Sikring af, at evaluering af arbejdet finder sted, må derfor ses som en vigtig opgave for forvaltningernes ledelser, hvis indsatsens kvalitet til stadighed skal kunne måles. I to af delundersøgelserne er der derfor specifikt spurgt til, i hvor høj grad et forebyggende arbejde er underkastet lokal erfaringsopsamling eller evaluering.

Lederne i familieafdelingerne er blevet spurgt om, hvorvidt der er udformet retningslinier for, hvem der er ansvarlig for at følge op på de bevilgede foranstaltninger. De fleste kommuner har udarbejdet sådanne retningslinier for opfølgningen af de bevilgede foranstaltninger, og 9 ud af 10 kommuner placerer dette ansvar på de enkelte sagsbehandlere, mens for eksempel mellemledere eller sagsbehandlergruppen meget sjældnere har dette ansvar. Dette kan tyde på, at de udformede retningslinier drejer sig om den type af opfølgning, som har til hensigt at vurdere, om en konkret bevilget foranstaltning skal fortsætte, eller om bevillingen skal ophøre. Dvs., at opfølgningen vedrører enkeltsagsniveauet og er et led i den direkte sagsbehandling. Der ser ikke ud til at være tale om retningslinier, der forpligter til erfaringsopsamling på tværs af enkeltsager med henblik på at skabe overblik over problembillederne og indsatserne i kommunen og viden om indsatsernes virkninger (Olsen, 2002).

Det er også kortlagt, i hvor høj grad kommunerne som led i den forebyggende indsats producerer statistik, evaluerer arbejdet eller spørger brugerne om deres vurderinger af indsatserne.

Statistikproduktion om den forebyggende indsats er yderst sparsom. Kun 4 pct. af kommunerne oplyser, at resultaterne af § 38 undersøgelser dokumenteres statistisk, samt at der finder en statistisk registrering af virkninger af indsatser sted (Olsen, 2002). Dette betyder for eksempel, at meget få kommuner dokumenterer (og dermed ved), hvilke problemer indsatsen skal rette sig imod. Lidt under halvdelen af kommunerne fører statistik over, hvilke foranstaltninger, der bevilges. Dette er en lav andel, i lyset af at alle kommuner skal indberette foranstaltningsanvendelsen til Danmarks Statistisk, hvilket må være vanskeligt, hvis ikke kommunen selv har et dokumentationssystem, i hvilket ydelser løbende registreres.

Kommunerne rapporterer om intern og ekstern evaluering af sagsarbejdet som helhed eller aspekter af det. Det er dog 60 pct. af kommunerne, der ikke foretager evalueringer af arbejdet. Hyppigst foretager kommunerne interne evalueringer af delaspekter af det forebyggende arbejde, 28 pct. af kommunerne oplyser at gøre dette.

Tabel 4.2.

Kommuner fordelt efter om de inden for de sidste 24 måneder har udarbejdet statistik, evalueringer eller brugerundersøgelser. Procent.

<i>Typer af statistik, evalueringer og brugerundersøgelser</i>	Kommuner opdelt efter benyttelse af statistik, evalueringer og brugerundersøgelser				Antal svar-kommuner
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt pct.	
Statistik over hvilke foranstaltninger der anvendes	44	54	2	100	251
Statistik over undersøgelsens udfald	4	94	2	100	250
Statistik over hvilke foranstaltninger der har effekt	4	94	2	100	250
Statistik over mindst ét af ovenstående punkter	44	55	1	100	253
Intern evaluering af alle sagsbehandlernes arbejde	14	85	1	101	244
Intern evaluering af delaspekter af arbejdet	28	71	1	100	244
Ekstern evaluering af alle sagsbehandlernes arbejde	7	92	1	100	245
Ekstern evaluering af delaspekter af arbejdet	11	88	1	100	243
Mindst én af ovenstående evalueringer	42	58	0	100	252
Intern brugerundersøgelse	2	97	1	100	242
Ekstern brugerundersøgelse	2	97	1	100	241
Enten en intern eller ekstern brugerundersøgelse af effekten af ydelserne	4	96	0	100	252
Spurgt om familierne har gavn af foranstaltningerne	45	50	5	100	250

Kilde: Olsen (2002, p. 60).

Det overordnede billede er imidlertid, at evalueringer af arbejdet er sjældne i kommunerne.

Det står desuden klart, at kommunerne ikke har tradition for at spørge klienterne om deres syn på indsatsen. Op imod 100 pct. af kommunerne oplyser, at de ikke foretager brugerundersøgelser.

I Egelunds (2002) delundersøgelse udtaler sagsbehandlerne også, at systematiske evalueringer af det forebyggende arbejde ikke foregår. Nedenstående er et typisk eksempel fra et interview med en sagsbehandler:

Interviewer: *Har I nogle retningslinier for erfaringsopsamling?*

Sagsbehandler: *Det gør vi ikke.*

Interviewer: *Det gør I ikke?*

Sagsbehandler: *Nej, det gør vi simpelthen ikke ... Jeg har nok nogle gange tænkt, at hvis man har en sag, der enten er gået rigtigt godt eller rigtigt skidt, så burde man jo sætte sig ned og gennemdrøfte, hvorfor gjorde vi egentlig det. Hvilke erfaringer kan vi tage med fra denne sag til næste gang, vi ser noget lignende. Og det gør vi ikke. Det er der ikke tid til her.* (Egelund, 2002, p. 64).

Enkelte sagsbehandlere siger, at de til eget brug af og til gennemgår en sag, der har optaget dem i særlig grad med henblik på at lære af erfaringerne. Men at det er sjældent, og at der ikke er ressourcer til at gøre det, står klart. I enkelte tilfælde vedrører en sådan gennemtænkning sager, som bliver ved med ikke at lykkes, og hensigten er via en grundig gennemgang at forsøge at se på dem med nye øjne. Der er også udsagn om, at sådanne revurderinger af en sag faktisk kan føre til, at man opfanger nye aspekter i sagen og bestemmer sig for at gøre noget andet end det, som hidtil har givet dårlige resultater. Der er således en interesse hos flere sagsbehandlere for individuelt at lære af deres erfaringer. Denne interesse har imidlertid ringe rammemæssige vilkår, og interessen udvides ikke til en søgen efter kollektive sagerfaringer, som kan højne arbejdets kvalitet generelt.

Samlet tegner dette et billede af en særdeles svag dokumentations- og evalueringskultur i forhold til den forebyggende indsats. Man må på denne baggrund konstatere, at socialforvaltningerne ikke i dag råder over dokumentationssystemer og evalueringsparathed, som muliggør, at man kan skaffe sig overblik over både de sociale problemer i lokalområdet og indsatserne over for dem og kan skabe viden om virkningerne for klienterne af de indsatser, som sættes i værk.⁷⁾ Den manglende dokumentation besværliggør (eller umuliggør) desuden i betydelig grad systematiske forsøg på metodeudvik-

7) Der eksisterer kun få undersøgelser, der beskæftiger sig med socialforvaltningsorganisationens tradition for at evaluere centrale aspekter af arbejdet. To eksempler er dog Egelund & Kvillhaug (2001) og Tengvald, Bergström & Sterky (1999), der vedrører henholdsvis socialforvaltningernes anvendelse af supervision som kompetenceudviklende strategi og socialforvaltningernes arbejde med at kvalitetssikre arbejdet. Begge undersøgelser tegner et billede af en organisation, hvor arbejdsledelsen er velinformeret om arbejdets administrative forudsætninger, men mindre orienterer sig mod arbejdets indhold og resultater.

ling i arbejdet. Det må siges at være en væsentlig mangel på et arbejdsfelt, der er potentielt indgribende over for børn og forældre, at det ser ud til at blive udøvet uden systematiske indsatser for at kvalitetssikre arbejdet. Hertil kommer, at der er tale om et samfundsmæssigt i stigende grad ressourcekrævende arbejdsfelt, hvilket skærper behovet for at vide, hvad man gør, og for kontinuerligt at udvikle og effektivisere arbejdet. Det fremgår af evalueringen (Egelund, 2002), at den enkelte sagsbehandler kun i yderst begrænset omfang og kun i forhold til sine egne sager kan følge op på sit arbejde. Hans/hendes arbejdsopgaver er ikke defineret således, at de giver plads til systematiske erfaringsopsamlinger på tværs af kommunens forebyggende sager. Skabelse af en evalueringskultur, der muliggør løbende kvalitetssikring af arbejdet i forvaltningerne, må i lyset af dette være ledelsernes ansvar, ligesom det er de organisatorisk ansvarlige, der i vidt omfang kan have gavn af, at arbejdet kontinuerligt forbedres, og at klienterne modtager indsatser, der har sandsynlighed for at kunne afhjælpe deres problemer.

Virker indsatsen?

Dette kapitel handler om det sidste af de spørgsmål, der dannede udgangspunkt for evalueringen, nemlig: *Virker indsatsen?* Et helt enkelt spørgsmål, som det er svært at svare præcist på. Efter en række mere overordnede refleksioner over evalueringsbegrebet, vil spørgsmålet blive belyst via resultater fra evalueringens delrapporter, primært rapporterne Social støtte til børn af Mogens Nygaard Christoffersen og Familie-erfaringer af Johanne Steenstrup, mens resultater fra de øvrige delrapporter vil blive inddraget, hvor det er relevant.

Hvordan foretages evalueringer?

Evalueringer og forsøg på målinger af effekter kan foretages på forskellige måder, afhængigt af hvad der er evalueringens formål og de praktiske muligheder for at gennemføre den. En hyppigt anvendt form for evaluering er en *beskrivende evaluering*. Her er der tale om en kortlægning af og redegørelse for en bestemt indsats, herunder eventuelt hvor mange personer, indsatsen har omfattet. Mange mindre evalueringsrapporter, der udarbejdes i forbindelse med konkrete projekter kan have denne karakter. Strengt taget er det en selvmodsigelse af tale om beskrivende evalueringer (Madsen, 1984b), for i selve ordet evaluering ligger der netop, at man foretager en vurdering af det undersøgte. Dog udelukker en beskrivende hensigt ikke, at de beskrivende data underkastes problematisering og analyse.

Delundersøgelsen Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde med børn og unge (Olsen, 2002) er som udgangspunkt tilrettelagt som en beskrivende evaluering, idet *"formålet med undersøgelsen var, at beskrive kommunernes organisering af den forebyggende indsats for børn og unge med særlige behov efter Servicelovens kapitel 8 samt deres politik på området"* (Olsen, 2002, p. 7). I analysen af de indsamlede beskrivende data fjerner rapporten sig imidlertid fra det rent beskrivende niveau.

En anden type evalueringer er *implementeringsanalyser*, hvor man undersøger om den faktiske indsats svarer til det planlagte (Madsen, 1984b). En form for implementeringsanalyser er brugerundersøgelser, hvor man lader brugerne/klienterne foretage vurdering og værdibedømmelse af den indsats eller det tilbud, de har modtaget. Brugerundersøgelser er et nyttigt redskab, når man skal vurdere, om en given indsats bliver modtaget, som man tror den bliver givet, og når man skal opnå større viden om, hvilke elementer eller processer i indsatsen, klienterne på godt og ondt hæfter sig mest ved. Generelt kan man sige, at det er demokratisk vigtigt at give almindelige mennesker, der er genstand for offentlige myndigheders indgreb, en stemme i brugerundersøgelser. Målet med brugerundersøgelser vil ofte være justeringer af en bestemt indsats. Brugerundersøgelser i forskellige former er således nyttige feedback mekanismer. Cirka 4 pct. af landets kommuner anvender brugerundersøgelser som et led i deres forebyggende arbejde (Olsen, 2002, p. 60), mens metoden er betydelig mere anvendt i evalueringer af konkrete aktiviteter og projekter. Brugerundersøgelser kan sige noget om igangværende aktiviteter, især med henblik på justeringer eller ændringer, men de kan sjældent sige noget om sammenhæng mellem en given indsats og det resultat, der kommer ud af den. Dette gælder også denne evaluering af brugerundersøgelse (Steenstrup, 2002), der giver et væsentlig bidrag til den samlede forståelse ved at pege på, hvad forældrene og børnene er glade for eller kunne ønske sig anderledes inden for de givne rammer.

En tredje type evalueringer kan karakteriseres som *procesevalueringer* (Madsen, 1984b) eller *tiltagsevalueringer* (Ogden, 1989). Her er målet at undersøge, hvordan en given indsats virker, og gennem hvilke processer den virker. Fokus er på at forstå og beskrive de mekanismer og interaktioner, der får en given indsats til at virke. Et centralt formål er at belyse, om der er forskel mellem målsætning og resultat (Ogden, 1989), og hvis der er, at belyse de forhold, der kan begrunde forskellen. En evaluering af denne type stiller krav om en ret høj grad af præcisering af såvel formål, indsats(metoder) og resultater. Hvis beskrivelsen af den indsats, der skal evalueres, ikke kan leve op til dette, er det derfor vanskeligt (eller umuligt) at gennemføre evalueringen.

Procesevalueringer kan være teoretisk spændende, da der ofte i forbindelse med dem kan genereres ny viden, som kan få betydning for praksis. Denne evaluerings delrapport om metoder i det sociale arbejde (Egelund, 2002) er en tilnærmelse til en procesevaluering. Ordet ”tilnærmelse” bruges, fordi praktikerne i undersøgelsen ikke havde præcise begreber for indhold og proces i det forebyggende arbejde, de beskrev.

Idealet, når man tager udgangspunkt i ønsket om en sikker viden om, hvilken indsats der virker på et givent problem, er en *effektevaluering*, eventuelt en kombination af effektevaluering og procesevaluering (Madsen, 1984a). Effektevalueringer bør ideelt set foretages over tid, da effekter af en given indsats dels skal have tid for at kunne virke, dels ofte vil klinge af, hvis opfølgingsperioden er lang nok. Der er i effektevalueringer tale om et kvantitativt forskningsdesign, der skaber mulighed for at foretage statistiske analyser.

Effektevalueringer stiller store krav til såvel forskningsdesign som analysemetode. Allerbedst er det, hvis man kan kombinere undersøgelsen af de personer, der er tildelt en indsats, med en kontrolgruppe af personer, der ikke bliver tildelt en indsats (de to grupper skal som udgangspunkt have en sammenlignelig livssituation). Desuden skal det være tilfældigt bestemt, hvem der indgår i henholdsvis gruppen, hvor der foretages en indsats og kontrolgruppen, fx i form af lodtrækning. Disse krav kan det ofte være svært – eller af etiske grunde umuligt – at imødekomme inden for det sociale område. Endnu et krav er, at der skal være præcise begreber (effekt mål) for den situation eller de forhold, man ønsker at opnå som resultat af indsatsen, og der skal være en klar og detaljeret beskrivelse både af problembilledet ved indsatsens start og af indsatsen og det mål, der skal nås via indsatsen.

Kravene til effektmålinger i socialt arbejde er inspireret af den medicinske forskning, der nu arbejder systematisk med at indhente og sammenfatte viden fra forskning,¹⁾ der lever op til sådanne krite-

1) Dette sker for eksempel i forbindelse med Cochrane Collaboration, som er et medicinsk internationalt netværk, der har til opgave at opspore, kvalitetsbedømme og formidle resultater om effekter af forskellige medicinske behandlingsformer.

rier.²⁾ Inden for den samfundsvidenskabelige forskning er der ligeledes et ønske om at tilvejebringe en mere systematisk og mere sikker viden om indsatsers effekter. Arbejdet er endnu på et mere begyndende stade, men behovet tilkendegives såvel fra praksis som fra forskningsverdenen.³⁾

Denne evaluerings delrapport om social støtte til børn (Nygaard Christoffersen, 2002) søger at belyse, om den forebyggende indsats i kommunerne fører til et positivt resultat for de børn, foranstaltningerne retter sig mod. Undersøgelsen er en tilnærmelse til en effektevaluering. Når vi bruger udtrykket ”tilnærmelse”, er det fordi det ikke har været muligt at gennemføre en effektmåling i den klassiske forstand. Undersøgelsen bygger på journalmateriale, der dels ikke indeholder en tilstrækkelig nøjagtig og detaljeret beskrivelse af indsatsen og dels ikke indeholder objektive eller uafhængige effektmål. *”Gennemgangen af journalerne viste imidlertid, at der ikke var anført et konkret formål for langt de fleste af sagerne. Hertil kommer, at ved flere af sagerne var der blot angivet et delmål, fx aflastning, uden at det videre formål var angivet. Det var dermed ikke muligt at vurdere i de konkrete tilfælde, om foranstaltningen havde den tilsigtede betydning for barnet”* (Nygaard Christoffersen, 2002, p. 2). Nygaard Christoffersen tog derfor udgangspunkt i de generelle lovgivningsbestemmelser fra Serviceloven og dernæst i en beskrivelse af børnesituation i 1998, hvor den første forebyggende foranstaltning blev iværksat sammenholdt med situationen 4 år senere i 2001, hvor data til evalueringen blev indhentet.

-
- 2) Et konkret eksempel stammer fra en svensk forskergruppe, der har indsamlet forskningsbaseret viden om behandling af alkohol og narkotikaproblemer (SBU-Statens beredning för medicinsk utvärdering, vol. I og II, 2001). Med udgangspunkt i 23.000 studier om alkoholproblemer er der udvalgt 641 relevante studier, som lever op til de videnskabeligt krav. Eksemplet skal illustrere hvor grundigt og omfattende, der arbejdes med belysning af effekterne af indsatser.
 - 3) I Cochrane netværkets billede er dannet et internationalt netværk, Campbell Collaboration, der sigter på kvalitetsvurdering og formidling af forskningsresultater om effekten af indsatser i socialt arbejde. Der er nyligt etableret et nordisk Campbell Center, der har sæde ved Socialforskningsinstituttet i København.

I det følgende vil spørgsmålet om, hvorvidt indsatsen virker, blive belyst med udgangspunkt i henholdsvis den journalbaserede undersøgelse og brugerundersøgelsen.

Sagsbehandlerne vurdering af problemernes løsning

Nygaard Christoffersen (2002) har spurgt sagsbehandlerne, om de finder, at de problemer, der gav anledning til børnesagen, er blevet løst i løbet af den 4-års-periode, som undersøgelsen omfatter. Konkret ved at situationen vurderes, som den blev beskrevet i journalerne ved den første foranstaltning i 1998 og igen på det tidspunkt i 2001, hvor data blev indhentet. I cirka en tredjedel af de undersøgte sager, finder sagsbehandlerne, at problemer, der i 1998 var årsag til henvendelsen er løst over den 4-års-periode, som indsatsen er løbet over (Nygaard Christoffersen, 2002, p. 52). Det er nogenlunde den samme andel af sagsbehandlere, der bedømmer problemerne som løst uanset hvilket problembillede der gav anledning til børnesagens start.

I ca. to tredjedele af sagerne, vurderede sagsbehandlerne, at de problemer, der forårsagede henvendelsen, ikke var løst efter 4 års indsats. De problemer, som hyppigere var uløste end løst efter den 4-års-indsatsperiode, var omsorgssvigt, fysisk handicap hos barnet eller den unge, børns mistroivsel, opdragelsesproblemer i hjemmet, de voksnes psykiske problemer, barnets/den unges psykiske problemer, problemer i daginstitution/dagpleje og boligproblemer. Bortset fra boligproblemer, som man principielt må kende løsningen på, er de andre nævnte problemer nogle, som det er svært at løse. Måske er det ikke realistisk at forvente ”en løsning” i løbet af 4 år, det kunne være, at svaret var blevet mere positivt, hvis der også var spurgt til, om der var sket ”en forbedring”.

De problemer, der i højere grad er løst end uløste, er problemer i skolen eller vanskeligheder i forbindelse med skilsmisse. Der er dog ingen af de opregnede problemkategorier, hvor var der en markant større andel løste problemer end uløste. Det betyder, at andelen af uløste problemer kan være stor, til trods for at de løste problemer opvejer de uløste. Det gælder for eksempel for børns skoleproblemer, som sagsbehandlerne vurderede som løst over indsatsperioden i 44 pct. af tilfældene, mens 35 pct. af børnene fortsat havde skoleproblemer.

Tabel 5.1.**Henvendelsesårsager blandt familier, hvor problemet blev løst henholdsvis ikke løst i perioden 1998-2001.**

			Procentandele	Signifikans
	Problemet er ikke løst	Problemet er løst	Alle	P<
A) Omsorgssvigt	22	14	19	0,003
B) Børns mistrivsel	49	42	46	Ns
C) Opdragelsesproblemer i hjemmet	49	39	45	0,003
D) Problemer i daginstitution/dagpleje	18	13	16	Ns
E) Problemer i skole	35	44	38	0,007
F) Forældres misbrug af alkohol/stoffer	15	16	16	Ns
G) Barnets misbrug af alkohol/stoffer	2	4	3	Ns
H) De voksnes vold i familien	10	9	10	Ns
I) Voldelig adfærd hos barnet/den unge	6	5	6	Ns
J) Seksuelle overgreb mod barnet/den unge	1	2	1	Ns
K) De voksnes kriminelle adfærd	3	2	3	Ns
L) Kriminalitet hos den unge	3	7	4	Ns
M) Vanskeligheder i forbindelse med skilsmisse	17	23	19	0,02
N) Samværsproblemer	19	22	20	Ns
O) De voksnes psykiske problemer	31	26	29	Ns
P) Psykiske problemer hos barnet/den unge	19	14	17	Ns
G) Fysisk handicap hos den voksne	4	5	4	Ns
R) Fysisk handicap hos barnet/den unge	17	8	14	0,0003
S) Langvarig arbejdsløshed i familien	11	10	11	Ns
T) Boligproblemer (udsat af fogeden, manglende bolig, huslejerestance osv.)	7	6	6	Ns
U) Fattigdomsproblemer i familien	9	9	9	Ns
Antal børn	576	324	900	

Kilde: Nygaard Christoffersen (2002, p. 53).

Denne relativt høje andel af ikke løste problemer kan ikke bruges til at sige, at indsatsen har været ineffektiv, idet mange andre faktorer kan have bidraget til, at problemerne består (eller er forværrede), og problemtyngden kunne have været større, hvis en indsats ikke var iværksat. Man kan dog sige, at sagsbehandlernes egen vurdering af indsatsens problemløsende potentiale er neutral til negativ, når de kun bedømmer et ud af tre børns problemer løst efter 4 års

indsats. Set fra barnets perspektiv er det bemærkelsesværdigt, at hyppigt forekommende og eventuelt alvorlige henvendelsesårsager som omsorgssvigt, opdragelsesproblemer i hjemmet, børns mistrivsel, forældres psykiske vanskeligheder, børns psykiske problemer og problemer i daginstitution/dagpleje er blandt de problemer, der relativt sjældnest angives som løst.

For forældrene hørte opdragelsesproblemer, børns mistrivsel og både forældres og børns psykiske vanskeligheder til de hyppigst forekommende henvendelsesårsager, mens professionelle underrettere oftest lagde vægt på børns mistrivsel, opdragelsesproblemer, omsorgssvigt, de voksnes psykiske vanskeligheder og problemer i daginstitution/dagpleje. Mange af de problemer, der oftest er uløste efter en 4-års-periode, er de samme, som tit giver anledning til, at en sag overhovedet rejses for forvaltningen. Det er derfor områder, som det vil være hensigtsmæssigt at arbejde mere med i den enkelte forvaltning med henblik på at finde måder at forbedre indsatsen på.

Får børnene det bedre?

Et andet mål for indsatsens virkning er, hvorvidt børnene (de unge) på en række områder har fået det bedre i perioden 1998-2001. Nygaard Christoffersen (2002) inddeler oplysningerne om, hvordan børnene har det i 1998 i tre grupper: symptomer på koncentrations- og adfærdsmæssige problemer, symptomer på en depressiv, ulykkelig eller socialt isoleret tilstand, og symptomer på fejlnæring eller spiseforstyrrelse. De valgte spørgsmål er medtaget som indikatorer på dårlig trivsel hos børn og antages dermed at kunne belyse, om børnene har fået en bedre trivsel i indsatsperioden. For hver af de tre grupper af symptomer spørges der samlet til, om der er sket en forbedring eller eventuelt en forværring i perioden 1998-2001.

- Om 584 af børnene i undersøgelsen (65 pct. af alle de deltagende børn) er det oplyst i journalerne, at der ved henvendelsen i 1998 er mindst ét symptom på koncentrations- eller adfærdsmæssige problemer. 271 af børnene (46 pct. af børn med symptomer i 1998) oplyses at have færre symptomer i 2001.
- Om 371 børn (41 pct. af alle børn) oplyses det i 1998, at de har mindst ét af flere symptomer på at være depressive, ulykkelige

eller socialt isolerede. For 205 børn (55 pct. af børnene med symptomer i 1998) angives der færre symptomer i 2001.

- Om 81 børn (9 pct. af alle børn) oplystes det i 1998, at de havde mindst ét symptom på fejlnæring eller spiseforstyrrelse. For 34 børn (42 pct. af børnene med symptomer i 1998) blev der i 2001 oplyst, at de havde færre symptomer.

Samlet tyder undersøgelsen således på, at knap halvdelen af børnene med mindst ét af de undersøgte symptomer på manglende trivsel har fået forbedret deres situation i løbet af perioden 1998-2001, mens der for den anden halvdel ikke har kunnet spores nogen forbedring.

Igen er det svært at vide, om en symptomreduktion hos knap halvdelen af de undersøgte børn er tilfredsstillende. En sådan vurdering må bero på, om en mindre eller den samme reduktion ville være opnået uden en indsats, og det findes der ikke danske tal for. Imidlertid må man også i denne sammenhæng pege på, at sagsbehandlerne oplysninger viser, at godt halvdelen af børnene ikke har fået deres symptombelastning reduceret efter 4 års indsats og fortsat ikke trives optimalt.

Eventuelt kan det være, at nogle enkelte symptomer inden for de enkelte symptomgrupper i højere grad er blevet påvirket end andre. Desværre var det rent praktisk ikke muligt at spørge så konkret til alle de nævnte symptomer. Den anvendte spørgemetoder giver mulighed for at få en samlet pejling på børnenes situation. De symptomer, der spørges til i de forskellige grupper af symptomer, har forskellig karakter. Nogle kan være alvorlige signaler om, at barnet ikke har det godt, mens andre kan have en mindre alvorlig betydning for barnets samlede liv. Under spørgsmålene, der skal belyse, om barnet er depressivt, ulykkeligt eller socialt isoleret, spørges der for eksempel i den mere alvorlige afdeling: "Befinder barnet/den unge sig gennemgående i en depressiv og ulykkelig tilstand med frygt og angst?", mens et spørgsmål fra den anden ende af spektret lyder: "Mangler barnet/den unge nysgerrighed og interesse for omgivelserne?" Når vi får et samlet svar på, om der er sket en forbedring, kan vi derfor kun vide, at der samlet er tale om en forbedring.

Vi kan ikke vide, om det er en depressiv tilstand, der er forbedret, eller om barnet har fået en mere naturlig og alderssvarende nysgerighed over for sine omgivelser. Vi kan derfor heller ikke vide præcist, hvilke symptomer der er reduceret. Man kunne for eksempel forestille sig, at det var de lettere symptomer, der var mindre fremherskende, mens der ikke var sket de store ting i forhold til mere alvorlige problemer. Hvis den enkelte socialforvaltning skal evaluere sit eget arbejde, kunne dette være et vigtigt punkt at tage fat på, for eksempel ved at undersøge om der er nogle problemer, man er bedre til at løse end andre. Detaljerede lokale opfølgninger af indsatsens virkning i forhold til givne problemer vil kunne give meget stof til metodeudvikling i arbejdet.

Sammenfattende peger det journalbaserede studie (Nygaard Christoffersen, 2002) på, at sagsbehandlerne anser problemerne for løst i ca. en tredjedel af sagerne efter ca. 4 års indsats. To tredjedele af problemerne er omvendt efter sagsbehandlerne vurderinger ikke løst ved indsatsperiodens udløb. En del af de problemkategorier, i hvilke problemerne oftere er uløste end løst, vedrører forældres og andre underretters årsager til oprindeligt at henvende sig til forvaltningen, dvs. at majoriteten af de problemer, der overhovedet gav anledning til ansøgningen eller underretningen, i disse kategorier er uløste efter 4 års indsats. Knap halvdelen af børnene opviser efter sagsbehandlerne vurderinger ved indsatsperiodens slutning en reduktion af de symptomer på adfærdsvanskeligheder, psykiske problemer og spiseforstyrrelser, som de bragte med sig ind i sagsforløbet, mens godt den anden halvdel ikke trives bedre i forhold til de nævnte symptomer. I forhold til begge effektmål (løsning af problemerne og forbedring af børnenes trivsel) er det vanskeligt at vide, hvad man skal forvente af en indsats sammenholdt med ingen indsats, fordi der ikke foreligger danske undersøgelser, der kan belyse dette.

Fra brugerundersøgelsen

Den anden delundersøgelse, der især skal inddrages i belysningen af, om indsatsen virker, er delundersøgelsen Familie-erfaringer (Steenstrup, 2002). Det er en kvalitativ undersøgelse af i alt 12 familier. Undersøgelsens resultater kan bruges til at sætte billeder på og måske

i nogen grad forklare den kvantitative undersøgelses resultater, idet børnenes og forældrenes vurderinger af den forebyggende indsats må anses for at være et væsentligt kvalitetsmål for indsatsen. Hvis forældre og børn er glade for og har tillid til indsatsen, må man forvente, at familien og kommunen har et godt udgangspunkt for at samarbejde om de dele af familiens situation, som skal forandres, mens dette sandsynligvis ikke vil være tilfældet, hvis familien ikke forstår formålet med indsatsen og ikke føler sig værdsat i samarbejdet. Børns og forældres vurderinger af indsatsen er imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de får den nødvendige hjælp, der kan støtte børnenes udvikling.

Hjemme-hos

Over halvdelen af undersøgelsens familier har (eller har haft) en hjemme-hos'er tilknyttet. For de flestes vedkommende er dette den første foranstaltning i deres sagsforløb. I nogle familier har hjemme-hos'eren haft til opgave at støtte og vejlede mødrene og at hjælpe dem med at sætte grænser. I andre familier har hjemme-hos'eren haft til formål at få børnene i skole om morgenen. I et par af familierne er begrundelsen for at bevilge en hjemme-hos'er, at der har været vold i hjemmet. Som nævnt (i kapitel 3 og 4) har hjemme-hos'eren været den første foranstaltning for de fleste familier og som sådan desuden ofte et led i selve undersøgelsesforløbet. De fleste familier opfatter det sådan, at hjemme-hos'eren har en dobbelt funktion som både hjælper og kontrollant (Steenstrup, 2002).

Familierne opfatter imidlertid ikke kun hjemme-hos'erne som kontrollanter. Flere mødre beretter, at hjemme-hos'eren har hjulpet dem med praktiske råd om alt fra børneopdragelse til økonomi, hvilket værdsættes som konstruktivt i forhold til dagligdagens konkrete problemer.

I et par familier har kontakten til den samme hjemme-hos'er været langvarig og er med tiden blevet så tæt, at mødrene beskriver hjemme-hos'eren som en slags mor eller en god veninde.

Når børnene/de unge bliver spurgt om hjemme-hos'ernes rolle, er de flestes udsagn vage og diffuse. Nogle af børnene kan ikke helt

huske, hvordan hjemme-hos'eren ser ud, eller hvad hun hedder, til trods for at hun i nogle tilfælde er kommet i hjemmet igennem flere år. Børnene er som regel ikke hjemme, når hjemme-hos'eren kommer, eller også oplyser de, at hun mest snakker med deres mor. De børn og unge, der har haft en hjemme-hos'er med det formål at komme i skole om morgenen, ved godt, at hun kommer af den grund, men de er i tvivl om, hvorfor de har skullet tilbringe tid sammen med hende derudover.

Selvom der er tale om en kvalitativ undersøgelse, hvor der er interviewet i alt 14 børn, vil vi alligevel pege på, at de interviewede børn i undersøgelsen udtrykker usikkerhed over, hvad hjemme-hos'eren skal i deres hjem. Tilsyneladende har ingen af de interviewede børn haft samtaler med sagsbehandleren om hjemme-hos'erens rolle i familien. En sådan samtale kunne have sparet børnene for en del spekulationer og bekymringer:

”Altså, der var jeg meget nervøs første gang, sådan hvor jeg sad og rystede på hænderne, fordi jeg troede ... at jeg skulle blive fjernet eller på et eller andet hjem. ... Jeg blev sådan lidt i tvivl, hvor jeg sådan, gud nej, nu bliver jeg fjernet, eller hvad skal der nu ske?... Jeg kan i hvert tilfælde huske, at efter hun var gået, så siger jeg sådan, huh, okay, nu er det færdigt, og nu skal jeg bare lige slappe af og sådan ... sidde stille og roligt”. (Dreng). (Steenstrup, 2002, p. 48).

Familiebehandling

Børns og forældres udsagn tyder på, at den familiebehandling, der har været etableret for undersøgelsens familier, primært har haft til formål at ændre u hensigtsmæssige adfærdsmønstre og at skabe bedre og mere tillidsfulde relationer mellem familiemedlemmerne. Familiebehandlingen har for nogle familiers vedkommende fundet sted på et familieværksted, mens de øvrige familier har haft samtaler med en familiebehandler i eget hjem og på familiebehandlerens kontor.

Familiernes beskrivelser af familiebehandlingen er præget af de mange samtaler. Samtalen fungerer som det væsentligste og mest anvendte redskab i familiebehandlingen. Via samtalen får behandleren

indsigt i familiens liv, og familien får mulighed for at tale ud og reflektere over sine problemer. Metodemæssigt eksisterer der forskellige retninger inden for familiebehandlingen. Familierne i denne undersøgelse kender imidlertid ikke til, hvilken metodisk tilgang deres familiebehandling har taget afsæt i.

De interviewede familier havde en klar opfattelse af at have nogle komplekse problemer, som krævede udefrakommende behandling, for eksempel problemer i forhold til skilsmisse, alkohol, sygdom og skolegang. Problemerne har givet sig udslag i skænderier, konflikter med skolen, frustrationer og manglende overskud til at tackle hverdagen. De mener, at deres familiesituation var kørt fast, og at de midlertidigt havde brug for hjælp til at komme videre i tilværelsen. Behandlingen beskrives som et middel til at komme til at fungere "normalt", og de sammenligner sig i denne sammenhæng med andre familier, der har færre problemer, mere overskud i hverdagen og en mere tryk og stabil tilværelse.

Trods dette værdsætter familierne, at deres egne oplevelser af problemerne er blevet hørt, taget alvorligt og forstået. Også anden forskning viser, at lydhørhed og forståelse opfattes som en god hjælp (Bengtson & Middelboe, 2001; Christensen, 1991). Samtidig tilkendegiver familierne, at behandlingen indimellem også er et hårdt arbejde, der kræver meget af familiernes tid og ressourcer.

Forældrene tilkendegiver således, at der gennem familiebehandlingen er etableret et godt udgangspunkt for et konstruktivt samarbejde mellem familie og behandler. Det er imidlertid ingen garanti for, at familien får løst alle sine problemer.

Forældrene nævner, at de via behandlingen er blevet bedre til at gøre ting sammen med børnene, stole på sig selv og sætte grænser for børnene. Mødrene udviser glæde over de positive og konstruktive ting, de har lært via familiebehandlingen. Det kan være svært at ændre adfærdsmønstre, og selv små ting som for eksempel at tælle til 10 i stedet for at råbe har betydning for, hvordan mødrene tackler potentielle konflikter i hverdagen.

Der er imidlertid også familier, som ikke føler, at behandlingen har respekteret deres oplevelse af situationen, og det ser ud, som om behandlingen falder til jorden, hvis familie og behandlere ikke formår at skabe en fælles forståelse af problemerne. Familiebehandlingen risikerer i de tilfælde at blive opfattet som forfølgelse i stedet for hjælp til selvhjælp.

Børnenes oplevelser af behandlingen adskiller sig på visse punkter fra forældrenes. Et par af de unge opfatter det som rart at have en voksen at tale med om familiens problemer. I nogle tilfælde udvikler børnene lidt efter lidt et fortroligt forhold til deres behandler, som kan sammenlignes med det nære forhold, som nogle mødre udvikler til deres hjemme-hos'er. Ofte oplever de unge, at de ikke kan belaste deres forældre med deres egne problemer, fordi forældrene har deres at se til:

"Det var rigtig dejligt at snakke løs til en, som slet ikke kendte én. Det var bare dejligt". (Pige). (Steenstrup, 2002, p. 58).

Der er imidlertid også børn, der giver udtryk for, at familiebehandlingen ind i mellem keder dem, og at den konkurrerer med fritidsaktiviteter, som appellerer mere til dem. Børnene har, selvom de ofte udtrykker glæde over behandlingen, imidlertid sværere end forældrene ved at præcisere, hvad de har lært. I stedet henviser de ofte til konkrete oplevelser, som de har været særligt glade for, for eksempel et sommerferieophold med familieværkstedet.

Det skal også nævnes, at enkelte af familierne i forbindelse familiebehandlingen har fået udarbejdet en behandlingskontrakt. Disse kontrakter omtales udelukkende positivt, fordi de giver familierne et håndgribeligt billede af, hvad de arbejder hen imod. Lovgivningen stiller ikke krav om, at der udarbejdes en handleplan i forbindelse med forebyggelsessager. Sammenholdes dette med, hvor glade familierne er for at have nogle konkrete behandlingsmål i kontrakterne, får man den tanke, at handleplaner også kunne være hensigtsmæssige i forhold til forebyggende foranstaltninger. Især tyder det på, at god information kan forhindre, at børnene går alene og gør

sig forestillinger om, hvad der kan ske dem, hvis behandlingen mislykkes.

Aflastning

De børn i undersøgelsen, der har en aflastningsfamilie som foranstaltning, bor hos aflastningsfamilien hver anden weekend. Børnene var mellem 1 og 8 år, da de kom i aflastning, og aflastningsforholdene har været mellem 2 og 10 år.

Børnene har skabt deres forklaringer på, hvorfor de er kommet i aflastning. Fælles for dem er, at de refererer til deres mødres behov for fred og ro. De udtrykker med andre ord solidaritet med deres mor og hendes situation. Nogle eksempler:

"Sune (lillebror) troede, han styrede det hele – det kunne min mor slet ikke klare, så blev det plejefamilie (formelt aflastningsfamilie) ... Vi var tit oppe og skændes ... Min mor har et batteri. Så lader hun op, mens vi er væk. Sådan har jeg i hvert fald forstået det ... Når min mor oplader her, så oplader vi dér og er klar til at komme hjem til mor igen".(Dreng). (Steenstrup, 2002, p. 66).

"Jeg tror blandt andet, det er fordi vi ikke har nogen familie ... og så også fordi mor altid har haft det svært. Jeg tror ikke, det er fordi vi skændes for meget. Det kan da godt være nogen gange, men ikke altid". (Pige). (Steenstrup, 2002, p. 66).

Det virker, som om mange af børnene selv har måttet skabe deres forklaring på, hvorfor en aflastning har været nødvendig. Mødrene fortæller, at det har været svært at forklare børnene, at de skulle i aflastning. I nogle tilfælde har mødrene skjult bevæggrundene til aflastningen, for at børnene ikke skulle føle sig som et problem. De fleste af familierne fortæller, at børnene ikke har snakket med deres sagsbehandler ved aflastningens opstart, nogle af børnene mindes ikke at have mødt sagsbehandleren. Inddragelsen af børnenes synspunkter på aflastningen ser ud til at have været lavt prioriteret af sagsbehandlerne. Imidlertid er en aflastning set med børnenes øjne en indgribende foranstaltning, som ved sin påbegyndelse kan skabe ængstelse. Et eksempel:

”Så fortalte min mor, at hun ville sende mig i en plejefamilie. Så satte jeg mig til at græde ... Jeg troede, jeg blev taget og skulle være væk fra min mor i måneder uden at se hende ... Jeg sad og græd i 3 til 4 timer. Min mor trøstede mig og sagde, at sådan var det ikke ... Til sidst faldt jeg i søvn”. (Dreng). (Steenstrup, 2002, p. 67).

De fleste af børnene er glade for at være hos deres aflastningsfamilier, som de opfatter som en del af deres familienetværk:

”Det er et hyggeligt sted at komme hen... Det er næsten før jeg vil kalde dem en del af min familie”. (Dreng). (Steenstrup, 2002, p. 67).

De fleste af aflastningsfamilierne får stor følelsesmæssig betydning for børnene og skaber samtidig nogle barndomsoplevelser, som ligger uden for de mulige oplevelser i den biologiske familie. Børnene oplever aflastningsfamilien nærmest som en anden verden, der betegnes som ”et sommerhus”, ”et fritidscenter” eller ”et andet hjem”. Aflastningen ser ud til at fungere som et fristed, hvor børnene kommer ud i naturen, på ferie og oplever ting, som står i kontrast til hjemmets muligheder for at give dem oplevelser. Mange aflastningsfamilier kan desuden præstere en anden fysisk ramme end den, børnene er vant til hjemme, for eksempel hus med egen have. Aflastningsfamilierne er karakteriseret ved at have en væsentlig bedre økonomi end børnenes egen familie og flere af dem har overskud til at holde meget pasningskrævende dyr, for eksempel hunde og heste. De fleste aflastningsfamilier består desuden af par og symboliserer på denne måde en ”idealfamilie”, der i modsætning til børnenes egen familie består af både en mor og ikke mindst en far.

Børnene er i de fleste tilfælde glade for deres aflastningsfamilier og har mange konkrete bud på, hvad aflastningen har lært dem. Det spænder fra at have lært at spise med kniv og gaffel og til, at aflastningen har lært dem at læse lektier og passe deres skole.

Samtidig med at børnene er glade for deres aflastningsfamilie, savner de indimellem deres mor. Nogle børn fortæller, at de bliver kede af at tænke på, at deres mor er alene derhjemme og ikke har alle de oplevelser, som de selv har. På mange måder er børnene meget

kompetente til at leve med to forskellige familier, men i nogle tilfælde skaber det også konflikter. Børnene skal forholde sig til to forskellige norm- og værdisæt. Dette aspekt bliver især tydeligt i familier, hvor aflastningen har været i mange år. Børnene fortæller, at der i de to familier kan være store forskelle på, hvordan man vasker op, taler til hinanden, klæder sig på, spiser, gør rent og lignende.

Aflastningsforholdene bliver sammenfattende vurderet positivt af børnene. Børnene er overvejende glade for aflastningen og glæder sig til at komme af sted hver anden weekend. Børnene tager dog i deres tanker mødrene med i aflastningsfamilien. Aflastningen repræsenterer således glæde og gode oplevelser på den ene side og splittelse og afsavn på den anden.

De fleste af mødrene er ligesom deres børn overvejende glade for aflastningsfamilien, som de kommer godt ud af det med, kan udveksle erfaringer omkring børnene med, og er helt trygge ved at sende deres børn til. I de fleste tilfælde har de to familier hurtigt oparbejdet et tillidsforhold til hinanden, i enkelte tilfælde har der været en længere tilvænningsproces, hvor de to familier har taget nogle diskussioner om børnenes opdragelse, og om hvem der havde ansvar for hvad. Aflastningsforhold stiller således krav til, at begge familier kan afgrænse deres respektive ansvarsområder.

Klienternes samlede opfattelse af indsatsen

Børn og forældre udtrykker i brugerundersøgelsen (Steenstrup, 2002) varierede synspunkter på godt og ondt om indsatsen. Mest entydigt positivt vurderes aflastning af både børnene og forældrene, om end det også fremgår, at det ikke altid er ganske enkelt for børnene at indgå i to verdener med forskellige sociale omstændigheder og normsystemer og at godtage, at deres forældre/mor ikke får de samme muligheder for gode oplevelser, som de selv har i aflastningsfamilien. Hjemme-hos og familiebehandling vurderes også positivt af de fleste forældre/mødre. Negative vurderinger forekommer, mest i form af, at forældre føler sig overvåget via foranstaltningerne, men for mange har foranstaltningerne givet en oplevelse af at blive lyttet til og få hjælp til at forandre hverdagsrelationer i familien til det bedre. Børnenes forhold til hjemme-hos og familiebehandling afviger fra

mødrenes. Hjemme-hos er for børnene overvejende en utydelig person, som flere ikke kender, og som de opfatter som en hjælp til deres mor. Familiebehandling kan også af børnene blive oplevet som en foranstaltning, der giver en god mulighed for at blive hørt og reflektere over sin situation, men der er flere børnerøster om, at de mange og lange behandlingsmøder kan være kedelige og konkurrerer med de (kammerat)aktiviteter, som de opfatter som mere attraktive.

Fælles for børnenes udsagn om indsatsen er, at de ikke er blevet taget med på råd eller informeret om foranstaltningerne og deres hensigt, indhold og varighed. Det betyder, at de selv har måttet håndtere deres fantasier om og skabe deres forklaringer på begrundelserne for at gribe ind, ligesom det for nogle foranstaltningers vedkommende (ikke mindst hjemme-hos) står uklart for dem, hvad de tjener til, og hvem de retter sig mod. Fælles for familiernes vurdering er også, at heller ikke de voksne er blevet præsenteret for en samlet plan for, hvad der skal ske, hvorfor og med hvilken varighed. Det medfører blandt andet, at forældrene har mange overvejelser om foranstaltningernes varighed, enten fordi de er bange for at miste foranstaltningen, eller fordi de er i tvivl om, hvorvidt de kan bede om dens ophør. Flere forældre giver også udtryk for at være usikre på, om der holdes snor i forskelligartede tiltag over for barnet eller føler sig direkte svigtede over, at det ikke har været tilfældet. For familierne som helhed ser der derfor ud til at være et betydeligt behov for, at de deltager i og får overblik over planlægningen i sagen, og at de informeres med større præcision, end det ud fra deres oplevelser har været tilfældet.

Resultater fra andre brugerundersøgelser

Almindeligvis omfatter de relativt få brugerundersøgelser, der er foretaget om børnearbejdet, forældres vurdering af den indsats, de har modtaget. Et gennemgående resultat af en del brugerundersøgelser er, at halvdelen eller flere af forældrene giver udtryk for tilfredshed med den indsats, de har fået bevilget.⁴⁾ Tilfredsheden

4) En række svenske undersøgelser har denne karakter (Flodin, 1996; Glingvall-Priftakis & Sundell, 1995; Hermodsson, 1990, 1991; Humlesjö, 1997; Oxenstierna, 1997; Puide, 1985; Sjöblom, 1995; Skjerfving, 1993; Sundell & Alldahl, 1993; Sundell & Humlesjö, 1996; Sundell, Humlesjö & Carlsson, 1994; Sundell & Karlsson, 1999).

refererer som hovedregel til, at forældre har følt sig informerede og lyttet til, og at de har følt sig som deltagere i sagsforløbet, mens utilfredshed skyldes de modsatte oplevelser. I en norsk undersøgelse (Erstad, 2000) er forældre desuden kritiske over for forvaltningerne, fordi det er vanskeligt for dem at tale sammenhængende og ud fra deres egen logik om deres situation i et system, der efterspørger bestemte informationer for at kunne vurdere børns risiko og tildelingen af ydelser. Desuden var forældre generede af, at de sjældent fik positivt gensvar på deres bestræbelser på at forbedre hjemmesituationen.

Nogle britiske undersøgelser⁵⁾ belyser det forhold, at forældres tilfredshed primært vedrører en respektfuld og medmenneskelig behandling. Forældre kan for eksempel være tilfredse med indsatsen, hvis de er blevet mødt på en interesseret og venlig måde, selvom de ikke har modtaget den hjælp, de syntes, de havde behov for. Dette kaster lys over brugerundersøgelseres muligheder og begrænsninger i forhold til at godtgøre effekter i egentlig forstand, idet en respektfuld behandling fra forvaltningens side ikke behøver at være ensbetydende med, at familien hjælpes med deres påtrængende problemer.

Kun få brugerundersøgelser efterspørger børnenes synspunkter,⁶⁾ og disse vedrører fortrinsvis anbragte børn. Nogle vigtige resultater fra disse undersøgelser er, at børnene har modtaget ringe information om, hvad der skulle ske, og dermed har været overladt til deres egne fantasier; at de har følt deres informationer til sagsbehandlere misbrugt til andre formål end deres egne; og at de ikke har oplevet interesse og kontinuitet fra sagsbehandlernes side. Andre projekter satser på at gennemføre systematiske brugerundersøgelser med børn som respondenter. Stüntzner-Gibson et al. (1995) har arbejdet på at udvikle et spørgeskema, der kan måle unges tilfredshed med den sociale service (The Youth Satisfaction Questionnaire: What Kids

5) Colton, Drury & Williams (1995); Sharland, Seal, Croucher, Aldgate & Jones (1996).

6) En klassiker er Butler & Williamsons (1994) undersøgelse af anbragte børns oplevelser af kontakten med socialforvaltningerne og af indsatsen. Et nyt dansk eksempel, også omhandlende anbragte børn, er Nielsen (2001).

Think of Services). De har foretaget et systematisk afprøvning af skemaet og finder, at det er en pålidelig og anvendelig metode til at undersøge børns tilfredshed med den service, de modtager. Skemaet kan bruges til børn og unge på 9 år og ældre.

Sammenfattende om brugerundersøgelser kan det konstateres, at det endnu er relativt sjældent, at børnene selv inddrages som informanter. Samtidigt kan det konstateres, at brugerundersøgelser på den ene side giver et tydeligt billede af, hvordan det opleves at modtage en foranstaltning, ligesom det fremgår, hvilke elementer ved foranstaltningen børnene og familierne i særlig grad sætter pris på. Mens det på den anden side fremgår, at brugerundersøgelser, der udelukkende har børn og forældre som informanter, vanskeligt kan bruges til at dokumentere, at en given indsats har en bestemt effekt.

Virker indsatsen?

Journalundersøgelsen og brugerundersøgelsen har fra hver deres vinkel givet et bud på, om indsatsen virker. Resultaterne tyder på, at indsatsen virker for nogle børn (og deres familier), men langt fra for alle. Det er svært at pege på, hvilke elementer i indsatsen der har den største virkning. De hyppigst anvendte foranstaltninger er aflastningsfamilie og hjemme-hos'er, der begge må karakteriseres som uspecifikke med hensyn til, hvilken effekt de forventes af have for barnet. Samtidigt er det nogle foranstaltninger, som børn og forældre tilsyneladende er glade for. Resultaterne tyder på, at der i hvert fald er to forhold, man skal forholde sig til i fremtidige diskussioner om effekt. Nemlig om man skal fokusere på behandlings- og ændringsaspektet og på om en given indsats virker (i betydningen forandrer) situationen for barnet og familien, eller om det i nogle tilfælde vil være vigtigere at fokusere på omsorgsaspektet, som jo faktisk er noget, familierne i brugerundersøgelsen selv lægger stor vægt på, og koncentrere sig om at give forældre og børn en omsorg, som kan gøre barndommen bedre for børnene. Der er ikke tale om et enten eller, snarere om eksplicit at inddrage problemstillingen, når familiens situation undersøges, og at lade disse overvejelser indgå som element i beslutningen om, hvilken foranstaltning, der skal sættes i værk.

Fokus på barnet

I dette kapitel sættes der fokus på barnet i børnesagen. Formålet er at tydeliggøre de børn, det hele handler om. Dels i form af en beskrivelse af børnene selv og af de nære vilkår for deres opvækst, dels i form af at undersøge om børnene bliver inddraget i sagsforløbet, som loven foreskriver. Beskrivelsen vil især fokusere på problemer og vanskeligheder. Der vil blive redegjort for, hvilke vanskeligheder børnene har på de forskellige områder af tilværelsen, specielt med henblik på at karakterisere, på hvilke områder børnene i evalueringen har en vanskeligere opvækst end deres jævnaldrende. Kapitlet vil primært basere sig på to af projektets delrapporter: Familieerfaringer af Johanne Steenstrup og Social støtte til børn af Mogens Nygaard Christoffersen.

At sætte barnet i centrum

Et gennemgående tema i såvel den sociale børneforskning som i projektets delrapporter er, at barnet på en række punkter tilsyneladende kun optræder som en sekundær person i børnesagen.¹⁾

Man taler fx om forholdene i hjemmet og om belastninger hos forældrene som noget, der kan medføre en risiko for barnets udvikling og trivsel. Mens det er sjældnere, at der er specifikt fokus på, hvordan disse forhold opleves af barnet, hvilke konsekvenser, det har for barnet at vokse op i hjemmet, hvordan barnet oplever at have forældre med svære psykosociale belastninger.

Man iværksætter foranstaltninger, der skal ændre forholdene i hjemmet og aflaste forældrene, så de bedre bliver i stand til at påtage sig forældreopgaverne. Det er sjældnere, at der iværksættes forebyggende foranstaltninger ud fra en målsætning om, at barnet skal blive bedre til at klare sig under de særlige vilkår, det medfører at være barn af ressourcetsvage forældre.

1) Anderson, 1991; 1995; 2002; Backe-Hansen, 2001; Christensen, 1998; Egelund, 1997, 2002; Eidheim et al., 1997; Hestbæk, 1997; Kristensen et al., 2001; Olsen, 2002; Steenstrup, 2002

Et tredje punkt er, at man kan sætte støtteforanstaltninger ind med henblik på at støtte relationerne mellem forældre og barn. Fx for at forældrene bliver bedre til at kommunikere med barnet, for at kontakten mellem forældre og barn kan blive bedre og for at opdragelsen kan få et mere vellykket resultat. Det er sjældnere, at man sætter ind med støtte, der skal hjælpe børnene med at kommunikere med kontaktsvage forældre med mange personlige problemer. Ligesom det er sjældnere, at der etableres en støtte, der kan kompensere børnene for de vanskeligheder, det medfører, at relationen til og kommunikationen med forældrene har været vanskelig.

Et fjerde eksempel er, at man i et forsøg på at fjerne eller mindske børnenes problemer med skolen og skolens problemer med børnene for børn, der bliver væk fra skolen ("pjækker"), sætter ind med skolepsykolog, observationsklasser, specialundervisning, særlige skoler for svage elever, m.v. Det er sjældnere, at man sætter ressourcer af til sammen med børnene at reflektere over, hvorfor de ikke går i skole. Herunder hvad det betyder hver dag at skulle i skole, når man ikke har lyst til det, over hvad det er, barnet gerne vil undgå i skolen, over hvordan det er ikke kunne forstå det, andre børn tilsyneladende forstår, eller over hvordan det er, hver dag at føle sig anderledes.

Ovenstående fire punkter udtrykker tilsammen, at det i debatten og i den konkrete børnesag kan være svært at fastholde et fokus på barnet som subjekt. I det omfang data tillader det, vil vi i dette kapitel give et billede af barnet og et billede af barnets verden, hvor barnet er i centrum for relationer til forældre og andre nære personer, for materielle, økonomiske og sociale forhold. Til slut vil vi belyse, i hvilket omfang barnet inddrages som subjekt i sin egen børnesag.

Børnenes opvækst

Børn, der har kontakt med socialforvaltningen, fordi der er rejst en børnesag, vil på en række punkter have en anderledes opvækst end flertallet af deres jævnaldrende. Børn med anden etnisk baggrund end danske ser ikke ud til at være overrepræsenterede i gruppen af børn med en børnesag (Just Jeppesen & Nielsen, 2001).

I det følgende vil vilkårene for børnenes opvækst blive beskrevet med udgangspunkt i Bronfenbrenners økologiske teori om menneskelig udvikling (Bronfenbrenner, 1977). Økologisk i denne sammenhæng betyder ikke, at vi nu vil skrive om øko-mad eller lignende. Begrebet økologi som det bruges i adfærds- og samfundsvidenskaben *“handler om den indbyrdes afhængighed og om det samspil, der eksisterer mellem et miljø og de dyr og/eller mennesker som agerer og reagerer i dette miljø”* (Egidius, 2001, p. 629). Dvs. vi forsøger at beskrive barnet i samspil med det miljø, det lever i. Bronfenbrenner taler om miljø på flere niveauer. Makroniveauet, der handler om individet i relation til det store samfund, mesoniveauet, der handler om individet i relation til samfundets institutioner og nærmiljøet, samt mikroniveauet, der handler om individet i relation til familien og om individet som sin egen enhed. Vi vil i beskrivelsen af barnets opvækst så vidt muligt følge den samme bevægelse gennem de forskellige niveauer.

Økonomisk resourcesvage familier

Nygaard Christoffersen (2002) peger på, at for 9 pct. af de undersøgte børn var henvendelsesårsagen fattigdomsproblemer i familien. Der er ikke oplysninger om, i hvilket omfang der i øvrigt forekommer fattigdomsproblemer i de undersøgte børns familier, hvor dette ikke er henvendelsesårsag. Men det er oplyst, at kun godt en fjerdedel af de forældre, der har forsørgerpligt over for børnene, har arbejde, og at godt halvdelen af børnene i evalueringen boede med en enlig forælder, da børnesagen startede (Nygaard Christoffersen, 2002, tabel 1.9).

De 9 pct. må formentlig betragtes som et minimumstal. Netop spørgsmål om tilknytning til arbejdsmarkedet og om økonomiske problemer er ikke velbelyst i journalerne. I 1998 mangler der oplysninger om 8 pct. af mødrenes og 52 pct. af fædrenes tilknytning til arbejdsmarkedet, mens der i 2001 mangler oplysninger om 19 pct. af mødrenes og 56 pct. af fædrenes tilknytning. I projektets kvalitative brugerundersøgelse (Steenstrup, 2002) fremhæver de interviewede familier selv økonomiske problemer som en væsentlig del af deres problemer (det samme findes i en tidligere undersøgelse af belastede familier (Christensen, 1991).

Ser man børnefamilier under et, vil de indkomstmæssigt ligge i den rigeste halvdel af befolkningen. Kun 10 pct. af børnene har familier, der hovedsageligt lever af midlertidige overførselsindkomster og følgelig må regnes til den økonomisk set ressourcetsvage del af befolkningen. Modsvarende lever næsten tre fjerdedele af alle børn i den halvdel af alle familier, der har den højeste indkomst (Danmarks Statistik, 2002).

Ser vi på spørgsmålet om arbejdsløshed, gælder det, at i familier, hvor der er to voksne, er forældrene i børnefamilier i mindre grad end andre voksne arbejdsløse, mens forældrene i eneforsørgerfamilier i større omfang end andre voksne er arbejdsløse (Danmarks Statistik, 2002).

Børnefamilier tilhører således generelt den del af befolkningen, der har den bedste tilknytning til arbejdsmarkedet, ligesom de tilhører den økonomisk bedst stillede del af befolkningen. Undtagelsen udgøres af et mindretal, der er karakteriseret ved arbejdsløshed, ved at leve af midlertidige overførselsindkomster og ved enlige forsørgere. Man kan derfor tale om en polarisering mellem et flertal af økonomisk stærke og et mindretal af økonomisk ressourcetsvage børnefamilier.

Det har ikke været et mål for evalueringen at give en præcis beskrivelse af brugergruppens økonomiske ressourcer, men det er sandsynligt, at det netop er den økonomisk ressourcetsvage del af børnefamilierne, som evalueringen beskæftiger sig med (Nygaard Christoffersen, 2002, tabel 1.9).

Opvækst i en økonomisk ressourcetsvag familie

Det interessante i denne sammenhæng er at reflektere over, hvad det betyder for et barn at vokse op i en familie med væsentlig færre økonomiske ressourcer end flertallet af børnefamilier.

Steenstrup (2002) bemærker, at økonomi fylder meget i interviewene med børnene. Både i forbindelse med at børnene hører om forældrenes økonomiske problemer og i forbindelse med helt konkrete materielle ønsker, der ikke kan opfyldes eller almindelige

fritidsinteresser eller oplevelser, der ikke er råd til. I de tilfælde, hvor familien tidligere har haft en bedre økonomi, er det muligt for børnene at sammenligne de nuværende og tidligere forhold:

“Da mor arbejdede, der gik det vildt godt ... sådan kunne jeg godt tænke mig, at det blev igen. Det var sådan, hvor der altid var penge til at: Mor, kan jeg få en tyver? Ja, det kan du godt”. Pige.

Nogle af børnene reflekterer også over det forhold, at kommunen har bevilliget penge til en aflastningsfamilie, så den kan betale for barnets fritidsinteresse. En fritidsinteresse, som moren selv vil have svært ved at finansiere. Fx refererer en dreng sin mor for følgende udtalelse:

“Ja, de (kommunen) kan lige så godt give mig penge, så kan jeg også godt passe ordentligt på jer”. Dreng.

Sammenfattende kan man sige, at børnene i Steenstups delundersøgelse er opmærksomme på, at deres forældre ikke har samme økonomiske formåen, som andre familier. Ligesom de er opmærksomme på, at deres forældre i en del tilfælde ikke selv har råderet over familiens økonomi. Nogle børn oplever desuden, at penge og økonomiske problemer er en del af hverdagsdiskussionen. Der er ting, man ikke kan få eller ikke kan gøre, ligesom diskussioner om penge hyppigt giver anledning til konflikter.

Der er endnu ikke gennemført danske undersøgelser, der specifikt fokuserer på andelen af økonomisk ressourcetsvage børnefamilier²⁾ og på børnenes opvækst i disse familier. I Sverige har man netop gennemført en undersøgelse (Salonen, 2002; en mere politikorienteret kort version er udgivet af Rädde Barnen, 2002). Den svenske undersøgelse mener at kunne påvise, at der er (og vil ske) en øgning af andelen af økonomisk ressourcetsvage børnefamilier, specielt blandt børn med udenlandsk baggrund. Hvis det er rigtigt og hvis denne tendens genfindes i Danmark, betyder det, at det er nødvendigt i

2) M. Azhar Hussain, Socialforskningsinstituttet, forbereder en dansk undersøgelse om børns økonomiske forhold.

langt højere grad at være opmærksom på konsekvenserne af denne udvikling, herunder at det vil være relevant at følge med i, om gabet mellem de økonomisk stærke og de økonomisk ressourcetsvage børnefamilier øges eller mindskes.

Problemer i skolen

Hvis fokus – med inspiration fra Bronfenbrenners teori – flyttes fra økonomien og dermed relationen til det store samfund (makro-niveauet) over samfundets institutioner, nærmiljøet og familien til individet (mikroniveauet), bliver det næste stop, der skal beskrives, barnets relation til samfundets institutioner, her repræsenteret ved skolen.

Problemer i skolen fylder meget i delundersøgelsernes karakteristik af børnenes opvækst. Nygaard Christoffersen (2002) har via journal-notater oplysninger om, hvorvidt barnet er i stand til eller ude af stand til at modtage indlæring, om barnet har koncentrationsproblemer i skolen, samt om hvorvidt eventuelle skoleproblemer er vokset i den periode, barnet er fulgt. Det fremgår, at to tredjedele af børnene i skolealderen har koncentrationsproblemer i skolen og at omkring 13 pct. angives at være ude af stand til indlæring. For 7 pct. af børnene er skoleproblemerne eskaleret i undersøgelsesperioden 1998 til 2001 (Nygaard Christoffersen, 2002, tabel 1.5). Set udefra, dvs. set fra det voksne perspektiv, er der således ikke tvivl om, at skoleproblemer forstået som indlæringsproblemer og koncentrationsproblemer er et væsentligt element i børnenes liv.

Steenstrup (2002) får i interviewene med børnene ligeledes en række beretninger om problemer i skolen. Både beretninger om “at lave ballade”, om ikke at kunne følge med fagligt, om ikke at kunne lide at gå i skole og om at blive mobbet. Interviewene indikerer, at problemerne hænger sammen.

“Der var meget ballade derhjemme ... jeg havde et højt temperament, dengang jeg var mindre. Dengang var jeg rimelig nem at provokere, så jeg flippede totalt ud. ... Jeg gik fuldstændig grassat og kastede med borde og stole. ... Nogle vi havde i klassen, deres forældre har ringet til skolen og klaget. Jeg var meget tæt på at blive smidt ud af skolen”. Dreng.

“Grunden til problemerne i skolen var, at jeg ikke havde det særlig godt med mig selv, fordi jeg havde problemer derhjemme og sådanne ting”. Pige.

“Jeg kunne ikke opføre mig ordentligt i klassen, der var for mange. Jeg havde det ikke så godt i mit hoved, så jeg lavede nogle mærkelige ting ... Og så var der alle de ting, jeg har mødt herhjemme fra ... dem kunne jeg slet ikke huske, men da jeg så lige pludselig sad i skolen, så huskede jeg det”. Dreng.

De tre citerede børn udtrykker dels, at de opfatter sig selv som nogen, der laver ballade, dels at deres ballade bør forstås som et udtryk for de vanskeligheder, de har i hjemmet. Det er ikke indtrykket, at de oplever sig forstået på den måde. Enkelte udtrykker tværtimod, at de føler sig misforståede, dårligt behandlede og oversete i skolen.

“Jeg fik ikke hjælp til lektierne. Hvis jeg ikke kunne finde ud af matematikken, og jeg rakte hånden op, så ville læreren ikke komme. De gik uden om mig ... Jeg kunne sidde en hel time med hånden oppe ... Jeg ved ikke, hvorfor de gik forbi mig, men det gjorde de bare”. Dreng.

En opvækst med problemer i skolen

Der skal ikke meget fantasi til at forestille sig, hvordan livet er, hvis man hver dag skal opholde sig i en skole, hvor man hverken føler, man kan opføre sig på den rigtige måde eller slå til rent fagligt.

Det må antages at være en situation, man ikke har lyst til at opsøge. En del af de interviewede børn beskriver da også, hvordan de ikke har lyst til at gå i skole.

“Mange gange så har jeg bare brugt den undskyldning, jamen, jeg havde det ikke så godt, og jeg blev bare hjemme og sådan noget. Og jeg havde det ikke godtovre på den skole, jamen, så stak jeg bare af, fordi jeg kunne ikke lide den skole ... der var ikke andet end mobning på den skole”. Dreng.

“De drillede mig med, at jeg var tyk og fed. Så ville jeg ikke i skole, og så ville jeg ikke stå op”. Pige.

Citaterne (alle fra Steenstrup, 2002, p. 31) illustrerer, at de andre børn i skolen bemærker de interviewede børns anderledes måde at være på – og at børnene selv oplever, de bliver mobbet. Mobning var faktisk ikke et tema, der specifikt skulle spørges til i interviewene med børnene (Steenstrup, 2002), temaet var skolen. Men mobning blev nævnt så hyppigt og med så stor vægt, at vi finder det nødvendigt at understrege, at mobning formentlig er et problem, som bør gives særlig opmærksomhed netop for de børn, som evalueringen omhandler.

At bliver mobbet betyder at være udstødt af fællesskabet. I Nyt Psykologisk Leksikon (Egidius, 2001) defineres mobning som *“Trakasserier mod et eller nogle få individer, som gennem forfølgelse udsættes for psykisk eller fysisk vold, som regel begge dele. I sine mildere former giver mobning sig udtryk i, at et eller flere individer i en gruppe behandles på en måde, så de føler sig uvelkomne og udstødte”* (p. 370). Af samme opslag fremgår det lidt senere, at *“der kan være mange forskellige ting, der udløser mobningen. Ofte er der tale om, at der er en, der afviger fra det, mobberne anser for normalt”*. En opvækst præget af mobning er en belastning for ethvert barn, der udsættes for det. En nyere undersøgelse viser, at 25 pct. af de danske 11-, 13- og 15-årige børn oplyser, at de er blevet mobbet flere gange i løbet af det seneste skoleår (Schultz Jørgensen et al., 2001).³⁾

Vi har ikke sikre tal, der kan vise, om der generelt er flere børn med en aktiv børnesag, der er udsat for mobning, end hvad der gælder for alle børn. Men en undersøgelse fra SFI af godt 5.000 3-årige børn (Christensen, 2000), kan belyse, hvordan det forholder sig for de 3-årige børn med hensyn til at blive drillet eller slået af jævnaldrende. Det påvises i undersøgelsen, at tre fjerdedele af de 3-årige børn har venner blandt deres jævnaldrende, mens den anden ende af spektret er repræsenteret ved 11 pct., der bliver drillet og

3) Af disse har en tredjedel selv været med til at mobbe andre. Der er ikke bemærkelsesværdige forskelle mellem by- og landskoler, men til gengæld store indbyrdes forskelle skolerne imellem, hvor antallet af børn, der følger sig mobbet, svinger fra 10 pct. til 50 pct. (Schultz Jørgensen et al., 2001, p. 64-65).

slået mere end deres jævnaldrende. 8 pct. af børnenes familier har kontakt med socialforvaltningen på grund af problemer relateret til børnene. Sammenholdes oplysningerne for de 92 pct. uden kontakt til socialforvaltningen med de 8 pct., der har kontakt, viser det sig, at der er en række markante forskelle. Børn, hvor familien har kontakt med socialforvaltningen, har sjældnere venner blandt jævnaldrende børn og bliver markant oftere slået af andre børn. Det kan derfor antages, at også for de ældre børn med en aktiv børnesag, vil der være en forøget risiko for konflikter med jævnaldrende, herunder mobning. Spørgsmål om mobning bør derfor altid indgå, når man undersøger et barns forhold med henblik på at etablere en støtteforanstaltning.

Brugerundersøgelsen (Steenstrup, 2002) indeholder ikke særskilte oplysninger om børnenes egne refleksioner over deres anderledes måde at være på (det var ikke formålet med undersøgelsen), men vi ved fra andre undersøgelser, hvor børn er blevet interviewet, at børn i høj grad er i stand til at være opmærksomme på, at de opfører sig sært eller anderledes, samtidigt med at de ikke ved, hvad de skal stille op med deres iagttagelse (Christensen, 1998). De interviewede børn, der beskriver, hvor svært de synes det er at gå i skole, fortæller samtidigt, at de ikke føler, der er nogen, der har forstået dem på dette punkt.

Enkelte børn har været hos skolepsykolog:

“Jeg kunne ikke rigtig lide hende (skolepsykologen) ... For hun gjorde ikke noget ved det. Hver gang jeg sagde noget til hende, så sagde hun:” Åh, det er vel ikke så slemt. Og hver gang jeg prøvede at forklare hende noget, så sagde hun: Ja, næste spørgsmål. Så hun var ligeglad. Og så tænkte jeg, at hun var droppet”. Pige.

Andre børn har skiftet skole. I de fleste tilfælde har de været glade for at slippe for plageånderne på den gamle skole, men oplevelsen af ikke at blive forstået er fremherskende. Det næste citat illustrerer et forløb, der nok løser problemet med ikke at kunne fungere i den gamle skole, men samtidigt efter barnets egen oplevelse, giver nye problemer.

“Jeg har gået på to andre skoler ... jeg kunne godt blive meget sur ... min bedste ven ... han har fortalt mig, at jeg havde et meget hidsigt temperament, så hvis jeg blev rigtig sur, begyndte jeg at kaste med mursten og alt sådan noget efter den, jeg var blevet sur på. ... På det tidspunkt vidste vi jo ikke, at jeg var syg. Hvis vi havde vidst det, ville de selvfølgelig have skaffet mig en støttepædagog. ... På et tidspunkt kom jeg op at slås og løb op uden at spørge og tog telefonen og ringede til min mor og sagde, at hun skulle komme og hente mig, og så skete der en hel masse, og så besluttede vi, at jeg skulle skifte skole. ... Da jeg kom ind i den (nye klasse) gik jeg i 3. klasse...men det hele var faktisk fra 1. klasse. Og så fordi de troede, at jeg var ligesom de andre, fik jeg kun en Rema 2 (matematikbog til et mindre klassetrin). Men så fandt vi ud af, at det var en skole for dem, der havde svært ved at regne ... og jeg kedede mig mere og mere”. Dreng.

Pointen ved denne fremstilling er primært at pege på børnenes problemer og på deres oplevelse af at være anderledes end andre børn. Sammenfattende kan det konstateres, at de interviewede børn og de børn, der er journaloplysninger om, har massive problemer i skolen. Alle børn kan i perioder have nogle problemer i skolen, men de børn, evalueringen omhandler, har tilsyneladende mange – og forskelligartede – problemer i det meste af deres skolegang.

De massive skoleproblemer har konsekvenser, der rækker ud over barndommen. En problemfyldt skolegang indebærer en risiko for en dårligere skolegang, hvor børnene simpelthen lærer mindre og hvor de derfor også har en mindre sandsynlighed for bagefter at gennemføre en erhvervsuddannelse. Der er ikke gennemført større undersøgelser, der specifikt belyser skolegangen for børn, hvor der er iværksat en forebyggende foranstaltning. For de anbragte børn er der foretaget en undersøgelse af undervisningen på døgninstitutioner, opholdssteder og dagbehandlingstilbud, der peger på alvorlige problemer (Bryderup et al., 2001), men måske er problemerne ikke kun isoleret til at gælde anbragte børn.

Det kan konstateres, at børn, hvor der er iværksat en forebyggende foranstaltning, har få uddannelsesmæssige ressourcer. Dette uddyber den tidligere beskrevne polarisering mellem henholdsvis økonomisk

ressourcestærke og resourcesvage familier og øger børnenes risiko for en marginalisering.

Evalueringen peger således på, at børnenes skolegang er et meget vigtigt punkt at være opmærksom på, hvis barnet skal i centrum. Rent bortset fra, at dårlige skolekunderskaber giver børnene en række handicap, når det gælder om at klare sig senere i livet, må det kalde på opmærksomhed, når man får at vide, at en ikke uvæsentlig del af børnene i de aktive børnesager hver dag skal tilbringe en stor del af deres vågne timer et sted, hvor de føler sig utilstrækkelige, hvor de ikke kan lide at være og hvor de bliver mobbede.

Relationer til jævnaldrende

Tredje stop i denne korte beskrivelse af vilkårene for børnenes opvækst handler om det nære miljø, altså de mennesker uden for den nærmeste familie, som børnene har daglig eller jævnlig kontakt med. Evalueringens data om det nære miljø omhandler primært relationerne til andre børn, herunder miljøet i skolen.

I undersøgelsen baseret på journalmateriale (Nygaard Christoffersen, 2002) er der et spørgsmål, der belyser om barnet er eller ikke er i stand til at etablere sociale kontakter med jævnaldrende. En fjerdedel af børnene oplyses ikke at være i stand til at etablere sociale relationer til jævnaldrende (Nygaard Christoffersen, tabel 1.1). Evalueringen sandsynliggør dermed, at børnene har færre sociale ressourcer, end deres jævnaldrende. Det vil derfor være væsentligt, at forholdet kommer til at indgå som en væsentlig faktor i beslutningsgrundlaget, når der skal træffes beslutning om en foranstaltning.

En opvækst med svage sociale ressourcer

Hvad betyder det for børn, at de gennem opvæksten har færre sociale ressourcer end deres jævnaldrende? Generelt sagt betyder det, at det bliver vanskeligere at være barn. Det bliver sværere at få gode oplevelser med andre børn og det kan blive sværere at få gode rammer om sin opvækst og udvikling.

Det er et alvorligt problem, at en fjerdedel af børnene ikke kan etablere sociale kontakter til jævnaldrende. Det betyder, at disse

børn ikke får den nødvendige sociale indlæring, ligesom det betyder, at de kan have vanskeligt ved at profitere af tilbud, der indebærer samvær med andre.

I forbindelse med sagsbehandlingen er det væsentligt at få afklaret, hvordan barnets relation til jævnaldrende er. Selvom det ikke er noget, der på kort sigt kan ændres, vil det være vigtigt, at være opmærksom på eventuelle vanskeligheder, da det kan have stor betydning for, hvordan eventuelle foranstaltninger skal udformes. Et barn, der lever i konflikt med eller uden nævneværdig social kontakt med sine jævnaldrende, kan fx ikke uden videre forventes at kunne profitere af et almindelig dagpasningstilbud. Tværtimod kan man risikere, at barnets problemer uddybes og befæstes i stedet for at blive afhjulpet. Tilsvarende kan man argumentere med, at hvis et barn har konflikter i relationen til andre børn – og derfor ikke har lyst til at gå i skole, så kan det set fra barnets side næppe opleves som en støtte, at der kommer en hjemme-hos'er og sørger for, at barnet kommer op af sengen og af sted om morgenen. Lidt sat på spidsen kan man se synspunktet formuleret af en af de interviewede piger (Steenstrup, 2002, p. 50).

“Der var tre (hjemme-hos'ere) i alt. Den allerførste kom, fordi jeg ikke stod op, så kontaktede min mor kommunen, og så fik kommunen fat i hende den første ... Hun kom bare og hev mig ud af sengen. Hun var voldelig, synes jeg”. Pige.

Det centrale i denne sammenhæng er at pege på, at børnenes problemer med og konflikter i relationerne til andre børn i højere grad bør inddrages, når barnets situation skal belyses. Ikke kun i form af informationer fra andre (som vi jo også har benyttet i forbindelse med delrapporten baseret på journaloplysninger), men direkte fra børnene selv, så man på den måde kan få uddybet problembeskrivelsen, som de ser ud set med barnets øjne.

Familien

Fjerde del af beskrivelsen af børnenes opvækst omhandler familien. “Opdragelsesproblemer” og “svag forældre-evne” er nogle hyppigt forekommende henvendelsesårsager (fremgår af journalerne for hen-

holdsvis 76 pct. og 48 pct. af børnene, Nygaard Christoffersen, 2002, tabel 3.7). Tilsvarende gælder det for en række foranstaltninger, at målet er, at forbedre relationen mellem forældre og barn. Det ser således ud til, at opdragelsesproblemer og relationsproblemer mellem forældre og barn af sagsbehandlerne anses for en fremtrædende del af problemkomplekset.

I interviewundersøgelsen af børn og forældre (Steenstrup, 2002) er opdragelsesproblemer en del af begrundelsen for de forældre, der oplyser, at de selv henvendte sig til kommunen for at få hjælp. Mødrene beskriver selv situationen som opstået på grund af deres egen akutte følelse af mangel på overskud og afmagt.

Den samme forståelse af konflikter med børnene som følge af mødrenes egne vanskeligheder og følelse af afmagt er beskrevet i tidligere undersøgelser (fra SFI kan nævnes Christensen, 1991, der blandt andet handler om forældre, der slår deres børn og Christensen, 1998, der handler om børn anbragt uden for hjemmet).

Opvækst i en familie med konflikter

Set fra mødrenes synsvinkel er forklaringen forståelig og plausibel. Set fra børnenes synsvinkel må konflikterne antages af udgøre et væsentligt problem. Børnene kan ikke uden videre tage udgangspunkt i, at konflikterne i højere grad skyldes deres forældres egne problemer fremfor at skyldes børnenes egen opførsel og personlighed. For børn er konflikter med forældrene altid en alvorlig sag.

Andre undersøgelser har desuden påvist, at der er en sammenhæng mellem forældre med psykiske problemer og kontakten mellem børn og forældre. Mødre med psykiske vanskeligheder oplever oftere end andre mødre, at deres spædbørn er stædige, krævende og irritable (Nygaard Christoffersen, 1997), en tilsvarende sammenhæng findes for de 3-årige børn (Christensen, 2002). En mere uddybende analyse viser desuden, at psykiske problemer hos enten moren, faren eller begge forældre øger sandsynligheden for, at forældrene bruger fysisk afstraffelse som et led i opdragelsen af deres 3-årige (Christensen, 2001).

Evalueringen peger på, at relationsproblemer faktisk er et punkt, som man er opmærksom på. Olsen, 2002, finder, *“at det primært er de henvendelser, der handler om familiernes adfærdsmæssige problemstillinger, som kommunerne er følsomme overfor, når det gælder om at iværksætte en § 38 undersøgelse. Mens samfundsskabte problemer som fattigdom ifølge kommunerne ikke resulterer i en undersøgelse”* (p. 40).

Tilsvarende er der en hel del foranstaltninger, der netop har opdragelsen og relationerne mellem forældre og børn i fokus. Disse forhold afspejler, at relationsproblemer er en hyppigt anført årsag til kontakt med socialforvaltningen. 36 pct. af alle § 38 undersøgelser inddrager de voksnes og børnenes indbyrdes relationer som et tema for undersøgelsen, 29 pct. af undersøgelserne belyser opdragelsesmetoder og 34 pct. belyser de voksnes tilknytning og støtte til barnet (Nygaard Christoffersen, 2002, tabel 3.3).

Dog er det sådan, at det i højere grad er relationerne og forældrene, der er i fokus, end det er børnene. I delrapporten om *metodeanvendelsen i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge* (Egelund, 2002) sammenfattes situationen i forbindelse med den undersøgelse, der foretages, før en foranstaltning, i følgende citat: *“Desuden vedrører de undersøgelsesaktiviteter, der sættes i værk, fortrinsvis forældres forhold, mens børnene ofte er uundersøgte af forvaltningen selv, der lægger informationer fra daginstitution og skole til grund. Det er i overensstemmelse med reglerne, at undersøgelsen skal inddrage samarbejdspartners synspunkter, men det betones også, at det er naturligt, at en direkte kontakt til børnene etableres som led i undersøgelsen”* (p. 73).

Barnet

Det sidste punkt i karakteristikken af barnets opvækstvilkår handler om barnet som individ. Hvordan har barnet det psykisk og er det muligt at sige noget om, hvordan det er at være barn i en børnesag? På dette punkt har vi – ligesom kommunerne – stort set kun indirekte informationer. De interviewede børn er ikke direkte blevet spurgt om, hvordan de “har det”, målet har været at få deres synspunkter på den forebyggende indsats, de har modtaget.

Undersøgelsen baseret på journalnotater viser, at mellem en tredjedel og halvdelen af alle børn oplyses at været præget af et eller flere alvorlige symptomer på psykiske problemer (Nygaard Christoffersen, 2002, tabel 1.1), 8 pct. anføres at have egentlige psykiske lidelser som depressioner eller psykoser. Ellers ser de psykiske problemer mest ud til at manifestere sig i manglende impuls kontrol (viser sig ved fx hyppige raserianfald eller manglende kontrol af vrede), samt sociale adfærdsproblemer (eksemplificeret ved kriminel adfærd eller misbrugsproblemer). I begge tilfælde er der tale om en stigende forekomst med stigende alder (Nygaard Christoffersen, 2002, tabel 1.1).

Evalueringen indeholder ikke data, der kan belyse forholdene "objektivt" fx ud fra standardiserede test,⁴⁾ ligesom det ikke har været muligt at uddybe de forskellige informationer for det enkelte barn. Det er derfor svært at vurdere, om børnene "har det psykisk dårligt" i en mere dagligdags forståelse af det at have det psykisk dårligt, om de har en egentlig diagnosticeret (eller diagnosticerbar) psykisk lidelse eller om de har adfærdsforstyrrelser, der primært er afledt af den situation, de lever i. En del har dog tilsyneladende alvorlige problemer. 8 pct. der oplyses at have egentlige psykiske lidelser som depressioner eller psykoser (den formulering er anvendt i spørgeskemaet) er en høj andel. I alt 12 pct. anføres gennemgående at befinde sig i en depressiv og ulykkelig tilstand med frygt og angst, 3 pct. angives at have haft selvmordsovervejelser, mens 1 pct. har udført selvmordsforsøg. Med disse tal som baggrund bør det undersøges, om der ikke i langt højere grad bør sættes ind med børne- eller ungdomspsykiatrisk bistand.

Hvis vi skal tolke ud fra resultaterne om børnenes psykiske tilstand, er der to mulige veje. Den første er, at koncentrere sig om problemerne og pege på, at der for børnegruppen som helhed – set i forhold til den gennemsnitlige børnebefolkning – er tale om ganske alvorlige problemer, som man bør forholde sig til. Den anden vej er

4) Det oplyses, at knap en tredjedel af børnene har gennemgået en børnepsykologisk undersøgelse, men der er i journalundersøgelsen ikke spurgt til det kliniske resultat af undersøgelsen.

at pege på det forhold, at når mellem en tredjedel og halvdelen af børnene har psykiske problemer, så må der rent logisk være mellem to tredjedele og halvdelen, der ikke har alvorlige psykiske problemer. Med alle de vanskeligheder, vi har beskrevet i børnenes opvækstforhold, er dette måske mere interessant. Hvorfor har børnene det tilsyneladende ikke værre, eller rettere hvorfor er der ikke flere børn, der har psykiske problemer, hvorfor har de det ikke alle sammen?

Ét muligt svar er, at når der ikke er flere børn med problemer, så er det, fordi børnene ikke er beskrevet ordentligt. Et andet muligt svar er, at undersøgelsen ikke har fået stillet de relevante spørgsmål, der kunne afdække netop dette forhold. Et tredje muligt svar er, at der faktisk er børn, der klarer sig, enten fordi de bliver hjulpet eller fordi de på forhånd har haft adgang til flere økonomiske, sociale, netværksmæssige eller personlige ressourcer. Vi ved det ikke. Men der ligger en spændende opgave i at få foretaget en mere systematisk beskrivelse og analyse af, hvordan børnene rent faktisk har det som individer og hvordan deres relationer til familien, de nære miljø, institutionerne og det store samfund kan beskrives i lighed med forskning om beskyttelsesfaktorer og modstandsdygtige børn (fx Antonovsky, 1979, 1987 og Werner & Smith, 1992).

Inddragelse af barnet

Inddragelse af barnet skal i denne sammenhæng forstås som det, der fremgår af bestemmelserne i Servicelovens kapitel 8 i forbindelse med gennemførelsen af en § 38 undersøgelse. Det fremgår af Serviceloven og af Vejledningen til kapitel 8, at forvaltningen i forbindelse med en § 38 undersøgelse, der muligvis fører til en foranstaltning, har en høringspligt i forhold til børn, der er fyldt 12 år, når barnets situation skal bedømmes og en pligt til at tillægge barnets synspunkter en vægt i bedømmelse. Er børnene yngre end 12 år skal forvaltningen gøre sig bekendt med børnenes opfattelse af den påtænkte foranstaltning – under hensyntagen til barnets alder og modenhed. Igen skal barnets synspunkter tillægges en vægt i den samlede bedømmelse.

Ovenstående omtaler specifikt barnets synspunkter i forbindelse med en påtænkt foranstaltning. Det vil sige, at sagsbehandleren

har pligt til at høre barnets synspunkter om den påtænkte foranstaltning. Ud over det taler Vejledningen om, at det har betydning at skaffe sig et førstehåndskendskab til barnet. Formuleringen indikerer et kendskab, der går ud over barnets mening om en eventuelt foranstaltning og også vedrører barnets hverdagsliv og opfattelse af dette. Med udgangspunkt i evalueringen kan man her uddybe indholdet i førstehåndskendskabet til, at det vil være vigtigt at undersøge, hvorvidt der ud fra barnets synspunkt er et problem, hvad der er problemet, hvilke forhold problemet kunne have en sammenhæng med og hvad der eventuelt kunne afhjælpe problemet. Fx i form af at man hørte barnets synspunkter på de ovenfor beskrevne livsområder.

Evalueringens data omhandler barnets inddragelse i form af høring i forbindelse med en § 38 undersøgelse. Som det fremgår af denne rapport's kapitel 3 oplyser cirka to tredjedele af landets kommuner, at barnet altid inddrages i forbindelse med en § 38 undersøgelsen (Olsen, 2002, p. 43). Kommuner, der følger en fastlagt fremgangsmåde ved gennemførelsen af en § 38 undersøgelse, inddrager hyppigere barnet i undersøgelsen, end kommuner der ikke har en fastlagt fremgangsmåde.

Ser man på de individbaserede oplysninger, fremgår det af journalnotaterne, at 20 pct. af samtlige børn har deltaget i en samtale i forbindelse med § 38 undersøgelsen. Spørgsmålet er selvfølgelig kun relevant for de børn, der er så gamle, at man kan føre en samtale. For børn i alderen 0-4 år er andelen 3 pct., for de 5-9-årige 15 pct., for de 10-14 årige 34 pct. og for de 15-19-årige har 29 pct. deltaget i en samtale (Nygaard Christoffersen, tabel 3.12).

Af interviewundersøgelsen om sagsbehandlernes arbejdsmetode (Egelund, 2002) fremgår, at sagsbehandlerne ofte ikke etablerer en direkte kontakt med barnet som led i afsøgningen af behovet for og beslutningen om forebyggende foranstaltninger. Informationer om barnet opnås dels gennem moren, som er sagsbehandlernes primære samarbejdspartner i familien, dels gennem professionelle, der kender barnet fra dets hverdag i for eksempel skole og daginstitution. Sagsbehandlerne oplyser, at de ikke taler med barnet selv, idet de

anser de informationer, de modtager fra samarbejdspartnere, for tilstrækkelige til at belyse barnets situation. Derved bliver det barn, som sagen drejer sig om, som person usynligt i sagsbehandlerens arbejdsproces, ligesom barnet ikke får mulighed for selv at reflektere over sin situation, over gode og dårlige sider af dagliglivet og over sine behov for og ønsker om forandring. Den yderligere kvalitet i sagsarbejdet, som et godt kendskab til barnets egne opfattelser af sit liv kunne skabe, mistes som en konsekvens af dette, ligesom barnet ofte ikke vil få informationer om foranstaltningerne og deres hensigt direkte fra den ansvarlige sagsbehandler.

Resultatet, at børnene ikke inddrages i det omfang lovgivningen lægger op til, er ikke nyt. Det er heller ikke noget specielt dansk fænomen. Flere danske og udenlandske studier dokumenterer, at børn ikke altid inddrages i forbindelse med undersøgelsen. Hestbæks (1997) undersøgelse (som dog omhandler anbringelser af børn) viser, at socialarbejderen eller en anden professionel havde talt med 62 pct. af børnene mindst én gang forud for deres anbringelse, mens der i 38 pct. af tilfældene ikke var nogen, der havde talt med barnet. Hjort Andersen (1995) påviser, at børns inddragelse i handleplansudarbejdelse er mangelfuld. Egelund (1997) peger i et kvalitativt studie på, at sagsbehandleren ikke kendte to tredjedele af børnene eller kendte dem på en meget overfladisk måde. Christensen (1998) peger ligeledes i et kvalitativt studie (af anbragte børn) på, at der ofte ikke har været talt med børnene. Også Kildedahls (1995) kvalitative studie peger på, at man ofte ikke er opmærksom på at lære børnene at kende, heller ikke når det er indgribende foranstaltninger, der er på tale. Sørensen (2001) dokumenterer kvalitativt, at sagsbehandlerne som hovedregel ikke kendte børnene gennem direkte kontakt. Yderligere dokumenterer Ebsen (2001) i en kvantitativ opgørelse, at sagsbehandlerne inden for det sidste år forud for evalueringstidspunktet kun havde talt med 25 pct. af børnene.

Udenlandske undersøgelser giver lignende resultater. I svenske undersøgelser fra 90'erne (Sundell & Colbiörnsen, 1996; Sundell & Humlesjö, 1996; Wåhlander, 1994) kontaktedes ca. halvdelen af børnene og de unge. En undersøgelse, der over tid sammenligner samtlige børneforsorgsundersøgelser af børn under 12 år ved to

socialdistrikter i Stockholm (Sundell & Humlesjö, 1997) antyder, at det i 90'ernes anden halvdel er blevet mere almindeligt at involvere børnene i undersøgelsen. I en undersøgelse, som vedrører børneforsørgsundersøgelser, der startede i 1997 (Sundell & Karlsson, 1999), opgav sagsbehandlerne, at de havde talt med 80 pct. af børnene. Også en norsk undersøgelse af 112 børneforsørgsundersøgelser (Christiansen, Havnen & Havik, 1998) viser, at sagsbehandlerne havde talt med ca. halvdelen af børnene. Oppedal (1997) finder, at belysningen af børns situation er tynd i norske journaler, og at journalerne oftest ikke registrerer børnenes mening om undersøgelsens problemstillinger og de påtænkte foranstaltninger. Britiske undersøgelser har præsenteret lignende resultater. Thoburn, Lewis & Shemmings (1995) dokumenterer for eksempel, at 39 pct. af børnene var blevet involveret ved, at barnet var blevet informeret om børneforsørgsundersøgelsen, og at sagsbehandleren havde konsulteret barnet en eller ganske få gange. Derimod forekom det næsten aldrig (kun i 3 pct. af 378 familier), at sagsbehandleren havde indledt et forpligtende samarbejde med barnet. Andre britiske undersøgelser (Bell, 1999; Hallett, 1995) dokumenterer lignende resultater, herunder at børns oplevelser af deres situation sjældent registreres i journalerne af sagsbehandlerne. Det fremgår dermed, at problemet med manglende inddragelse af børnene ikke kun kan ses som et dansk problem eller som noget, der er relateret til danske sagsbehandleres arbejdsmetoder eller til danske kommuners organisering af deres arbejde. Det er et punkt, hvor man i alle de lande, hvor der har været undersøgelser af spørgsmålet, kan påvise, at der endnu er langt fra ønsker og teori til praksis. Selvom problemet er påvist flere gange, er der endnu ikke nogen gode løsningsmodeller. Der er derfor god grund til fortsat at pege på problemerne.

Resultaterne fra denne evaluering modsvarer således dansk og udenlandsk forsknings resultater om, at børnene langt fra inddrages i undersøgelsen i det omfang, det forudsættes. Selvom der er forskel mellem forskellige kommuner, viser evalueringen, at Servicelovens bestemmelser ikke følges med hensyn til, at barnets synspunkter via en høring skal indgå i beslutningsgrundlaget før der iværksættes en foranstaltning.

Behov for udvikling

Inddragelse af barnet er således fortsat et område, hvor det må anses for vigtigt, at der sker en udvikling i retning af at flere kommuner arbejder systematisk med at inddrage børnene, så de bliver hørt og får mulighed for at fremsætte deres synspunkter – og lovens bestemmelse dermed blive overholdt. Børn er i al for høj grad usynlige i deres egen sag. Ud over at høre barnets synspunkter om en eventuelt foranstaltning, vil det være vigtigt (efter de informationer, der kommer frem i evalueringen), at sagsbehandleren hører barnets synspunkter om dets liv og dets livsvilkår i det hele taget. Børns ret til medbestemmelse i beslutninger, der er vigtige i deres liv, bør være et væsentligt tema i den socialpolitiske debat.

Der er tale om en opgave, som ikke bare kan forventes løst ved et påbud eller en fornyet vejledning. Når undersøgelser gang på gang viser, at det ikke er ualmindeligt, at sagsbehandleren ikke kender barnet og at det blandt andet skyldes en praksis med primært at indhente informationer om børnene fra samarbejdspartnere, er det ikke tilstrækkeligt udelukkende at fokusere på sagsbehandlingen eller på sagsbehandleren. Ledelsen og arbejdets organisering, samt de retningslinier, der gives via politiske beslutninger bør i lige så høj grad inddrages i arbejdet, hvis man vil fremme en forandringsproces til gavn for børnene.

Perspektiver

Dette kapitel sammenfatter og perspektiverer de centrale resultater på tværs af evalueringen. Det er først og fremmest kapitlets hensigt at pege på de dele af den forebyggende indsats, der ud fra evalueringens resultater er udviklingsområder, der i særlig grad påkalder sig overvejelser om ændringer og foranstaltnings- og metodeudvikling. Kapitlet bygger på resultater fra samtlige delundersøgelser.

Familiens og de professionelle problemformulering

Som udgangspunkt vil der ved en børnesags start ofte være et godt grundlag for samarbejde, idet forældrene i en majoritet af sagerne (ca. to tredjedele) selv henvender sig med en forventning om at få hjælp til deres problemer. Det er dog i det forebyggende arbejde vigtigt at være opmærksom på, at forældrenes henvendelsesårsager, selvom de på væsentlige punkter samstemmer med professionelle underretteres, på nogle punkter adskiller sig fra professionelle bedømmelser af familiens situation. Forældre har således en delvis anden problemformulering, end professionelle i børnenes omgivelser har, og kommunerne afviger i deres undersøgelsespraksis (§ 38) på væsentlige punkter fra forældrenes problemformulering, idet de henvendelsesårsager, som kommunerne typisk vælger at undersøge, ikke er dem, som forældrene hyppigst præsenterer. Som udgangspunkt for et godt samarbejde er det derfor væsentligt at være opmærksom på, at der i videst muligt omfang arbejdes for at opnå en med familien fælles problemformulering som grundlag for fastlæggelse af arbejdets mål og indhold.

På de fleste punkter er der ganske stor overensstemmelse mellem, hvad forældre, der ansøger om hjælp, og professionelle, der underretter, identificerer som problemer og ønsker forandret. Hovedproblemer er for både familie og andre underrettere:

- Opdragelsesproblemer i hjemmet
- Børns mistrivsel
- Problemer i skolen
- De voksnes psykiske problemer

Forældre lægger imidlertid hyppigere end andre underrettere vægt på problemer, der tilsyneladende i høj grad foruroliger dem og besværliggør hverdagen for dem:

- Samlivsophævelse og de problemer, der følger af dette, ikke mindst samværskonflikter
- Børnenes psykiske problemer

Professionelle underrettere begrundet hyppigere deres henvendelse til forvaltningen med:

- Forældres omsorgssvigt
- Forældres misbrug
- Barnets konflikter i daginstitution/dagpleje

Der er således en tendens til, at professionelle underrettere lægger lidt mere vægt på forældrenes problemer med at udfylde forældrerollen, mens forældrene selv i lidt højere grad definerer de problemer, der giver dem anledning til at henvende sig til forvaltningen, som børneproblemer. Også i andre af evalueringens delundersøgelser (Egelund, 2002; Steenstrup, 2002) dokumenteres det, at det forebyggende arbejde i vid udstrækning orienterer sig mod forældre (mødre). Det er deres problemer, der oftest belyses i undersøgelser; det er dem, man taler med; og mange foranstaltninger retter sig mod støtte til, behandling og aflastning af mødre.

Ser man på, hvilke henvendelser kommunerne betragter som så alvorlige, at de følges op af en § 38 undersøgelse, tegner der sig både ligheder og forskelle i forhold til forældres ansøgninger og professionelles underretninger. Kun på et punkt falder kommunernes undersøgelsespraksis sammen med både forældres og professionelle underretteres hovedgrunde til at henvende sig, nemlig børns mistrivsel. Det er dog under halvdelen af kommunerne, der "altid" vil starte en § 38 undersøgelse af denne grund. Forvaltningens undersøgelsespraksis stemmer også overens med underretteres, men ikke forældres, begrundelser i forhold til forældres omsorgssvigt og misbrug. Derimod fører opdragelsesproblemer, som både forældre og underrettere lægger megen vægt på, kun til, at en undersøgelse

“altid” iværksættes i 37 pct. af kommunerne. Endnu mindre overensstemmelse er der mellem den vægt, som forældre og andre underrettere lægger på betydningen af børns skoleproblemer, og kommunernes tilbøjelighed til at ville etablere en undersøgelse af skoleproblemer, hvilket kun 9 pct. af kommunerne “altid” gør. Kommunerne har desuden en større tilbøjelighed til at ville iværksætte undersøgelser af henvendelser om børns adfærdsproblemer (misbrug og voldelighed); meget få forældre eller professionelle underrettere begrundes deres henvendelse med disse forhold.

Det er væsentligt at bemærke overensstemmelserne mellem forældrenes og andres begrundelser for at involvere forvaltningerne, og det er også væsentligt at hæfte sig ved, at forvaltningerne i deres undersøgelsespraksis er på linie med ansøgere/underrettere, når det drejer sig om børns mistrivsel. Der er dog også grund til at være opmærksom på forskellighederne i bedømmelserne. Som udgangspunkt må det være af betydning i det forebyggende arbejde, at professionelle, der bliver en del af arbejdet med at forbedre et barns situation, så langt som muligt kan anerkende familiens egen definition af situationen og problemernes karakter. Det er naturligvis ikke sådan, at professionelle altid skal eller kan være enige med familien om dens opfattelse af problemerne, men hvis de professionelle problemdefinition er væsentlig anderledes end familiens, kan man forvente, at konflikter kan opstå. Der er en tendens til, at professionelle underrettere og forvaltningerne i højere grad end forældrene betoner forældrenes afvigelser i form af omsorgssvigt og misbrug, så man kan forvente, at disse problemer kan give anledning til konflikt om problemernes eksistens, alvor, betydning for barnet og forvaltningernes legitime ret til at gribe ind. Man kan også forvente, at problemer, som forældre anser for centrale (børnenes konflikter med skolen, forældres mere almene opdragelsesproblemer m.v.) kan give anledning til konflikter, såfremt forvaltningerne prioriterer undersøgelse af disse problemer lavere.

I det hele taget kan forskellighederne i opfattelsen af, hvilke problemer der er tyngende eller alvorlige, give anledning til, at man i forvaltningerne er opmærksom på og registrerer, på hvilke punkter børns og forældres problemdefinition afviger fra underretteres og

forvaltningens, samt informerer familierne om nuancerne i forståelsen af, hvilke problemer der skal arbejdes med.

Familier med gentagne børnesager

Der er grunde til at være opmærksom på “genganger-familier”, hvis børnesag aktiveres flere eller gentagne gange. Familier, der tidligere har haft en børnesag, adskiller sig fra førstegangsklienter ved at være en gruppe, der dels er hårdt socialt belastet (af langvarig arbejdsløshed, bolignød og fattigdom), dels er præget af forældres misbrug og begrænsede kapacitet til at varetage børnenes omsorg og opdragelse. Komplexiteten i problemerne og den tilsvarende kompleksitet i den indsats,¹⁾ der er brug for, påkalder sig kommunernes opmærksomhed og evalueringer af, hvilke virkninger indsatsen har i disse familier, der som “gengangere” tilsyneladende ikke hjælpes nok til, at problemerne reduceres.

Hvis familien tidligere har været involveret i en børnesag, er der markant oftere tale om, at henvendelsesårsagen har været omsorgssvigt, opdragelsesproblemer i hjemmet, forældres misbrug af alkohol/stoffer, langvarig arbejdsløshed og fattigdom i familien (Nygård Christoffersen, 2002). Familier med gentagne børnesager er således en gruppe, der kan karakteriseres ved en social og personlig marginalisering, der rækker ud over, hvad der gælder for flertallet af de familier, der er involverede i en børnesag. Det drejer sig om familier, hvor der er en ophobning af problemer, der tilsammen forringer forældrenes overskud og deres kapacitet til at varetage opdragelse og omsorg for børnene på forsvarlig vis.

Trods dette viser journalerne sig at være meget mangelfulde i forhold til informationer om de sociale forhold, som er en integreret

1) Behovet for en kompleks indsats kan ved første øjekast se ud til at repræsentere en modsætning til, at forældre ved henvendelsen ofte præsenterer et relativt afgrænset problem, fx forældres psykiske problemer. Indsatsen skal ideelt set tage udgangspunkt i familiens problemformulering, hvilket umiddelbart kunne tale for en afgrænset indsats i forhold til et formuleret afgrænset problem. Modsætningen er dog måske tilsyneladende, idet det over for afgrænsede problemer er muligt og ofte hensigtsmæssigt med familiens samtykke at sætte ind på forskellige niveauer: over for barnet, forældrene, i netværket, i barnets institutionelle miljø m.v.

del af problembilledet og af indsatsen, hvis denne skal kunne udvirke forbedringer for barnet. Der er simpelthen ikke i mange journaler registreret de fundamentale oplysninger om for eksempel forældres arbejds- eller arbejdsløshedssituation. At det ikke sker, kan reducere det direkte klientarbejdes kvalitet, idet for eksempel en ny sagsbehandler ikke vil have mulighed for ud fra journalen at danne sig et hurtigt overblik over familiens sociale situations betydning for det samlede problembillede. Den manglende dokumentation har også som konsekvens, at man ikke vil være i stand til lokalt og organisatorisk at danne sig et generelt billede af, hvilke problemer man står overfor i "genganger-sager", der er en væsentlig udfordring i forvaltningernes børnearbejde, fordi selve det, at familierne er gengangere, lader formode, at indsatsen ikke har modsvaret deres særlige problemer og været i stand til at forbedre børnenes opvækstsituation.

Skolens betydning for børnenes problembillede

Skolens betydning for børns sociale problemer fortjener særskilt opmærksomhed. Skolen spiller en central rolle i børnesagerne. Dels er underretninger fra skolesystemet de oftest forekommende, hvilket tyder på, at børns og forældres evne til at leve op til skolens krav er et vigtigt omdrejningspunkt. Dels er skoleproblemers betydning for børns og forældres hverdag markant. Ud over at mange af børnene dagligt føler sig uønskede og utilpasse i skolen, er forekomsten af koncentrations-, indlærings- og adfærdsproblemer i skolen høj, hvilket i væsentlig grad kan påvirke børnenes fremtid i form af ringere muligheder for uddannelse og beskæftigelse som unge og voksne. Det er således centralt at medtænke en forbedring af børnenes skolegang (og skolepræstationer) i en forebyggende indsats, hvis denne på længere sigt skal skabe flere chancer for børnene.

Skoleproblemer er et eksempel på, at børns sociale problemer kan bevæge sig over sektorgrænser og ikke pænt holder sig inden for administrative opdelinger. Dette kan gøre det vanskeligere for forvaltningerne målrettet at inddrage en plan for barnets skolegang i den forebyggende virksomhed. Ikke desto mindre er dette ganske centralt, hvis man skal arbejde for, at børnene som voksne kan udfylde et almindeligt voksenliv med arbejde og egen indtjening.

Man kan rejse det spørgsmål, om ikke en hjælp til skolegangen for mange børns vedkommende ville være den bedste hjælp til et ungdoms- og voksenliv uden sociale problemer? Flere undersøgelser peger på skolegangens afgørende betydning for børns sociale karriere (Quinton & Rutter, 1988; Rutter, 1989).

§ 38 undersøgelsen

Det er gennemgående i evalueringens delundersøgelser, at der foretages relativt få § 38 undersøgelser, og/eller at den skriftlige dokumentation af undersøgelsen i mange tilfælde er mangelfuld. Mange kommuner tilkendegiver, at de ikke nødvendigvis igangsætter en § 38 undersøgelse af henvendelser, der umiddelbart kan forekomme relativt alvorlige, og der er ifølge journalerne faktisk gennemført undersøgelser i under halvdelen af de sager, hvor forebyggende foranstaltninger er bevilget. Hertil kommer, at det ofte ikke tydeliggøres, hvornår der er tale om en undersøgelse og en indsats. Naturligvis kan en igangsat foranstaltning give information, der er væsentlig i en undersøgelsesproces, men det har den uheldige konsekvens, når undersøgelse og indsats glider over i hinanden, at klienterne ikke kan skelne klart mellem, hvad der er hvad. De manglende undersøgelser tyder på, at analysen af barnets (familiens) situation forud for iværksættelsen af foranstaltninger ofte er begrænset, og at begrundelserne for at iværksætte foranstaltningerne er svage. Der er således tungtvejende grunde til at igangsætte metodeudvikling og øge kompetencen på undersøgelsesområdet.

Af brugerundersøgelsen (Steenstrup, 2002) fremgår, at de fleste forældre og børn ikke har haft kendskab til, at en § 38 undersøgelse har fundet sted, de nævner slet ikke undersøgelsen. Det betyder, at familierne mangler viden om, hvordan kommunen vurderer deres problemer og begrunder foranstaltningerne, hvilket gør det vanskeligt for dem at overskue det forebyggende arbejdes hensigt og rækkevidde. Familierne har ikke oplevet en helhedsorienteret undersøgelse, hvis formål, vurderinger, konklusioner og begrundelser de er blevet informeret om og inddraget i. Specielt er børnene ikke blevet inddraget eller informeret og har meget luftige forestillinger om, hvad de forskellige foranstaltninger skal tjene til. Evalueringens fire empiriske delundersøgelser (Egelund, 2002; Steenstrup, 2002;

Olsen, 2002; Nygaard Christoffersen, 2002;) peger på, at børnene inddrages i ringere grad end forældrene. På trods af, at familierne som hovedregel ikke har oplevet en klar undersøgelsesfase, har flere af dem følt sig observeret af kommunen og oplever en indirekte, vedvarende og kontrollerende opmærksomhed, som trækker ud og bliver et stadigt, diffust element i tilværelsen.

§ 38 undersøgelser er underkastet en omfattende retlig regulering. En grundig indledende undersøgelse tillægges stor betydning, og det anses for et naturligt led i sagsoplysningen, at der fremskaffes et førstehåndskendskab til familien og barnet. Den detaljerede regulering fastsætter dog ikke retningslinier for, hvordan sagsbehandleren konkret skal foretage undersøgelsen. Fremgangsmåden overlades til den enkeltes skøn over, hvad der er nødvendigt.

På flere måder er undersøgelsesarbejdet vanskeligt. Det gælder balancegangen mellem en grundig undersøgelse og en ikke unødigt omfattende undersøgelse, som konkret kan være vanskelig at opnå. Det gælder også i situationer, hvor forvaltningen præsenteres for akutte problemer, der ikke levner plads til større undersøgelse. De akutte situationer opstår jævnligt i socialforvaltninger og skaber det paradoks, at sagsbehandleren skal sætte foranstaltninger i værk uden at have tilstrækkeligt grundlag for at bedømme foranstaltningernes formålstjenlighed. Vanskelighederne ved at undersøge et barns opvækstforhold gælder også grundlæggende, fordi man i børnearbejdet beskæftiger sig med komplekse, sammensatte og ofte flertydige problemer og sjældent en gang for alle kan afklare dem og deres løsning. Familier forandrer sig, nogle problemer klinger af, andre opstår og kræver fornyede undersøgelsesaktiviteter og løsninger. I en vis forstand besværliggør familiers dynamik en velordnet arbejdsproces, hvor undersøgelsen kommer før vurderingen, som igen går forud for indsatsen. Ikke sjældent kan man se næsten den modsatte proces: at en foranstaltning åbenbarer ukendte problemer i familien, som fører til fornyet undersøgelse og vurdering af hensigtsmæssigheden i den allerede bevilgede foranstaltning. Ikke desto mindre forudsætter reglerne, at sagsbehandlerne indledningsvis skal skabe et grundigt beslutningsgrundlag, hvis omfang dog afhænger af den enkelte sags alvorsgrad og eventuelle akutte karakter.

I en femtedel af kommunerne er der iværksat et udviklingsprojekt omkring undersøgelsesarbejdet. Jo større kommunen er, jo større er sandsynligheden for, at udviklingsprojekter er igangsat. I kommuner med et specialiseret børnearbejdet, iværksætter man hyppigere forsøg med undersøgelsen end i kommuner, hvor forskellige sagstyper integreres. Specialiseringen ser ud til at skærpe opmærksomheden på faser i arbejdet, som tiltrænger metodeudvikling.

Den summariske arbejdsmetode i § 38 undersøgelserne rejser nogle centrale spørgsmål. Et er, at det i nogle tilfælde ikke vil være muligt at efterkomme lovens ord om en undersøgelse som beslutningsgrundlag, fordi problemstillingerne er akutte og kræver handling her og nu. Et mere grundlæggende spørgsmål er, om den forventede systematiske arbejdsproces, hvor indsats følger undersøgelse, modsvare kommunernes sædvanlige arbejdsmetode i undersøgelser af børn? I de undersøgte kommuner eksisterer der en undersøgelsesstil, der er karakteriseret af, at undersøgelser begrænses til de forhold, der umiddelbart kan udløse den foranstaltning, man erfaringsmæssigt mener vil være velegnet. På den ene side kan dette ses som en efterlevelse af kravet om, at undersøgelser ikke må være unødigt omfattende. På den anden side kan det volde problemer at vælge den relevante indsats uden et vist bredt kendskab til familiens samlede situation. Undersøgelsesstilen indebærer også, at foranstaltninger i en sags tidlige faser tildeles lige så meget som en diagnostisk test i en fortløbende undersøgelsesproces, som en hjælp til familien, og at der ikke trækkes skarpe grænser mellem undersøgelses- og handlingsfasen. I en vis forstand kan man sige, at undersøgelsen foretages fortløbende langt ind i eller gennem hele sagens forløb.

Undersøgelsesstilen kan have den fordel, at man fleksibelt kan iværksætte nye delundersøgelser i takt med forandringer i familiens situation. Sagsbehandlerne har i almindelighed travlt, så man kan også se det som en fordel, at undersøgelsen begrænses til de forhold, som kan udløse den foranstaltning, der efter sagsbehandlerens erfaring vil være den relevante. Stilen kan imidlertid også have negative konsekvenser, idet man risikerer at overse væsentlige ressourcer eller alvorlige konflikter hos familiens medlemmer og i deres hverdagsliv. For klienterne betyder den løbende undersøgelse, at de ikke kan

opnå et klart overblik over deres "diagnose" og handlingsplan. Det positive set fra et klientperspektiv kan være paratheden til hurtigt at forholde sig til nyformulerede behov, det negative kan være en stadig overvågning, som følger af undersøgelser, der ikke er klart afgrænsede og ikke hører op. Endnu en konsekvens af arbejdsstilen omkring undersøgelser er, at der fokuseres på det mest presserende, mens andre ting træder i baggrunden, for eksempel koncentrerer man sig i nogle sager om de børn, der aktuelt er i centrum, og glemmer søskende, der lige nu ikke gør så meget opmærksom på sig selv, men deler opvækstvilkår med barnet i centrum.

Der er ud fra alle delundersøgelserne samlet grunde til at mene, at undersøgelser gennemføres i for sporadisk et omfang i det forebyggende arbejde, set i relation til betydningen af at foranstaltninger iværksættes på et velgennemtænkt og veldokumenteret grundlag. Der er også grunde til at være opmærksom på, at børn og forældre i højere grad, end det nu er tilfældet, både inddrages i undersøgelserne og informeres grundigt om deres resultater og foranstaltningernes formål, indhold og forventede varighed.

Børnenes inddragelse i sagsforløbet

Børnene inddrages for sjældent i undersøgelsesfasen. Kun 20 pct. af børnene er blevet tilbudt en samtale i forbindelse med undersøgelsen af dem, denne andel øges dog med børnenes stigende alder. Børnene i brugerundersøgelsen har vage forestillinger om, hvad indsatsen tjener til, og de er ikke blevet informeret om iværksættelsen af konkrete foranstaltninger, men har selv måttet skabe sig en forklaring på indsatsens begrundelse og hensigt. Sagsbehandlerne anser det som hovedregel for tilstrækkeligt at undersøge børnene via udtalelser fra professionelle i deres daglige omgivelser. Den begrænsede inddragelse af børnene må anses for en kvalitetsforringelse af det forebyggende arbejde, idet kun børnene selv kan gøre rede for, hvordan de oplever betydningen af mange forskelligartede risikofaktorer i deres barndom. Børnenes problemformulering og forestillinger om, hvad der kan hjælpe dem, er et nødvendigt supplement til forældres og professionelles bedømmelser af barnet, hvis en adækvat forebyggende indsats skal kunne vælges.

Det er påvist mange gange både i dansk og i international forskning, at børn i alt for ringe grad inddrages som deltagere i beslutninger vedrørende forebyggende foranstaltninger eller anbringelse. Helt konkret må det påkalde sig opmærksomhed, at servicelovens bestemmelser fortsat ikke følges på dette område. Men det er ikke tilstrækkeligt at stoppe med denne mere formelle erkendelse. Det er også værd at reflektere over, hvilke informationer man på denne måde går glip af. Man overser at børn faktisk er de personer, der ved mest om deres eget liv og dermed også, at de er personer, der kan bidrage til, at en eventuelt problemløsning kunne se anderledes ud. Brugerundersøgelsen (Steenstrup, 2002) tydeliggør, at børn har synspunkter på, hvad der er problemer, på hvordan de opfatter dem, og på hvad der kunne være en løsning, samt at børnenes opfattelser på væsentlige punkter (for eksempel i forbindelse med mobning) afviger fra, hvad de voksne peger på. Det vil derfor være væsentligt at overveje, om man kan finde veje for mere systematisk at indhente børnenes synspunkter på de beskrevne områder.

Planlægning af arbejdet sammen med familien

Både forældre og børn savner tilbagemeldinger på vurderingen af dem, indsatsens formål, indhold og forventede varighed, dvs. oplysninger som normalt ville forefindes i en handleplan ved anbringelser. Der er ikke i lovgivningen krav om, at forvaltningerne skal udarbejde handleplaner i forbindelse med forebyggende sager. Nogle familier har imidlertid via familiebehandling været præsenteret for behandlingskontrakter og opfatter disse som positive og ydende et overblik over, hvad der skal ske. Dette taler for, at man i højere grad arbejder med at lave en klar planlægning af forløbet, eventuelt i form af egentlige handleplaner, i samarbejde med familien også i forebyggelsessager, aktuelt foreligger handleplaner i en fjerdedel af sagerne.

Der påhviler ikke kommunerne en pligt til at udarbejde handleplaner i det forebyggende arbejde, denne pligt foreligger kun i forbindelse med anbringelse uden for hjemmet og unges alvorlige kriminalitet. Imidlertid kunne handleplaner måske, på samme måde som det er hensigten i forbindelse med anbringelse, skærpe målsætningen med foranstaltningen og forventningerne til dens varighed og virkninger, styrke kontinuiteten i sagsbehandlingen og inddragel-

sen af børn og forældre i handleplansovervejelserne, samt fastlægge hvornår og hvordan foranstaltningen skal evalueres. Handleplansudarbejdelse med familiens deltagelse ville også give børn og forældre en mulighed for at reflektere over, hvad de selv kan bidrage med til opfyldelsen af målsætningen.

I brugerundersøgelsen (Steenstrup, 2002) har familierne generelt ringe overblik over deres sags formål, forløb og varighed, og de har ikke været konfronteret med en handleplan for arbejdet. Der er imidlertid nogle familier, der enten har bedt om aktindsigt i deres journal eller har udarbejdet en behandlingskontrakt som led i familiebehandling, og disse familier har større overblik over deres situation i sagsforløbet.

Hvilke forebyggende foranstaltninger anvender kommunerne?

I realiteten anvendes kun relativt få af de forebyggende foranstaltninger med stor eller en vis hyppighed. I ca. to tredjedele af sagerne anvendes aflastning, som absolut er den forebyggende foranstaltning nr. 1. I mellem en tredjedel og en fjerdedel af sagerne anvendes konsulentbistand, hjemme-hos og familiebehandling. Andre foranstaltninger anvendes langt sjældnere. Aflastning er også den foranstaltning, som børn og forældre entydigt er mest glade for, specielt er dette tydeligt for børnenes vedkommende. Aflastning kan karakteriseres som en lidt uspecifik foranstaltning, der mest har omsorg over for mor og barn som formål, mens konsulentbistand (ofte individuel behandling ved psykolog), hjemme-hos og familiebehandling har behandlende/forandrende formål. Dette rejser en mere overordnet diskussion om, hvorvidt foranstaltninger der har et omsorgsformål lettere bliver oplevet positivt og accepteret af familierne. Anvendelsen af relativt få foranstaltninger rejser også – i lyset af videnskabelig dokumentation for, at effektive forebyggende indsatser skal være bredspektrede og rette sig mod mange niveauer af familiers liv – en diskussion om, hvorvidt foranstaltningstviften bruges for snævert i forhold til familiernes komplekse problemer.

Aflastning har ikke primært et forandringsformål som flere af de andre foranstaltninger, der sigter på terapeutiske påvirkninger. Aflastningens hensigt er først og fremmest omsorg: at give overbebyrdede

(enlige) forældre et frirum, hvor de kan hente kræfter og energi til at magte hverdagens opdragelse og relation til børnene bedre. Desuden skal aflastningen give et bidrag til opdragelsen af barnet, udvidelse af barnets erfarings- og oplevelsesverden og eventuelt træning af nye kompetencer. Sagsbehandlerne ser oftest aflastningen som en hjælp til overanstrengte mødre, som via pauserne i en krævende hverdagsrutine forventes at kunne få mere overskud, som kan komme børnene til gode (Egelund, 2002). Brugerundersøgelsen sandsynliggør desuden, at hjemme-hos overvejende er orienteret mod moren og hendes emotionelle problemer, og at mødre også mere endtydigt end børnene har positive oplevelser i forbindelse med familiebehandlingen, mens børnene har en uklar opfattelse af, hvad formålet med foranstaltninger er, ikke mindst hjemme-hos (Steenstrup, 2002).

Hvis man bortser fra konsulentbistand, som er en relativt diffust defineret foranstaltning, får man derfor den tanke, at de mest anvendte foranstaltninger er orienteret mod mødres udslidthed (aflastning) og personlige problemer (hjemme-hos) eller appellerer mest til mødres definition af problemernes karakter (familiebehandling). Dermed ikke være sagt, at foranstaltningerne ikke direkte eller indirekte påvirker barnet, men påvirkningen går i nogen grad gennem moren, som i det forebyggende arbejde betragtes som kilden til forandring i familien. Foranstaltninger, der primært er defineret som en støtte og ressource til barnet: personlig rådgiver og fast kontaktperson ydes relativt sjældent. Et ud af 10 børn får bevilget fast kontaktperson, mens kun ca. et ud af 20 har fået en personlig rådgiver. Anbringelse af mor og barn sammen er den sjældnest anvendte foranstaltning.

Marginaliserede forældre – marginaliserede børn

Generelt peger evalueringen på, at børnene har en række problemer, der som udgangspunkt giver dem dårligere chancer nu og i fremtiden end deres jævnaldrene. De er børn af forældre, der er marginaliserede på arbejdsmarkedet, specielt er de børn, der kommer igen som børneklinter, præget af at vokse op sammen med socialt ekskluderede forældre med en række sociale problemer. Det er som nævnt også børn, der ofte har vanskeligt ved at håndtere skole, indlæring (og skolekammerater) på de præmisser, som kræves. Både

forældres ufavorable sociale situation og børnenes dårlige skolegang skaber en risiko for, at de også på længere sigt vil klare sig dårligere end jævnaldrende. Desuden er det børn, der vokser op med forældre, der dels må være præget af deres ringe sociale forhold, dels har egne psykiske og andre problemer. Endelig har en del af børnene selv psykiske vanskeligheder at slås med. For mange af børnene er der en sådan ophobning af risikofaktorer, at man ikke kan forvente, at en enkelt eller nogle få behandlende foranstaltninger i tilstrækkelig grad kan hjælpe dem. Børnenes problemprofil vil ofte stille krav om en bredspektret, multifacetteret forebyggende indsats og om nytænkning på områder, hvor den eksisterende indsats åbenbart ikke er tilstrækkelig.

Børnenes marginalisering giver anledning til en række refleksioner over, hvordan børnene er i stand til at møde samfundet og samfundets forskellige institutioner, og over hvilke muligheder børnene har for at drage nytte af en forebyggende indsats. Generelt set har børnene færre ressourcer end deres jævnaldrende på en række områder. Det betyder ikke, at alle børnene har det elendigt hele tiden, eller at de er ude af stand til at fungere i almindelige sammenhænge. Men det betyder, at de har større risiko for at udvikle alvorlige problemer, og at selv tilsyneladende almindelige situationer og udfordringer kan opleves som uoverstigelige og som det, der får læsset til at vælte i en trængt situation. Det må derfor vække til eftertanke, at der tilsyneladende er så få af foranstaltningerne, der rettes direkte til børnene med det eksplicite formål at forbedre børnenes situation. Selvom børn generelt betragtes som profiterere af, at forældrene får det bedre, er det langt fra givet, at en sådan indsats er tilstrækkelig. Det bør derfor overvejes, på hvilken måde, med hvilke metoder og i hvilket omfang man skal målrette indsatsen, så den i højere grad sigter på også at reducere marginaliseringen og kompensere børnene for deres problemer, så man derved kan styrke deres ressourcer og chancer for at drage nytte af de tiltag, der sættes i værk over for familien.

Problemer løses kun i nogen grad

Det fremgår, at sagsbehandlerne bedømmer ca. en tredjedel af de problemer, der gav anledning til børnesagens start, som løst efter

en indsatsperiode på ca. 4 år. Desuden vurderer sagsbehandlerne, at knap halvdelen af børnene er mindre symptombelastede og trives bedre efter den samme periode. Om dette er gode eller dårlige resultater af den forebyggende indsats beror på, om samme andel af problemer og børn ville være henholdsvis løst og mindre problembelastede uden en indsats, og det foreligger der ikke danske undersøgelser om.²⁾ Man kan imidlertid konstatere, at problemerne i de fleste tilfælde ikke løses ved forvaltningernes mellemkomst, og dette skaber et behov for, at man lokalt via evalueringer bliver i stand til at danne sig et overblik over, hvilke problemer man kan løse tilfredsstillende, og hvilke der ikke løses og i særlig grad påkalder sig foranstaltnings- og metodeudvikling.

I det journalbaserede studie (Nygaard Christoffersen, 2002) anser sagsbehandlerne problemløsningen for begrænset (ca. en tredjedel af problemerne er løst, og to tredjedele er uløste efter ca. 4 års indsats). En del af de problemer, der oftere er uløste end løst, er dem, der overhovedet oprindeligt gav anledning til ansøgningen eller underretningen. Knap halvdelen af børnene har efter sagsbehandlernes vurderinger færre symptomer ved indsatsperiodens slutning, godt den anden halvdel trives ikke bedre. Alt i alt er effekten af indsatsen efter sagsbehandlernes vurdering moderat.

2) Af internationale (blandt andet amerikanske, newzeelandske og svenske) longitudinelle studier om børns udvikling og fejludvikling som følge af svære opvækstvilkår fremgår, at flertallet af børn, der er vokset op under endog meget vanskelige vilkår (fattigdom, forældres misbrug og sindslidelse, kaotiske hverdagsomgivelser o.l.) som voksne klarer sig psykosocialt normalt. Disse børn har en (i nogle tilfælde stærkt) forøget sandsynlighed for fejludvikling i forhold til børn, som ikke har erfaret de samme uhenigtsmæssige opvækstforhold, men til trods for dette udvikles et flertal til voksne med et almindeligt voksenliv. Disse undersøgelser beskæftiger sig ikke primært med børn, der har været klienter og fået hjælp, og de faktorer, der ifølge undersøgelserne har virket beskyttende i børnenes udvikling, omfatter heller ikke professionelle sociale indsatser, men i højere grad barnets egne karakteristika, en bæredygtig og tillidsfuld relation til en voksen og ressourcer i netværk og fritidsliv. Dvs. at man kan betragte de fleste børns gode udvikling trods svære opvækstforhold som en slags "spontan heling" forårsaget af en række faktorer hos barnet selv, i familien og i det civile samfund. I lyset af sådanne resultater, som imidlertid skal tages med det forbehold, at de vedrører udenlandske forhold, ser resultaterne af det forebyggende børnearbejde, således som sagsbehandlerne vurderer det, ikke særskilt succesfulde ud. For en sammenfatning af disse undersøgelser, se Egelund (1999).

Man kan her reflektere over, i hvilket omfang man kan forvente, at henvendelsesproblemerne vil blive løst i løbet af en 4-års-periode. Dels er børnene som nævnt udsat for en række risikofaktorer, og det er kendt, at summen af børns problemer udgør mere end enkeltdele skulle lade formode, en ophobning af problemer er i sig selv en forøgelse af risikoen (Lagerberg & Sundelin, 2000). Dels retter foranstaltningstviften sig fortrinsvis mod børnenes individuelle og familiemæssige relationsproblemer og i ringere grad mod skole, kammeratkontakter, mobning og familiernes generelt dårlige levekår. Der er dog grund til at reflektere mere analytisk over, hvilke problemer der kan forventes løst på henholdsvis kort eller lang sigt med de nuværende tilgængelige midler, og hvad der ikke kan forventes løst med en eventuelt forbedret metodeanvendelse. En sådan refleksion vil imidlertid for det første kræve, at man lokalt ved, hvilken problemprofil man arbejder med, og hvad dens enkelte elementer består af. Det vil for det andet kræve, at man opsøger viden om, hvilke problemer de eksisterende foranstaltninger og metoder er velegnede til at afhjælpe. Og det vil endelig kræve åbenhed over for, at børnene kan have problemer, som er en integreret del af deres samlede problembillede, og som eksisterende foranstaltninger ikke kan afhjælpe. En refleksion af denne karakter, som er nødvendig, hvis man skal have et realistisk udgangspunkt for forventninger til forskellige indsatser, vil således kræve en del af forvaltningsorganisationernes parathed til at dokumentere problemerne, af teoriformidling i uddannelsessystemet, af fremtidig forskning og af nysgerrigheden i den socialpolitiske diskussion.

Det tværfaglige samarbejde

Det tværfaglige arbejde har en central placering i forebyggelsen. Dels er der den lovpligtige tværfaglige gruppe efter § 37a i Serviceloven, dels er der samarbejdet om enkeltsager, især i forbindelse med indhentning af informationer ved en børnesags start og i den løbende undersøgelse, indsats og opfølgning. Det tværfaglige samarbejde vurderes generelt som positivt af såvel kommunerne som af sagsbehandlerne. Men hvis man skal pege på potentialet for en forbedring, er der især to punkter, der påkalder sig opmærksomhed. For det første er det tværfaglige samarbejde begrænset til en relativt sluttet kreds, man samarbejder oftest med lærere og pædagoger, hvis

rolle i høj grad defineres som at leverandører af de nødvendige informationer til brug for sagsbehandlingen. Der er en tendens til, at sagsbehandlerne synes, at samarbejdspartnerne “ved bedst”, og derfor ikke selv indhenter informationer fra børn og forældre. For det andet betyder det tværfaglige samarbejde en ændring af sagsbehandlerens rolle. Sagsbehandleren organiserer og koordinerer det tværfaglige samarbejde. Det medfører, at der bliver brugt meget tid på rent administrative opgaver med mange møder og mange arrangementer, der skal på plads. Sagsbehandleren bruger desuden tid på situationer, hvor samarbejdet ikke fungerer eller på at gribe ind, hvis der er problemer mellem en samarbejdspartner og familien. Samarbejdet kan derfor medføre, at det er samarbejdet og samarbejdspartnerne – og ikke familien – der kommer i centrum. Der kan derfor være grund til at reflektere over, hvordan sagsbehandleren kan få en mere profileret faglig rolle i samarbejdet, og hvordan man bedst muligt sikrer både børns og forældres synlighed og aktive inddragelse i samarbejdet.

Et flertal af kommunerne afholder både tværfaglige ad hoc møder i forbindelse med undersøgelsen af et barn (60 pct.) og faste tværfaglige visitationsmøder (70 pct.) (Olsen, 2002). Ca. halvdelen af kommunerne udarbejder referater af de tværfaglige møder, mens dette ikke er tilfældet i den øvrige halvdel. Det betyder, at familierne ikke kan holde sig informeret om oplysninger og beslutninger i den tværfaglige udveksling, med mindre de selv er deltagere i møderne, til trods for det tværfaglige samarbejdes strategiske placering i vurdering af og beslutningstagen om familierne. Det kan fraværende samarbejdspartnere naturligvis heller ikke.

Det tværfaglige samarbejde er en af sagsbehandlerens mest centrale arbejdsopgaver. Sagsbehandlerne arrangerer møder, deltager selv i dem, informerer, holder sig informerede, afgiver bestillinger til samarbejdspartnere, koordinerer deres arbejde, “doserer” samarbejdspartnerens tilstedeværelse i familiens liv og over for barnet, løser konflikter i det tværfaglige netværk m.m. Flere sagsbehandlere opfatter det sådan, at det udstrakte tværfaglige samarbejde betyder et kvalitetsløft i det forebyggende arbejde, fordi viften af specialiserede foranstaltninger er udvidet. Mange er imidlertid tvivlende over for

det omfang, det tværfaglige samarbejde har antaget, idet det tager mange ressourcer fra det direkte samarbejde med familierne.

Begreber og veldefinerede metoder

Det forebyggende arbejde bygger sjældent på klare begreber for udviklingstrusler mod børn eller for metodekategorier. Sagsbehandlernes er uvante med at tænke teoretisk og anvende veldefinerede begreber for påvirkninger, der truer børns udvikling, eller for deres egen metodiske indsats, hvilket gør det vanskeligt (eller umuligt) både at analysere/vurdere børns situation i dybden og systematisk at evaluere og udvikle arbejdsmetoden. Hvis ikke det metodiske indhold kan beskrives relativt præcist, kan det ikke lade sig gøre at vurdere indsatsers virkninger for klienterne. Det forebyggende arbejde hviler på den enkeltes erfaringsbaserede viden, som sædvanligvis ikke deles med kolleger, og der er heller ikke i kommunerne systematisk udviklet fora, der støtter en begrebs- og vidensudvikling om børns (fejl)udvikling og om arbejdsmetode. Det må derfor anses for en central opgave både for uddannelsesinstitutioner og forvaltninger at bidrage til en kontinuerlig kompetenceøgning på dette felt.

I et mindretal (35 pct.) af sagerne er der anvendt en specifik behandlingsmetode, hvis principper og teknikker er relativt velbeskrevet, eller en psykologisk behandling, hvis metode ikke er oplyst. Systemisk terapi er den hyppigst anvendte metode (Nygaard Christoffersen, 2002). Disse tal rejser spørgsmålet om, efter hvilke metodiske principper majoriteten – de resterende 65 pct. – af sagerne er blevet grebet an? Det kan konstateres, at sagsbehandlerne kun i en minoritet af sagerne kan redegøre for, hvad det metodiske indhold i den forebyggende indsats har været.

I kommunerne blomstrer ifølge Egelunds (2002) undersøgelse i almindelighed en varieret flora af forskellige behandlingsmodeller side om side, men det er karakteristisk, at det er særforanstaltningerne (hjemme-hos, familiebehandling etc.), der bruger nogenlunde veldefinerede behandlingsmodeller i deres forebyggende arbejde, mens sagsbehandlerne sjældent arbejder ud fra en specifik teoretisk forståelse af familiers problemer og de teknikker, der springer ud

af problemforståelsen. Sagsbehandlerne arbejder erfaringsbaseret og situationsbestemt uden i almindelighed at knytte begreber til det, de vurderer og gør. Det er også karakteristisk, at sagsbehandlerne ikke er særligt bevidste om, hvilken forståelse af familieproblemer behandlingsmodellerne bygger på, hvilke mål der sættes for løsning af problemerne, og med hvilke teknologier målene søges realiseret. Sagsbehandlerne er heller ikke vant til at reflektere over forskellige metoders virkninger for klienterne, som hovedregel tages det for givet, at metoderne har positive virkninger for familierne.

I et vist omfang anvendes der veldefinerede arbejdsmetoder i den forebyggende indsats, men i de fleste tilfælde er det enten ikke tilfældet eller ikke dokumenteret, at bestemte metoder indgår i arbejdet. Majoriteten af den forebyggende indsats er ikke så metodisk velbeskrevet, at den kan danne basis for evalueringer af, hvilke arbejdsmåder der har positive, neutrale eller eventuelt negative virkninger for familierne. Opmærksomheden på metodernes effekter for klienterne ser i det hele taget ud til at være lav, der er ikke noget, der tyder på, at forskellige metoders virkninger diskuteres aktivt i socialforvaltningerne.

Dokumentation og evaluering

Flere af evalueringens delundersøgelser dokumenterer, at en dokumentations- og evalueringsskulturs kun i begrænset omfang er en integreret del af kommunernes børnearbejde. Centrale informationer om den enkelte families situation dokumenteres som nævnt ofte ikke i journalen. På et mere generelt plan foretages kun i begrænset omfang opfølgning og evaluering af arbejdet. En meget lille andel af kommunerne registrerer for eksempel statistisk klienternes problembilleder (fra undersøgelsen) og målopfølgningen af foranstaltningerne. Der er også et flertal af kommunerne, der ikke gennemfører interne eller eksterne evalueringer af arbejdet. Det er en væsentlig forudsætning for udvikling af det forebyggende børnearbejde, at kommunerne kan danne sig et overblik over karakteren af de sociale problemer, der findes i lokalområdet; kan beskrive deres indsatser nogenlunde præcist og foretager evalueringer af indsatsernes virkninger i forhold til problemerne. Denne type af dokumentation og evaluering ligger ud over den opfølgning, som den enkelte sags-

behandler kan foretage i sit daglige arbejde, og det er en væsentlig udfordring til forvaltningernes ledelser, at systematiske evalueringer indarbejdes i børnearbejdets hverdagspraksis.

Der er en svag dokumentations- og evalueringskultur i den forebyggende indsats. Man må konstatere, at socialforvaltningerne ikke i dag råder over dokumentationssystemer og evalueringsparathed, som muliggør, at man kan skaffe sig overblik over både de sociale problemer og indsatserne over for dem og kan skabe viden om virkningerne for klienterne af de indsatser, som sættes i værk. Den manglende dokumentation besværliggør (eller umuliggør) desuden i betydelig grad systematiske forsøg på metodeudvikling i arbejdet. Dette må siges at være en væsentlig mangel på et arbejdsfelt, der er potentielt indgribende over for børn og forældre, men ser ud til at blive udøvet uden systematiske indsatser for at kvalitetssikre arbejdet. Hertil kommer, at der er tale om et samfundsmæssigt i stigende grad ressourcekrævende arbejdsfelt, hvilket skærper behovet for at vide, hvad man gør, og for kontinuerligt at udvikle og effektivisere arbejdet. Det fremgår af evalueringen (Egelund, 2002), at den enkelte sagsbehandler kun i yderst begrænset omfang og kun i forhold til sine egne sager kan følge op på sit arbejde. Hans/hendes arbejdsopgaver er ikke defineret således, at de giver plads til systematiske erfaringsopsamlinger på tværs af kommunens forebyggende sager. Skabelse af en evalueringskultur, der muliggør løbende kvalitetssikring af arbejdet i forvaltningerne, må i lyset af dette være ledelsernes ansvar, ligesom det er de organisatorisk ansvarlige, der i vidt omfang kan have gavn af, at arbejdet kontinuerligt forbedres, og at klienterne modtager indsatser, der har sandsynlighed for at kunne afhjælpe deres problemer.

Afslutningsvis skal specielt peges på, at forebyggelsen i børnesager hviler på familiernes samarbejde og deltagelse, og at et positivt udfald af den forebyggende indsats må antages at have sammenhæng med, om forældre og børn opfatter sig som delagtiggjort i og indforstået med, hvad der skal ske. Der er ud fra denne evaluering grunde til at skærpe opmærksomheden i forvaltningerne på familiernes deltagelse og inddragelse i deres sagsforløb. Det er gennemgående i delundersøgelserne, at deltagelsen i og informationen om

undersøgelsen er mangelfuld, at familierne mangler overblik over målet med indsatsen og planen for forløbet, ligesom der sjældent foreligger en egentlig handleplan. Specielt er børnenes deltagelse i sagsforløbet og informationen til dem om, hvad der skal ske med dem, sporadisk, hvilket giver for ringe information om deres syn på hverdagen i sin helhed og kan volde dem unødige fantasier om foranstaltningernes hensigt. Forældres og børns deltagelse kan højne kvaliteten af arbejdet på flere måder, dels gennem en nuanceret udveksling med dem om deres problemformuleringer og løsningsforslag, dels gennem en tryghed ved og højere motivation for formålet med indsatsen, som de selv har bidraget til at præge. En øget deltagelse fra familiernes side i deres sagsforløb forudsætter imidlertid ændringer i den forebyggende indsats på flere af de ovennævnte punkter, for eksempel grundigere undersøgelse og analyse af familiernes situation, målrettet planlægning eventuelt i form af handleplaner og større skriftlighed omkring mål, indsatsens karakter og forventningerne til foranstaltningernes virkninger.

Litteraturstudie

Ekstrakt af: Axelsen, I. (2001). *Litteraturstudie om forebyggende foranstaltninger for børn og unge. 1 delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge.* København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 10:2001.

Problemstilling

Gennem de seneste 10 år har der været en voksende efterspørgsel på viden om de offentlige forebyggende foranstaltninger og deres effekter. Dels ud fra et generelt ønske om viden om, i hvilken udstrækning indsatser kan betale sig, dels på grund af et stigende behov for dokumentation af indsatsernes betydning. Formålet med dette litteraturstudie under Evaluering af den forebyggende indsats har været at tilvejebringe en oversigt over den seneste internationale forskning og erfaringsopsamling inden for det forebyggende arbejde med børn og unge. Der er som baggrund for evalueringens efterfølgende delprojekter i særlig grad blevet fokuseret på empiriske undersøgelser, som kan belyse metoder og effekt.

Metodisk tilgang

Litteraturstudiet har taget udgangspunkt i søgninger i danske, nordiske og internationale databaser indeholdende bøger, tidsskriftsartikler (i fuldt format eller som abstracts) og boganmeldelser. I de nordiske databaser er der blandt andet søgt på følgende kodeord i forskellige kombinationer: *Børn, unge, forebyggelse og forskning, samt truede-, risiko-, svagt stillede-, sårbare- børn og unge, omsorgssvigt, familier og forebyggende foranstaltning.* Endvidere *barndomsforskning, udredning-, barneforskning, ungdomsforskning, samt barnevård, ungdomsvård, ungdommar og forebygg.* Der er desuden søgt på engelsk i alle de anvendte databaser med følgende kodeord: *research, child, adolescent, family, antropology og prevention.*

Søgningen er begrænset til litteratur publiceret i årene 1997-2000. Udvælgelseskriterierne har været artikler og bøger, der omhandler

metode- og effektbeskrivelser af forebyggende eller behandlende indsatser over for socialt og sundhedsmæssigt svagt stillede børn og unge og deres forældre. Litteraturen er systematiseret ud fra nogle emner, der er gennemgående for evalueringer af forebyggende indsatser. Disse emner er: Indsatstidspunkter for interventionen, interventionernes varighed, kompleksiteten i interventionerne og deres lokalmiljøtilknytning. Inden for hvert område er der dels redegjort for effekten af indsatserne og dels – i det omfang det er beskrevet – for forslag til fremtidige strategier.

Hovedtemaer

Det første hovedtema i den indhentede litteratur er tidsaspektet i indsatsen. Det fremhæves dels i form af en *tidlig indsats*, enten defineret som tidlig indsats under graviditeten eller som en indsats, der sættes ind så tidligt som muligt i barnets eller den unges udviklings- og problemforløb. Dels med hensyn til varigheden af en intervention, hvor en stor del af de inddragede studier taler for lange forløb, idet der ofte er tale om at afhjælpe problemer, som står på gennem lang tid.

Det andet hovedtema er anbefalingen af *en kompleks intervention på flere niveauer samtidigt*, hvor kompleksiteten består i forskellige indsatser, der på samme tid er rettet mod den enkelte (for eksempel i form af terapi eller behandling), mod familiens relationer og indre liv (for eksempel i form af samtaler/terapi), mod familiernes sociale situation (økonomisk hjælp, arbejde/uddannelse), mod centrale grupperinger (for eksempel kammeratgruppen i skolen) og mod etablering af ressourcer i det lokale miljø.

Som et tredje hovedtema fremhæves, at indsatsen desuden skal ske i *nærmiljøet* (for eksempel i form af inddragelse i lokale aktiviteter, medlemskab af og indflydelse på institutioner og skoler, deltagelse i uddannelse, arbejde eller varige meningsfulde beskæftigelser). Tankegangen er blandt andet, at hvis en indsats kan integreres i barnets/familiens lokale miljø, øges sandsynligheden for, at der kommer et positivt resultat, ligesom sandsynligheden for, at resultatet kan fastholdes over tid, øges. I disse indsatser ses barnet/familien som en del af et større fællesskab, og det er derfor fællesskabet,

der tilføres positiv energi, der så igen kommer barnet og familien til gode.

Konklusion

Det præger litteraturens argumentation, at indsatserne skal være præcist og nuanceret beskrevet, hvis det skal kunne lade sig gøre at evaluere deres effekter. Det samme gælder beskrivelsen af de problemer, som indsatsen forventes at afhjælpe. Her peges der på vigtigheden af en omhyggelig og præcis problembeskrivelse og -analyse, inden der iværksættes en intervention. Indsatsen skal således baseres på en omfattende identifikation af problemerne og dybtgående beskrivelse af indsatsernes indhold og metode.

Undersøgelsesernes primære pointe med henblik på det forebyggende arbejde ligger i indsatsens grad af kompleksitet, hvor resultatet antages at opstå i et samspil mellem de forskellige indsatser – eventuelt som en synergieffekt. Samtidig er tidsaspektet fremhævet som et meget væsentligt element i det forebyggende arbejde. Tidspunktet for interventionen skal betragtes i tæt sammenhæng med omfanget og varigheden af en intervention, ligesom det skal ses i forhold til kompleksiteten af de problemer, der intervereres overfor. Jo større kompleksitet, desto længerevarende intervention.

Det helt gennemgående træk i de indhentede artikler og bøger er således understregningen af, at det forebyggende arbejde nødvendigvis på samme tid må omfatte komplekse, mangesidige og lokalt baserede tiltag i interventioner og foranstaltninger over for børn, unge og familier med komplekse problemer. Det fremhæves ligeledes af mange forfattere, at foranstaltninger skal sættes tidligt ind, at de skal indeholde strategier, der har til hensigt at reducere de komplekse, sammenfildrede risikoelementer i børnenes og de unges omgivelser, og at der samtidig skal tilrettelægges foranstaltninger, der styrker det enkelte barns eller den enkelte unges sociale og personlige ressourcer og deres familiers ressourcer.

Med litteraturstudiet er der fundet beskrivelser af interventioner, som har positive effekter for de deltagende børn, unge og forældre på en sådan måde, at det konkluderes, at der blandt deltagerne

anmeldes færre for vold, kriminalitet, omsorgssvigt eller seksuelle overgreb end i kontrolgrupperne. Dette er oftest de effektmål, der er sat op som mål for indsatserne, og det er disse effekter, der måles i mange af undersøgelserne. Litteraturstudiet peger dog samtidig på, at der er få foranstaltninger, der på videnskabeligt grundlag kan siges at have sikre positive effekter for de målgrupper, som foranstaltningen var rettet til. De fleste studier konkluderer, at foranstaltningerne virker lovende, men at der er behov for yderligere forskning om effekten af de undersøgte forebyggende foranstaltninger for børn, unge og familier, der har komplekse sociale problemer. Der er også studier, der påviser ingen eller negative effekter af forskellige typer af forebyggende foranstaltninger.

Forebyggelsens metode

Ekstrakt af: Egelund, T. (2002). *Metodeanvendelsen i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge. 2. delrapport i evalueringen af den forebyggende indsats over for børn og unge.* København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 2002:3.

Indledning

Denne kvalitative interviewundersøgelse om sagsbehandlernes metodeanvendelse i det forebyggende arbejde indgår som en del af *Evalueringen af den forebyggende indsats over for børn og unge.*

Problemstilling

Delundersøgelsens sigte er at kortlægge og analysere de arbejdsmetoder, socialforvaltningerne tager i anvendelse i det forebyggende arbejdes forskellige faser fra en underretning eller ansøgning indløber, over undersøgelse af barnets situation, beslutning om og gennemførelse af foranstaltninger, til opfølgning af foranstaltningen og vurdering af dens virkning for barnet.

I undersøgelsen omfatter "metode" både relativt veldefinerede og reproducerbare metoder (for eksempel systemisk familiebehandling) og mere uspecifikke metodiske strategier, som den enkelte socialarbejder anvender, uden måske at have tydelige begreber for strategierne. Dvs. at undersøgelsen også sigter på at identificere de mere ureflekterede tanker og handlinger, som man "bare tænker eller gør" i arbejdet. Med et sådant rummeligt metodebegreb er det hensigten at opfange hele bredden af forebyggelsesarbejdets metodiske strategier.

Hidtidig forskning om metode i arbejdet med børn og unge

Studier af metode i socialforvaltningers arbejde med børn og unge er relativt få og deres kundskabsinteresse er forskellig. Der foreligger

forsvindende lidt dansk forskning om arbejdsmetode i forebyggende børnearbejde.¹⁾

Det går igen i flere undersøgelser, at man i socialforvaltninger arbejder på en måde, som ikke i klassisk forstand kan kaldes hverken professionel eller metodisk.²⁾ Man benytter ikke veldefinerede fremgangsmåder. Det er usædvanligt, at man anvender professionelle begreber i diagnosticeringen,³⁾ som er præget af common sense og moralske opfattelser.⁴⁾ Dette kan føre til, at samme problemstilling bliver vurderet forskelligt af forskellige socialarbejdere.⁵⁾ Dvs. at forudsætningen for metodeanvendelse, nemlig en relativt præcis bestemmelse af, hvilke tilstande der skal ændres ved metoden, er partiel, usikker og begrebsfattig. Begreber for metode er ligeledes sjældne.⁶⁾ Som hovedregel vælger man relativt ureflekteret en standardforanstaltning fra foranstaltningsrepertoiret uden klare begrundelser for valget eller overvejelser om, hvilke virkninger foranstaltningen vil få. Når man ser på, hvad socialarbejderne selv gør, får man sjældent øje på veldefinerede arbejdsmetoder. Det faktiske metodebrug kan bedst karakteriseres som "en snak på socialkontoret".

Flere undersøgelser⁷⁾ peger også på, at metode i børnearbejdet i væsentlig grad påvirkes af socialpolitiske og organisatoriske forventninger til arbejdet. Arbejdsmetode er ikke et rent professionelt legitimeret. Metode er primært politisk legitimeret gennem lovgivningen og lokale socialpolitiske målsætninger og organisatoriske forventninger til arbejdet.

-
- 1) Nogle danske undersøgelser belyser dog særlige aspekter af arbejdsprocessen, for eksempel Christensen (1998) og Hestbæk (1997), men disse undersøgelser omhandler anbringelse af børn. Egelund (1997) belyser også socialforvaltningens arbejdsproces i den forebyggende del af arbejdet.
 - 2) For eksempel Börjeson & Håkansson (1990); Claezon (1987); Dingwall, Eekelaar & Murray (1983); Egelund (1997); Hydén (1995); Packman, Randall & Jacques (1986); Parton, Thorpe & Wattam (1997).
 - 3) Backe-Hansen (2001); Börjeson & Håkansson (1990); Munro (1998, 1999).
 - 4) Egelund (1997); Parton, Thorpe & Wattam (1997); Swift (1995); Thorpe (1994).
 - 5) Östberg, Wählander & Milton (1999).
 - 6) For eksempel Börjeson & Håkansson (1990); Egelund (1997); Munro (1998); Håkansson & Stavne (1983).
 - 7) For eksempel Claezon (1987); Egelund (1997); Packman, Randall & Jacques (1986); Parton, Thorpe & Wattam (1997); Swift (1995).

En svensk statistisk undersøgelse kortlægger metodeanvendelsen i svenske kommuner.⁸⁾ Kommunerne anvender en række metoder, der er relativt veldefinerede. Men de opgiver også anvendelse af en række metodiske strategier, hvis indhold er uldent og upræcist, for eksempel “støttesamtaler” og “motivationsarbejde”.

Også forskning om kundskabsanvendelse i socialt arbejde (og social uddannelse) kan kaste lys over metoder i socialt arbejde. De nordiske undersøgelser, der foreligger, har forskelligt fokus, men med hensyn til metodeanvendelse går nogle resultater igen. Metode er overvejende baseret på praksis- eller klinisk kundskab,⁹⁾ og der er ikke viden om, hvilke virkninger de kliniske forskrifter har for klienterne. Opmærksomheden på at anvende effektive arbejdsmetoder er begrænset i socialt arbejde. Heller ikke i social uddannelse ser der ud til at være en seriøs opsporing af arbejdsmetoder, der er videnskabeligt evaluerede.¹⁰⁾ Endvidere henter socialt arbejdes metoder relativt entydigt inspiration fra psykologisk orienterede terapeutiske strategier¹¹⁾ og er derved mere orienteret mod menneskers psykologiske konflikter end mod komplekse sociale konflikter, der også inkluderer udstødsfænomener. Endelig er socialarbejdere “vidensinaktive”,¹²⁾ hvilket vil sige, at de i begrænset omfang opsøger ny viden, er usikre på, hvor de skal finde denne viden, og anvender kollegers erfaringer som den væsentligste inspirationskilde.

Undersøgelsens metode

Studiet er gennemført i fire danske kommuner. Kommunerne er udvalgt med henblik på at opnå forskellighed i forhold til geografisk placering, problembelastning, velstand m.v. De deltagende kommuner er ikke repræsentative for danske kommuner, og undersøgelsen kan derfor ikke frembringe resultater, der gælder for landet som helhed. Et kvalitativt studie kan imidlertid yde en dyberegående analyse af komplekse processer.

8) Bergmark & Lundström (1998b).

9) Bergmark & Lundström (1998a); Dellgran & Höjer (2000).

10) Egelund, Kvilhaug, Liebing & Östberg (2000).

11) Bergmark & Lundström (2000); Egelund, Kvilhaug, Liebing & Östberg (2000).

12) Bergmark & Lundström (2000).

12 socialarbejdere er interviewet. Der er kun interviewet socialarbejdere, som arbejder som sagsbehandlere i socialforvaltningen, og det er deres metodeperspektiv, undersøgelsen kan illustrere.

Der er anvendt en semistruktureret interviewguide, men der er i interviewet lagt vægt på, at socialarbejderen kunne følge sin egen indre logik i beretningen om sit arbejde. Der er stillet spørgsmål, som specielt skulle fremme socialarbejderens refleksion over, hvad hun/han gjorde og hvorfor. Som grundlag for hvert interview har socialarbejderen udvalgt en anonymiseret sag, hvori der nyligt var ydet en forebyggende foranstaltning efter Servicelovens § 40. Hensigten med sagen var at knytte arbejdsmetoder til de specifikke problemstillinger, som metoderne har til hensigt at løse. De sager, som socialarbejderne har valgt, spænder over en stor variation i problembilleder, børnenes alder og etnisk baggrund.

Undersøgelsens hovedresultater

Metode i undersøgelsen

§ 38 undersøgelser¹³⁾ er underkastet en ganske omfattende retlig regulering med henblik på at sikre en tilstrækkelig belysning af barnets situation og familiernes retssikkerhed.

Undersøgelsesarbejdet er vanskeligt. Balancegangen mellem en grundig undersøgelse og en ikke for omfattende undersøgelse er svær, akutte problemer levner nogle gange ikke plads til større undersøgelse, og børnearbejdet er præget af komplekse og flertydige problemer, der sjældent en gang for alle kan afklares.

Rådgivere i denne undersøgelse foretager i intet tilfælde en særligt omfattende § 38 undersøgelse ved sagens begyndelse. En grund til dette er, at undersøgelser i nogle sager umuliggøres af problemernes akutte karakter, men ofte etableres ikke efterfølgende en § 38 undersøgelse. I enkelte tilfælde foretages der bevidst en mindre omfattende undersøgelsesaktivitet af hensyn til klienter, der har konfliktfyldte erfaringer med socialforvaltninger. I disse tilfælde er

13) Der henvises til Egelund & Sundell (2001) for en oversigt over forskning om børneforsorgsundersøgelser.

det sagsbehandlerens vurdering, at et grundigt undersøgelsesarbejde vil stille sig hindrende i vejen for, at forældrene vil godtage åbenbart nødvendige foranstaltninger. Der iværksættes heller ikke altid § 38 undersøgelser i begyndelsen af ikke akutte sagers forløb, hvor sagens problemstillinger kunne give tid og ro til dette. Som oftest foretages kontinuerligt afgrænsede undersøgelsesaktiviteter, der ikke samles i en afsluttet undersøgelse. Det almindelige er, at undersøgelselementer og handling går hånd i hånd. En foranstaltning er ofte en del af undersøgelsen, i den forstand at den skaffer løbende informationer om familien. Den adskillelse mellem en undersøgelsesdel og en handlingsdel, som loven forudsætter, ser således i almindelighed ikke ud til at finde sted i forvaltningerne.

Arbejdsmetode omkring § 38 undersøgelsen rejser nogle centrale spørgsmål, ikke mindst om den i loven forventede systematiske arbejdsproces, hvor indsats følger undersøgelse, modsvarer kommunernes praksis i undersøgelser af børn? Undersøgelsesstilen er karakteriseret af, at undersøgelser begrænses til de forhold, der umiddelbart kan udløse den foranstaltning, der anses for velegnet. På den ene side medfører dette, at undersøgelser ikke bliver unødigt omfattende, på den anden side bliver det problematisk at vælge relevant indsats, hvis man ikke har et vist bredt kendskab til familiens samlede situation. Der trækkes desuden ikke skarpe grænser mellem undersøgelses- og handlingsfasen, undersøgelsen foretages fortløbende langt ind i eller gennem hele sagens forløb. Undersøgelsesstilen kan have den fordel, at den er fleksibel i forhold til forandringer i familiens situation. Den kan imidlertid også have nogle negative konsekvenser, idet man risikerer at overse væsentlige ressourcer hos familiens medlemmer og i deres hverdagsliv, eller omvendt at overse alvorlige konflikter. For klienterne betyder den løbende undersøgelse, at de ikke kan opnå et klart overblik over deres "diagnose" og handlingsplan, og at de kan blive udsat for en stadig overvågning, som følger af undersøgelser, der ikke er klart afgrænsede og ikke hører op. Endelig fokuseres der på det mest presserende, hvilket i nogle sager fører til, at man koncentrerer sig om de børn, der aktuelt er i centrum, og glemmer søskende, der deler opvækstvilkår med barnet i centrum.

Sagsbehandlerne daglige arbejdsmetode

Der er en række udsagn, der går igen i sagsbehandlerne beretninger om det forebyggende arbejde. De formulerer flere fælles principper og teknikker, som er vigtige for dem i arbejdet.

Overordnede træk ved sagsbehandlerne daglige arbejde

Socialarbejderne arbejder på at "producere" foranstaltninger, dvs., at de "oversætter" familiers problemer til en foranstaltning, som de mener vil kunne hjælpe. Sagsbehandlingen er praktisk og situationsbestemt, man tager sig af problemerne, efterhånden som de opstår, og finder løbende delløsninger på delproblemer. Den situationsbestemte tilgang betyder, at forvaltningen reagerer efterhånden som familien (hvilket oftest vil sige moren) henvender sig og beder om hjælp til forskellige problemer. Den situationsbestemte arbejdsmåde kan opfattes som en samarbejdsstrategi, hvor klienter deltager i definitionen af problemerne og påvirker sagens forløb.

Den situationsbestemte orientering betyder, at arbejdet skifter mellem at være intensivt og på vågeblus. Der er i perioder en sparsom mødehyppighed mellem klienten og sagsbehandleren, som holder sig på sidelinien og er afventende, også i familier hvor problemerne har en vis sværhedsgrad. I enkelte sager kan vågeblus-strategien have alvorlige konsekvenser i form af, at der ikke er udviklinger i arbejdet, hvis ikke klienterne gør opmærksom på sig selv, til trods for at problemerne består, hvilket i værste fald kan føre til, at megen tid af en barndom går, uden at der stilles nødvendige foranstaltninger til rådighed.

Man får af sagsbehandlerne beretninger det indtryk, at de tænker på det samlede foranstaltningsrepertoire, inklusive anbringelse, som et kontinuum. Det forebyggende arbejde er præget af en slags foranstaltningsoptimisme, som viser sig ved, at man går videre til den næste foranstaltning, hvis den foregående ikke har afhjulpet de problemer, man mener skal løses. Hvis de forebyggende foranstaltninger ikke hjælper nok, så vil en anbringelse relativt automatisk komme på tale. Alle typer af problemer kan i dette lys i sidste ende kvalificere til en anbringelse, såfremt andre foranstaltninger ikke skaber ændringer. Den relativt automatiske optrapning af foranstalt-

ningsstyrken hviler på den forudsætning, at manglende resultater kan henføres til klienterne og ikke til forvaltningens indsats.

Der hersker blandt sagsbehandlerne udstrakt enighed om, at der er metodefrihed i det forebyggende arbejde, selvom man kan identificere fælles metodiske strategier og elementer i arbejdet. Der er enighed om, at arbejdsmetoden skal være "personlig", at man i en vis forstand ikke kan lære af andre, og at den personlige arbejdsstil er den bedste for klienterne. Dette kan betyde, at klienter modtager en forskelligartet behandling, afhængigt af hvilken kontordør de går ind ad. Forestillingen om metodefriheden kommer næsten til at fortrænge, at det forebyggende arbejde også har en professionel kerne, der ikke er snævert knyttet til den enkelte socialarbejders personlighed eller stil.

Metodiske principper i det forebyggende arbejde

Socialarbejderne kan alle detaljeret redegøre for, hvilke principper de søger at levendegøre i arbejdet, men principperne er forskellige fra person til person. Dette gælder også sagsbehandlere inden for samme kommune. Alligevel formuleres nogle principper hyppigt af flere eller de fleste.

Det forebyggende arbejde er overvejende orienteret mod klienternes ressourcer. Sagsbehandlerne fokuserer på familiernes stærke sider, også når ressourcerne er begrænsede. Også i forhold til familiernes slægt og netværk er rådgiverne ressourceorienterede, specielt mener de, at slægten kan have meget at bidrage med. Sagsbehandlerne lægger desuden vægt på at fremhæve klienters eget ansvar og egne arbejdsopgaver. Hvad klienter kan gøre selv, bliver der stillet krav om at gøre. Ofte kræver en sådan arbejdsmåde et større tidsforbrug af rådgiveren, end hvis hun selv havde påtaget sig at gøre tingene for klienten. Der lægges også fra flere socialarbejderes side vægt på at bruge lovgivningen fleksibelt og fantasifuldt i forhold til klienternes problemer. Hertil kommer, at flere sagsbehandlere giver udtryk for, at det er et vigtigt princip at informere klienter grundigt om "systemet" og dets krav, så familier kan få et overblik over myndighedens virkemåde og regler. I nogle sager er sagsbehandlerne endeligt orienteret mod at være klienternes "advokater", dvs. at de aktivt arbejder

på utraditionelle løsninger eller større løsninger end standarden. Det forebyggende arbejde er som hovedregel ikke præget af kontrolorientering, de fleste rådgivere fremhæver, at frivilligheden skal tages alvorligt i forebyggelsen. Trods dette indgår der i arbejdsmetoden et element af kontrol, fordi en foranstaltning kan have den dobbelte målsætning at hjælpe og at skaffe diagnostisk indblik i familiens liv. I almindelighed søger sagsbehandlerne dog at gøre kontrolmomentet klart, hvis kontrol er på tale. Tålmodighed karakteriserer sagsbehandlerne som en dyd i det forebyggende arbejde. De peger på, at det er en integreret del af arbejdet at indgå i "lange, seje processer", og der skal gives tid til at opnå enighed med klienten om, hvad der er problem og løsning. Endelig er sagsbehandlerne åbne over for sagsbehandlerskift, hvis de af den ene eller den anden grund ikke kan få kontakt med en familie eller kommer skævt ind på den.

Teknikker i det forebyggende arbejde

Rådgiverne er ikke vant til at abstrahere det, de gør, ved henvisning til nogle faglige termer, men de fortæller levende om, hvad de konkret gør.

Først og fremmest taler rådgiverne om, at de lytter til klienterne og lader deres beretning, ønsker og præferencer komme frem. Et væsentligt element i at lytte er at give klienter adgang til at læsse af, specielt i forhold til klienter, der har ringe netværk, udgør sagsbehandlerne en slags lyttende erstatningsnetværk og påtager sig derved en slags "containerfunktion". Dette betyder ikke, at sagsbehandlerne ikke yder modspil. Tværtimod lægger flere vægt på, at en del af arbejdsmåden er at præsentere modforestillinger, andre ideer eller måder at opfatte ting på. Rådgiverne ofrer opmærksomhed på, at der skal skabes en god stemning, blandt andet ved at skabe fælles munterhed uden at negligere problemernes alvorsgrad og ved at bidrage til en så åben dialog som muligt. Sagsbehandlerne yder også praktisk omsorg i større eller mindre skala, for eksempel at lave en kop kaffe til folk eller sørge for at få ordnet praktiske ting, som er af betydning for klienten. Rådgiverne lægger yderligere vægt på at forholde sig til både de store problemer og dem, der måske kan

synes mindre, men alligevel åbenbart tårner sig op for klienten. Der arbejdes også med at gøre problemer overskuelige og overkommelige for folk og at strukturere arbejdet, så man ikke arbejder med “det hele”, som er uoverskueligt og diffust. Endelig har rådgiverne en bevidsthed om, at valg skal være reelle, og at forældre skal have lov til at kassere en foreslået foranstaltning, når de er blevet stillet i udsigt, at de kan vælge.

Anvendelsen af veldefinerede arbejdsmetoder

Som det er fremgået ovenfor, tager sagsbehandlerne i deres daglige arbejde ikke udgangspunkt i en veldefineret behandlingsmodel. Der forekommer imidlertid anvendelse af relativt veldefinerede behandlingsmetoder i de enkeltforanstaltninger, som sagsbehandlerne visiterer til.

I to af de undersøgte kommuner eksisterer der en dominerende metodepræference, og kommunerne uddanner personalet i disse metoder, selvom deres virkninger for klienterne ikke er kendte. De andre to kommuner har en eklektisk tilgang til arbejdsmetoder og anvender en mangfoldighed af forskelligartede arbejdsmetoder i det forebyggende arbejde, også metoder, hvis indhold rådgiverne har begrænset kendskab til, når de skal visitere til foranstaltningerne. Der er dog totalt set ikke tvivl om, at systemisk teori dominerer.

Der er en klar tendens til, at uddannelse til at varetage veldefinerede metoder (eller varetage behandling) falder uden for sagsbehandlernes rækker. Det er andre “foranstaltere”, der arbejder med veldefinerede behandlingsmetoder. Dette skaber en slags arbejdsdeling mellem behandling og sagsbehandling, der er en mere administrativ og koordinerende aktivitet. Det almindeligste er, at rådgiverne ikke arbejder ud fra nogen teoretisk referenceramme. “Jeg er praktiker” er et sædvanligt udsagn fra sagsbehandlerne, som giver det indtryk, at en “praktiker” opfattes som en modsætning til en “teoretiker”. Sagsbehandlerne er utrænede i at sætte begreber på, hvad de ser og gør, de siger ikke sjældent, at en konkret handling bygger på “intuition” eller “erfaring”.

Metode i samarbejdet med familierne

Der er et begrænset direkte samarbejde med børn i det forebyggende arbejde.¹⁴⁾ Først og fremmest er kontakten med de mindre børn sporadisk, men det gælder i flere tilfælde også større børn. Rådgiverne har en tiltro til, at samarbejdspartneres vurderinger af barnet er et tilstrækkeligt informationsgrundlag, således at der ikke er brug for en direkte kontakt med barnet. Desuden er det tværfaglige net om børnene ofte så tætmasket, at man næsten skal beskytte børnene mod at forholde sig til alt for mange personer ad gangen, hvilket i sig selv kan trænge sagsbehandleren ud i barnets periferi.

Det er bemærkelsesværdigt, at børnene er så lidt kendt af socialforvaltningerne, til trods for at de alle har modtaget mere eller mindre indgribende foranstaltninger, og at anbringelse for fleres vedkommende har været på tale.

Det forebyggende arbejde er altovervejende mødrecentreret.¹⁵⁾ Mødre betragtes som hoveddøren ind i familien, og der lægges kræfter i at vinde mødres tillid, yde dem opmærksomhed, signalere frivillighed i indsatser, aflaste dem m.v.

I de fleste sager fandtes ikke en far, og socialforvaltningen har ofte ikke en mand i familien at forholde sig til. Der er dog generelt en åbenhed over for at inddrage fædre og stedfædre, såfremt moren synes, det er en god ide, men det ser mere ud, som om forvaltningen er sympatisk indstillet over for, at fædre deltager i forløbet, uden dog selv at lægge mange kræfter i at realisere dette.

Metode i det tværfaglige samarbejde

I kommunerne er der som hovedregel skabt et stort lokalt foranstaltningsrepertoire, som tvinger sagsbehandlerne til at mobilisere og koordinere andres arbejde frem for at være centrale personer i det

14) En række undersøgelser påviser, at forvaltninger har et begrænset direkte kendskab til barnet, for eksempel Andersson (1995); Bell (1999); Christensen, Havnen & Havik (1998); Hallett (1995); Hestbæk (1997); Sundell & Colbiörnson (1996); Sundell & Humlesjö (1996, 1997); Thoburn, Lewis & Shemmings (1995); Wähländer (1994).

15) Dette fremgår også af Edwards (1995); Egelund (1997); Ericsson (1996); Kristinsdóttir (1988); O'Hagan (1997); Swift (1995); Trotter (1997).

direkte klientarbejde. Sagsbehandleren bliver til en “case manager”, der skal orkestrere det tværfaglige netværk af særforanstaltninger, der opererer relativt autonomt og løsrevet fra hinanden.¹⁶⁾ Det betyder ikke, at de ikke har kontakt med familierne, men at de væsentligste behandlende arbejds momenter visiteres til andre.

Det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde indtager en meget central plads i sagsbehandlerens beskrivelser af deres arbejde. Man kan få det indtryk, at de tværfaglige møder er den vigtigste bestanddel i det forebyggende arbejde. Sagsbehandleren holder andre informeret, afgiver bestillinger på, hvad de skal lave, checker, om bevillinger skal forlænges, indkalder til møder og er obligatorisk mødedeltager m.v. Det tværfaglige samarbejde er også uhyre tidskrævende.

Der er også i interviewene kritiske røster over for omfanget og karakteren af det tværfaglige samarbejde. De fleste rådgivere har et ambivalent forhold til den administrative rolle og dens relative distance til klienterne. Tværfagligt samarbejde problematiseres også af nogle rådgivere af etiske grunde, idet det blotlægger detaljer i familiers liv for en nogle gange relativt stor gruppe af professionelle. Yderligere stiller det krav til klienterne i et ulige magtforhold om at skulle gerere sig i tværfagligheden. Det tværfaglige samarbejde kræver meget af familierne. Det er tids- og kraftkrævende at være klient i en tværfaglig organisering af arbejdet. Flere sagsbehandlere opfatter det desuden som en del af deres rolle at være “troubleshooters” i det tværfaglige samarbejde. Der bruges megen tid på situationer, hvor samarbejdet ikke fungerer, eller hvor en samarbejdspartner har konflikter med familien. Det bliver i interviewene klart, at det tværfaglige samarbejdes Achilles-hæl er, at sagsbehandlerne ofte har begrænset viden i detaljen om, hvordan samarbejdspartnere arbejder. Forestillingen om sagsbehandleren, der koordinerer et samleband af foranstaltninger og sørger for sammenhæng og helhed

16) For eksempel Parton (1994). Parton karakteriserer nutidens forebyggende børnearbejde som »omsorgsforvaltning«, fordi en hovedopgave er at forvalte og koordinere en lang række forskelligartede foranstaltninger og omsorgsydelser, som implementeres af andre end socialforvaltningen i snæver forstand.

i dem, modsvarer måske i begrænset omfang virkeligheden, fordi sagsbehandleren har luftig viden om de dele, helheden består af.

Til trods for det tværfaglige arbejdes markante position i det forebyggende arbejde, svarede sagsbehandlerne, at der ikke var organisatoriske retningslinier for, hvordan det tværfaglige samarbejde skal udføres. Indholdet fastsætter den enkelte således selv.

Arbejdsmetode i forbindelse med erfaringsopsamling

Der finder ifølge sagsbehandlerne ikke en systematisk erfaringsopsamling sted, og kommunerne har ikke retningslinier herfor. Rådgiverne evaluerer imidlertid ofte konkrete foranstaltninger i enkelt-sager som et led i sagsbehandlingen, når der skal tages stilling til, om foranstaltningen skal fortsætte. Disse mange enkeltvurderinger sammenfattes dog ikke i generelle opsamlinger af erfaringerne. Flere sagsbehandlere giver desuden udtryk for, at de har et "indre videnslager", dvs. privat ophobede erfaringer, som den enkelte trækker på. Nogle sagsbehandlere siger, at de engang imellem tager sig tid til at gennemgå sager, der "kokser", og det kan føre til, at man pludseligt gør noget helt andet end det, man vanemæssigt har gjort i en række år. Sagsbehandlerne tilkendegiver, at det er svært at formidle erfaringer til kolleger og organisation, fordi "janteloven" forhindrer dem i at gøre opmærksom på ting, der er lykkedes.

Diskussion af resultater

Undersøgelsens resultater lægger specielt op til at diskutere, 1) arbejdsmetode i undersøgelsen i børnesager, 2) sagsbehandlernes daglige arbejdsmåde, 3) anvendelsen af relativt veldefinerede metoder/ behandlingsmodeller, 4) metode i det tværfaglige samarbejde og 5) inddragelse af børnene i det forebyggende arbejde.

Undersøgelsen af børns situation

Det er ikke altid enkelt at opfylde lovens krav om en grundig, indledende undersøgelse. De undersøgelser, der fremtræder gennem denne evaluering, er imidlertid sparsomme. Sagsbehandlerne får ofte ikke skabt et nogenlunde samlet billede af familiernes situation. Desuden vedrører undersøgelsesaktiviteterne fortrinsvis forældres forhold, mens børnene ofte er uundersøgte af forvaltningen. Endelig

er undersøgelsen ofte til "privat brug" og kommunikeres ikke til organisationen, hvilket kan vanskeliggøre dokumentation af problemprofilen i kommunen, erfaringsopsamling og metodeudvikling.

Berettigelsen af indgreb, der hviler på et svagt informationsgrundlag, kan være tvivlsom. Desuden har undersøgelsen en retssikkerhedshensigt. Undersøgelsen er derfor et udviklingsområde, hvor såvel klienter som sagsbehandlere og socialforvaltningsorganisationen vil kunne drage nytte af en metodeudvikling.

Sagsbehandlerens daglige arbejdsmetode

Der er en del principper og teknikker, der går igen i sagsbehandlerens daglige arbejdsmetode i forhold til klienterne, til trods for at de ikke er vant til at begrebsliggøre, hvad de gør. Jensen & Johnsen (2000) dokumenterer, at praktikere arbejder situationsbestemt og lyttende, og bestræber sig på i en dialogisk form at skabe en mellem-menneskelig kontakt. De refererer ikke til videnskabelig kundskab, begrundelser for vurderinger og handlinger er som regel konkrete. Praktikere anvender i høj grad andre vidensformer til at orientere sig, forstå og beslutte handling end videnskabelig kundskab, som traditionelt er det professionelle ideal. Dette får Jensen & Johnsen (2000) til at argumentere for, at man ikke skal stræbe efter, at "små"¹⁷⁾ professioner som for eksempel socialt arbejde, udvikler sig med de "store" professioner som forbillede. Socialt arbejde er for komplekst til, at de "store professioners" forbillede kan realiseres. Man kan i denne undersøgelse konstatere, at rådgiverne har et fælles metodisk grundlag, som er anderledes end de store professioners, og som kan indebære nogle muligheder for præcisering af metoden og for metodeudvikling.

En række barrierer for metodeudvikling eksisterer også, for eksempel metodefriheden, uvantheden med at udvikle begreber om det daglige arbejde, som også kan have en uddannelsesmæssig komponent,¹⁸⁾ og den ikke eksisterende evalueringskultur i socialforvalt-

17) Udtrykket »små professioner« stammer fra Schön (1983), der kontrasterer for eksempel socialt arbejde mod de »store professioner«, som for eksempel medicinen.

18) Se for eksempel Egelund, Kvilhaug, Liebing & Östberg (2000).

ningsorganisationen. Praksiserfaring er en væsentlig kundskabskilde. Man kunne dog ønske en bedre balance, hvor praksiserfaring i det forebyggende børnearbejde i højere grad inspireres af forskning. Sagsbehandlerens opgave er så kompliceret og så vigtig for de involverede familier, at der er brug for at trække på forskellige kundskabskilder for at udføre arbejdet bedst muligt. Metodeudvikling vil imidlertid kræve organisatorisk accept, støtte og ressourcer og vil både være en organisatorisk og en professionel udfordring.

Veldefinerede arbejdsmetoder i det forebyggende arbejde

Der anvendes en varieret flora af veldefinerede behandlingsmetoder i det forebyggende arbejde.¹⁹⁾ Det forebyggende arbejde er mest "metodetæt"²⁰⁾ i de specialiserede foranstaltninger. Der anvendes systemteoretiske perspektiver, Marte Meo, miljøterapeutiske strategier, konfliktløsningsmodeller, kriseintervention m.v. i den forebyggende behandling, om end systemteori oftest nævnes. Disse forskellige praksisteorier forstår familiers problemer på forskellig måde og anvender forskellige metoder til løsning af problemerne.²¹⁾ Sagsbehandlerne har imidlertid begrænset indsigt i de forskellige behandlingsmodeller, og det vil derfor være vanskeligt for dem at tage stilling til, om modellen modsvarer en families problemer. Sagsbehandlerne er heller ikke klar over, om metoderne har positive effekter for klienterne. Diskussionen om, hvilke metoder der kan afhjælpe hvilke problemer, er spinkel i kommunerne.

Også dette er et udviklingsområde for såvel uddannelsesinstitutioner som praksis. Der produceres mere og mere viden om veldefinerede metoders virkninger for klienterne, som det forebyggende arbejde kan have gavn af i en metodeudvikling.

19) Hansson (2001) skriver i en svensk forskningsoversigt over effekter af behandlingsmodeller i arbejdet med børn, at der er ca. 250 forskellige nogenlunde veldefinerede behandlingsmodeller på markedet.

20) Udtrykket »metodetæthed« stammer fra Bergmark & Lundströms (1998b) undersøgelse af metodeanvendelsen i svenske kommuners sociale arbejde. Forfatterne påviser, at det mest »metodetætte« arbejdsområde i socialforvaltningsarbejde er børneområdet, der anvender flere veldefinerede metoder end for eksempel socialt arbejde med voksne misbrugere og ikke mindst end forsørgelses-/aktiveringsarbejde.

21) Jf. Paynes (1997) gennemgang af praksisteorier i socialt arbejde.

Det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde

Der er få begreber, der har så positiv en klang i nyere socialpolitisk debat som tværfagligt samarbejde. Britiske undersøgelser²²⁾ peger imidlertid på vanskeligheder ved at udvikle et velfungerende tværfagligt samarbejde. Der er i denne undersøgelse mange eksempler på en grundig og målrettet tværfaglig koordinering fra sagsbehandlernes side. Der er imidlertid også udtalelser om, at det tværfaglige samarbejde har fået et omfang, der gør sagsbehandleren til en slags "chefsekretær", som har til opgave praktisk at arrangere møder for og servicere samarbejdspartnere. Af flere udtrykkes det sådan, at de har mindre kontakt med klienterne end med samarbejdspartnerne, til trods for sagsbehandlernes strategisk centrale position som den, der indstiller til beslutninger i børnearbejdet.

Også i det tværfaglige samarbejde er der anledning til metodeudvikling, fordi et tværfagligt samarbejde er en nødvendighed i det forebyggende børnearbejde, og fordi det er ressourcekrævende.

Børnene i det forebyggende arbejde

Et væsentligt resultat er, at der i begrænset omfang er udviklet en arbejdsmetode i det forebyggende arbejde, som sikrer børnenes synlighed og aktive inddragelse i deres sagsforløb. Begrundelsen for ikke at inddrage børnene var, at det ikke er nødvendigt, fordi informationer om dem indløber fra samarbejdspartnere. Det er internationalt en almindelig forskningsmæssig iagttagelse,²³⁾ at børn ikke inddrages i socialforvaltningens proces i det omfang, kulturelle forventninger eller lovgivning skulle lade formode.²⁴⁾ Man skulle tro, at forskellige udviklinger ville ændre dette billede, for eksempel ratificeringen af Konventionen om børns rettigheder, en stigende interesse for barndomssociologisk forskning²⁵⁾ og en almen kulturel

22) Bell (1999); Birchall & Hallett (1995); Farmer & Owen (1995); Gibbons, Conroy & Bell (1995); Hallett (1995); Thoburn, Lewis & Shemmings (1995).

23) For eksempel Christensen (1998); Christiansen, Havnen & Havik (1998); Ebsen (2001); Hestbæk (1997); Oppedal (1997); Sundell & Colbiörnson (1996); Sundell & Humlesjö (1996); Thoburn, Lewis & Shemmings (1995); Wähländer (1994).

24) Se Andersson (2000).

25) Se for eksempel James & Prout (2001).

forventning om, at børn i højere grad skal tages med på råd om forhold af væsentlig betydning for dem. Man må dog ud fra denne undersøgelse konstatere, at kontakten med børnene er ringe i det forebyggende arbejde.

Dette må anses for en tvivlsom udvikling. Relationen til sagsbehandleren gør indtryk på børnene. Både negativt indtryk, når børnene ikke har følt sig taget alvorligt,²⁶⁾ og positivt indtryk, når sagsbehandleren interesserer sig for dem.²⁷⁾ Rådgiverne overser, at det betyder noget for børnene at have en kontakt og føle sig lyttet til og respekteret, og at børn ofte flere år efter en foranstaltnings iværksættelse kæmper med ikke at have fået en forklaring på, hvorfor foranstaltningen blev anset for nødvendig.²⁸⁾

Der er et betydeligt behov for metodeudvikling, hvis børnene ikke skal forblive relativt usynlige i deres sagsforløb.

26) Butler & Williamson (1994).

27) Andersson (1995). Andersson dokumenterer, at børnene gerne vil have kontakt med deres sagsbehandler, men relativt sjældent har det.

28) For eksempel Butler & Williamson (1994) og Henriksson (1994).

Familie-erfaringer

Ekstrakt af: Steenstrup, J. (2002). *Familie-erfaringer. 3. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge.* København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 6:2002.

Brugerundersøgelsens problemstilling

Brugerundersøgelsen forholder sig til følgende tre spørgsmål:

1. Hvordan opfatter og beskriver familierne selv deres situation/problemer
2. Hvordan har de oplevet den undersøgelse, der skulle kortlægge deres behov for støtte?
3. Hvad har støtten bestået i og hvordan vurderer familierne den?

Metode og informanter

Brugerundersøgelserdesignet har både sine styrker og begrænsninger, som er vigtige at påpege i forhold til undersøgelsens resultater. Begrænsningen ligger i, at repræsentanter fra hjælpesystemet ikke bliver hørt om deres version. Forcen er imidlertid, at familierne kommer til orde som brugere af hjælpesystemet. Hvilket i sig selv kan give en pejling af nogle generelle problemstillinger og temaer, som er interessante at diskutere i forhold til fremtidige tiltag på området.

Undersøgelsen omfatter 12 familier. 15 forældre i alderen 30 til 45 år og 14 børn i alderen 9 til 14 år er blevet interviewet. To familier består af en biologisk far og mor. Tre familier består af en mor og en stedfar. I de resterende 7 familier er mødrene enlige.

I alt er der foretaget 19 semistrukturerede kvalitative interview, der varierede i længde fra 40 minutter til ca. to timer: 5 enkeltinterview med børn, 2 gruppeinterview med søskendepar, 4 gruppeinterview med mor og et barn, 2 gruppeinterview med mor, far/stedfar og barn, 1 gruppeinterview med mor og stedfar og 5 enkeltinterview med mødre.

Familierne modtager hjælp efter en eller flere af følgende foranstaltningsparagraffer: 40.2.2: Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet (i praksis kaldet hjemme-hos'er eller familiekonsulent), 40.2.3: Familiebehandling og 40.2.5: Aflastningsordning/weekendpleje (i praksis kaldet aflastning).

Familiernes kontakt til socialforvaltningen om børnene har været mellem 2 og 13 år. Den ene halvdel af familierne har fået kontakt til kommunen, mens børnene var i skolealderen, mens den anden halvdel har været i kontakt med kommunen, før børnene begyndte i skole. I nogle tilfælde fra børnene blev født.

Kontakten til hjælpesystemet

I brugerundersøgelsen deles familierne op i tre grupper, alt efter hvordan de er kommet i kontakt med hjælpesystemet.

Gruppe A. "Jeg ringede op og sagde, at jeg måtte have hjælp"

I den første gruppe af familier har mødre selv henvendt sig til Socialforvaltningen for at bede om hjælp. Årsagerne til at bede kommunen om hjælp var, ifølge mødre, skoleproblemer, skilsmiseproblemer, behov for praktisk hjælp/rådgivning og aflastning til et ældre barn i forbindelse med en forestående fødsel, udbrændthed og skænderier/konflikter med børnene. Mødrene var på det tidspunkt alene med henholdsvis to og tre børn.

Gruppe B. "Jeg har været i det sociale system altid"

Denne gruppe er den største og omfatter enlige mødre, som har været i kontakt med det sociale system, allerede før børnene blev født. En del af mødre har været i kontakt med det sociale system, siden de selv var børn, hvor de bl.a. har boet på børnehjem, ungdomspension og været i familiepleje pga. problemer med deres egne forældre. De har med egne ord "været inde i systemet" lige siden og er på den måde belastet af deres egen opvækst.

Mødrene oplever, at deres familienetværk er for dårligt til at udgøre et reelt alternativ til den hjælp, som hjælpesystemet kan tilbyde. Problemstillingerne for kvinderne i denne gruppe er meget komplekse og har ofte forbindelse til mødrenes egen barndom og opvækst.

Gruppe C. "Det var skolen, der henvendte sig til os ..."

I den sidste gruppe af familier er kontakten blevet skabt ved, at skolen har henvendt sig til forældrene og kommunen om børnenes adfærd. Udredningen af familiernes problemer og deres løsning har været præget af en del uoverensstemmelser, fordi familierne ikke altid selv har oplevet, at de havde problemer med børnene, der krævede hjælp. Det er med andre ord en hårfin balance for en kommune både at skabe tillid og samtidig vurdere og være ærlige om, hvad de mener er en given families problem.

Arbejdsforhold og økonomi

De enlige mødre i undersøgelsen lever overvejende af overførselsindkomster i form af førtidspension, kontanthjælp og revalidering. To af de enlige mødre har fast lønarbejde. I de familier, som består af to voksne, er der én familie, hvor begge har fast arbejde og en god og stabil økonomi. I de resterende familier lever de af kontanthjælp og revalidering, evt. suppleret med én jobindtægt. De fleste af undersøgelsens familier oplever, at de hele tiden arbejder på at få økonomien til at hænge sammen.

Kommunens rolle i forhold til samlivsbrud og parforholdsproblemer

Skilsmisse og parforholdsproblemer har i nogle tilfælde været den direkte årsag til, at en familie har henvendt sig til kommunen og bedt om hjælp til praktiske og følelsesmæssige problemer. I andre familier er de voksnes indbyrdes problemer først kommet i fokus, efter at skolen har henvendt sig til kommunen pga. børnenes adfærd. Undersøgelsen viser, at i de fleste familier, hvor den biologiske far/stedfar bor i hjemmet eller har kontakt til børnene, er han forsøgt inddraget i en familiebehandling. Undersøgelsen viser samtidig, at de fleste af disse forsøg er slået fejl, og at faren ikke længere deltager aktivt i behandlingen.

Børnenes problemer i skolen

Samtlige af undersøgelsens børn og unge nævner skoleproblemer som selvstændige problemer, der har fyldt eller fylder meget i deres tilværelse. Alle børnene har på et eller andet tidspunkt i deres skoleforløb haft det svært i skolen. Nogle af børnene nævner mobning som et problem, de har eller har haft enten på deres nuvæ-

rende eller tidligere skole. Andre nævner konflikter med lærere og klassekammerater, der er udsprunget af forskellige former for vredesudbrud/ballade eller problemer med at sidde stille, lukke sig inde i sig selv eller problemer med at koncentrere sig. I flere tilfælde har disse problemstillinger ført til, at børnene ikke har haft lyst til at gå i skole.

Materialet viser, at især mødrene aktivt forsøger at hjælpe deres børn med problemerne i skolen ved bl.a. at henvende sig til kommunen og bede om hjælp, deltage i møder med skolen og i nogle tilfælde flytte børnene til en anden skole. Imidlertid ender forældrene ofte med at føle sig magtesløse, fordi problemerne er for vanskelige for dem at håndtere samtidig med, at de selv har store problemer.

En del af kommunernes indsats i forbindelse med skoleproblemer er at yde praktisk morgenhjælp i form af en hjemme-hos'er eller bevillige tilskud til støttetimer og anden lektiehjælp. Men en stor del af hjælperessourcerne bruges tilsyneladende på at finde frem til og hjælpe forældrene med at få børnene ind på nye skoler, når problemerne på de gamle bliver for uoverkommelige.

Materialet tyder imidlertid på, at de akutte løsninger, som både forældre og kommuner tyer til, ikke altid er de bedste for børnenes faglige og sociale udvikling. Det optimale må være en målrettet indsats, hvor kommunen bestræber sig på at få lavet en grundig undersøgelse af børnenes skolesituation og på den baggrund få udarbejdet nogle mere langsigtede planer i samarbejde med både skole, forældre og evt. børn.

§ 38 undersøgelsen

Det overordnede indtryk er, at familierne ikke har oplevet et afsluttet og systematisk undersøgelsesforløb, hvis formål og omfang de er blevet informeret om. Dette kan tolkes som et udtryk for, at en sådan undersøgelse enten ikke har fundet sted eller at den har været utilstrækkeligt klargjort over for familierne.

Det kan set med kommunens øjne være svært at lave afsluttede undersøgelser, idet en families problemstilling ofte ændres over tid.

Imidlertid kan det for både børn og forældre opleves som ubehageligt, hvis undersøgelsen trækker ud og bliver et vedvarende og diffust element i deres tilværelse.

Kommunen er ikke forpligtet til at udarbejde handleplaner i forebyggelsessager. Imidlertid tyder materialet på, at det kunne være konstruktivt at lade § 38 undersøgelsen munde ud i en form for fælles handleplan for alle involverede parter.

Hvordan opstår og undersøges en børnesag?

Gruppe A

Denne gruppe består af familier, hvis børnesag er startet, fordi mødre selv har kontaktet kommunen og bedt om hjælp. De fortæller, at de ved henvendelsen gav udtryk for, at de havde skilsmis-seproblemer og svært ved at tackle den konfliktfyldte hverdag med børnene. Børnene i denne gruppe har alle sammen haft problemer i skolen. Kun i ét tilfælde har skoleproblemer imidlertid været den direkte årsag til, at en mor har henvendt sig til socialforvaltningen og bedt om hjælp. Problemerne har handlet om konflikter med klassekammerater og lærere, problemer med at koncentrere sig, mobning og deraf manglende lyst til at gå i skole.

De fleste af børnenes skoleproblemer er enten opstået, efter at familien er kommet i kontakt med kommunen eller sideløbende med de problemer, som har været den direkte årsag til morens henvendelse til kommunen. Skoleproblemerne har på den måde været en slags tillægsproblemer, som kommunen kun gradvist er blevet opmærksom på.

Børnene i gruppe A har ingen oplevelser af, at der har været foretaget en § 38 undersøgelse af deres familie- og skoleforhold. Sammenstilles dette med forældrenes beskrivelser tyder materialet på, at disse familier forholdsvis hurtigt efter henvendelsen har fået iværksat en foranstaltning, og at der enten ikke har været tid til at foretage en afsluttet undersøgelse inden foranstaltningen er blevet påbegyndt, eller at sagsbehandleren har skønnet, at det ikke har været nødvendigt, fordi mødre har været bevidste og velformulerede omkring familiens problemer.

Det er i denne forbindelse vigtigt at påpege, at en undersøgelse ikke kun har til formål at forsikre kommunen om, at der foranstaltes på det rette grundlag. Undersøgelsen er mindst lige så vigtig for forældre og børn, som via den får en mulighed for at skabe sig et overblik over den situation, de befinder sig i. Materialet viser imidlertid, at familier der selv har kontaktet kommunen med nogle konkrete problemer, godt kan miste overblikket over deres situation, når der ikke ligger en helhedsorienteret undersøgelse til grund for deres sagsforløb. Både mødre og børn fortæller i den sammenhæng, at de har været bekymrede for, om kommunen overvejede at fjerne børnene.

Materialet viser, at sagsbehandlerne primært har forholdt sig til mødrenes beskrivelser af familiens problemer og oversat dem til en foranstaltning. Trods det at flere af børnene på henvendelsestidspunktet har været gamle nok til at blive inddraget, er de tilsyneladende ikke blevet hørt om deres udlægning af problemerne og om deres syn på at få en hjælpeforanstaltning.

En tidlig inddragelse af børnene ville imidlertid have været hensigtsmæssig, idet børnene på den måde ville have haft mulighed for fx at fortælle om deres skoleproblemer og få en klar melding om, hvordan kommunen planlagde at hjælpe dem.

Børnene i denne gruppe har stort set ikke haft kontakt til deres sagsbehandler. Enkelte mindes aldrig at have set hende. Sagsbehandleren har således ofte ikke et førstehåndskendskab til det barn foranstaltningen iværksættes overfor. Den manglende kontakt mellem børn og sagsbehandler bevirker, at det bliver mødrenes opgave at fortælle børnene om formålet med den konkrete foranstaltning og om omfanget af den.

Gruppe B

I denne gruppe af familier er børnesagerne startet, mens børnene var små. Alle mødrene har været i kontakt med socialforvaltningen, siden de selv var børn og unge. Mødrene i denne gruppe er således belastet af deres egen turbulente barndom og opvækst i familier med sygdom og misbrug. I de fleste tilfælde oplever mødrene ikke, at de

har haft andre end kommunen at bede om hjælp, fordi deres eget familienetværk er for dårligt. Flere af mødrene har således igennem en årrække udviklet et afhængighedsforhold til det sociale system på både godt og ondt. På den ene side er de afhængige af og glade for den hjælp, de modtager, og på den anden side vil de helst klare sig selv uden kommunens indblanding.

Det kan være vanskeligt at afgøre, om der i denne gruppe af familier evt. er blevet foretaget en afsluttet § 38 undersøgelse på et tidspunkt, hvor børnene var helt små. Der er imidlertid intet, der tyder på, at der på et senere tidspunkt er blevet foretaget en revideret § 38 undersøgelse, som børnene har haft mulighed for at ytre sig om. Materialet tyder således på, at børnene er vokset op med foranstaltningerne, som noget der altid har været i deres tilværelse, uden at de rigtigt har haft mulighed for at give deres mening om dem til kende.

Trods det at børnene har været i kontakt med kommunen, siden de var helt små, virker det som om, at deres skoleproblemer kommer bag på kommunen. Et barn er fx blevet smidt ud af sin skole, uden at kommunen kunne nå at handle, mens et andet barn i en alder af 12 år ikke kan læse og har gået på flere forskellige skoler.

Dette kan tilsyneladende skyldes, at skoleforholdene ikke er blevet systematisk undersøgt, fordi kommunens hjælp i flere tilfælde primært retter sig mod mødrene og deres ressourcer i forhold til børnene. For børnene kan det betyde, at deres problemer bliver overset eller ikke tilstrækkeligt belyst.

Gruppe C

Denne gruppe består af familier, hvis børnesag er startet ved at skolen eller kommunen har kontaktet dem, fordi børnene har haft adfærdsproblemer i skolen. I disse familier har samtlige forældre en fornemmelse af, at deres familiesituation bliver undersøgt af kommunen.

Modstanden over for kommunens indgriben har fra starten været stor blandt familierne i denne gruppe. Det skyldes primært, at

familierne ikke har været enige med kommunen og skolen om familiens problemer. Familierne har derfor oplevet, at kommunen har blandet sig i noget, der ikke kom den ved, og som familien i øvrigt ikke selv mente, var et problem.

I disse sager laver kommunen tilsyneladende et større udredningsarbejde end i de familier, som enten er kendt af kommunen i forvejen eller selv kontakter kommunen med nogle forholdsvis konkrete problemer. Problemstillingerne hos familierne i gruppe C er ofte komplekse. Samtidig kræver det et vist forarbejde for en kommune at foreslå hensigtsmæssige foranstaltninger til familier, som ikke ser sig selv som behandlingskrævende.

Materialet tyder på, at kommunen i de fleste tilfælde har benyttet sig af en kontinuerlig undersøgelse, hvor især hjemme-hos'eren/familiekonsulenten er blevet brugt som kommunens "dyneløfter" hjemme hos familierne.

Det tyder samtidig på, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har informeret familierne i denne gruppe om, at de har været i gang med en undersøgelse.

Trods det løbende undersøgelsesforløb har familierne ikke oplevet, at de er blevet præsenteret for en samlet og helhedsorienteret undersøgelse.

Hvordan vurderer familierne indsatsen?

Familiernes erfaringer med hjemme-hos'ere

Flere af børnene har en diffus oplevelse af hjemme-hos'erens rolle i forhold til familien. Nogle af børnene kan ikke huske, hvordan hun ser ud eller præcis hvad hun hedder. I nogle tilfælde skyldes det, at hjemme-hos'eren ofte kommer, mens børnene er i skole, og i andre tilfælde skyldes det, at børnene oplever, at hjemme-hos'eren kun kommer for at snakke med deres mor.

I de tilfælde hvor børnene har haft forskellige hjemme-hos'ere tilknyttet som morgenhjelper, har børnene en klarere opfattelse af, hvad hjemme-hos'erens opgave er i forhold til dem. Børnene virker

imidlertid ikke specielt glade for den ordning og fortæller, at det kan være ubehageligt med en fremmed dame, der kommer og vækker dem om morgenen. Børnene udtrykker i den forbindelse, at hjemme-hos'eren muligvis kan få dem i skole, men at hun ikke løser de problemer, som er årsagen til, at de ikke vil i skole.

Forældrenes syn på og opfattelser af hjemme-hos'eren tegner forskellige billeder hen over et kontinuum. I den ene ende er mødre, som bruger hjemme-hos'eren som et erstatningsnetværk og konstruerer dem positivt ind i deres tilværelse som en slags mødre eller veninder. En mor har fx haft hjemme-hos'ere i 12 år og kan nærmest ikke forestille sig at skulle undvære denne kontakt.

I den anden ende er de mere negative opfattelser af hjemme-hos'eren som en kontrollant, der med familiernes egne ord "puster dem i nakken" og overskrider privatlivets grænser. Denne form for vedvarende kontrol opleves som meget ubehagelig af familierne, og hæmmer dem tilsyneladende i at bruge hjemme-hos'eren som den hjælp, hun primært burde være. Disse oplevelser findes både hos familier i gruppe B og C.

Mellem disse yderpunkter findes mødre, der opfatter hjemme-hos'eren/familiekonsulenten som en person, der på en effektiv og konstruktiv måde har hjulpet dem med at sætte grænser over for børnene og komme med praktiske råd i forhold til at tackle hverdagens konflikter med børnene. Disse mødre findes primært i gruppe A.

Familiernes erfaringer med familiebehandling

Børnene udtrykker, at familiebehandlingen sætter fokus på deres oplevelser af, at deres familie afviger fra at være en "normal familie" i en eller anden forstand. De er godt klar over, at deres familie har problemer, men samtidig oplever de, at behandlingen med de mange problemorienterede samtaler forstærker deres oplevelser af at være i en problemfyldt familie.

Nogle af børnene fortæller, at behandlingen godt kan blive kedelig og tage meget af deres tid, som de hellere ville bruge på venner og fritidsaktiviteter.

De fleste børn fortæller dog, at de sætter stor pris på at snakke med deres familiebehandler, særligt hvis samtalen tager udgangspunkt i personlige og hverdagsagtige ting frem for familiens problemer. Børnene udtrykker på den måde, at de er glade for at blive hørt og taget alvorligt. Familiebehandleren/den faste kontaktperson er på den måde i nogle tilfælde blevet børnenes fortrolige, ligesom hjemme-hos'eren er blevet det for nogle af mødrene.

Forældrene har varierede oplevelser af familiebehandlingen med hovedvægten lagt på det positive, som primært handler om to ting: De fleste oplever, at de har fået støtte, og at de er blevet taget alvorligt. De oplever med andre ord, at de via familiebehandlingen har fået tiltrængt omsorg i en svær hverdag. Dernæst udtrykker de, at familiebehandlingen har givet dem nogle redskaber til at reducere konflikter mellem dem og børnene. De oplever, at de har fået hjælp til at sætte grænser og at de er blevet bedre til styre deres temperament. De har med andre ord fået nogle adfærdsregulerende redskaber via behandlingen.

Samtlige familier udtrykker usikkerhed i forhold til, hvornår de er færdigbehandlede. De oplever ikke, at det er et tema, der bliver taget op af behandlerne, selvom det er et spørgsmål, som fylder meget hos dem. I enkelte tilfælde har familier i samarbejde med behandleren udarbejdet en behandlingsplan/-kontrakt, hvor familiens kortsigtede mål er nedskrevet. Dette at have nogle nedskrevne mål betyder umiddelbart meget for familierne, fordi de på den måde føler, at de er klar over, hvad der arbejdes henimod.

Behandlingskontrakter med relativt kortsigtede mål er i sig selv ikke nok til at give familierne vished om, hvor behandlingen slutter. Det virker imidlertid som om, at kontrakterne kan gøre processen mere overkommelig og overskuelig for familierne.

Familiernes erfaringer med aflastning

Børnene er overvejende glade for deres aflastningsfamilier, som de er trygge ved at være hos. Flere af børnene opfatter aflastningsfamilien som en del af deres familie og kalder dem fx for en slags forældre

eller bedsteforældre. De glæder sig med andre ord til at komme i aflastning hver anden weekend.

Der er imidlertid et par af børnene, der har et mere ambivalent forhold til det at være i aflastning. På den ene side er de glade for de oplevelser, som de har hos aflastningsfamilien, og de kan næsten ikke forestille sig ikke at skulle være i aflastning, fordi de har været det, siden de var små. På den anden side udtrykker de, at de gerne vil stoppe med at være i aflastning eller at de evt. gerne vil have nogle nye aflastningsfamilier. Dette hænger tilsyneladende sammen med, at tilknytningen til aflastningsfamilierne i perioder har været lidt for tæt efter børnenes mening.

På mange måder udgør aflastningsfamilien en kontrast til børnenes primære familie. Dette kan i nogle tilfælde betyde, at børnene kan komme i klemme, fordi der er et normsammenstød mellem deres primære familie og deres aflastningsfamilie. De fortæller fx, at der kan være store forskelle i forhold til opvask, oprydning, fælles måltider, sprogbrug, pligter osv. Hvad dette betyder på længere sigt for børnenes selvforståelse og familieforståelse kunne være spændende at undersøge. Imidlertid giver materialet et praj om, at nogle børn fx kan blive meget irriterede på både moren og aflastningsfamilien, fordi de opfører sig så forskelligt.

I interviewene med de enlige mødre kom det tydeligt frem, at "normalitet" er et tema, som optager dem meget i forbindelse med børnenes aflastning. Det hænger sammen med, at mødrene på flere områder ser sig selv som en kontrast til den "normalfamilie", som aflastningsfamilien repræsenterer i form af far og mor, stabil økonomi og ferierejser til udlandet.

I den forbindelse udtrykker nogle af mødrene, at de føler sig målt af kommunen i forhold til, hvordan de er mødre for deres børn. Det kan fx være ud fra nogle forholdsvis stive kriterier om, hvor ofte de læser godnathistorier for deres børn eller om de jævnligt spiller spil med dem. Det er imidlertid vigtigt, at mødrene fastholdes i, at de har nogle andre ting at tilbyde deres børn, og at en god familie også

kan måles ud fra andre kriterier end de “normalitetskriterier”, som kommunen opstiller og aflastningsfamilien tilsyneladende opfylder.

Mange af mødrene udtrykker tvivl om, hvornår aflastningen stopper. Nogle udtrykker bekymring for, om foranstaltningen får lov at vare så længe, som de føler, der er behov for, mens en enkelt mor gerne vil have den til at stoppe, fordi hun mener, at hun og børnene ikke har brug for den længere.

Perspektiver for fremtiden

Familiernes erfaringer med hjælpesystemet spænder vidt. Et gennemgående træk ved materialet er imidlertid, at både børn og forældre udtrykker tvivl om varigheden af de forebyggende foranstaltninger, som de har fået iværksat. De er med andre ord usikre på, hvornår de er færdigbehandlede inden for hjælpesystemets rammer.

En betydelig del af den usikkerhed familierne udtrykker, synes skabt og generet af den hjælpesystemiske ramme de forebyggende foranstaltninger er omfattet af. En ramme, der på en og samme tid signalerer midlertidighed og tidsubestemthed.

Ifølge vejledningen til Lov om social service er foranstaltningerne under § 40, stk. 2 ment som midlertidige foranstaltninger, der skal støtte en familie i en kortsigtet periode. I vejledningen står der, at foranstaltningerne under denne paragraf ikke skal bruges i kronologisk rækkefølge, men at hensigten bør være at iværksætte den mest hensigtsmæssige foranstaltning fra begyndelsen af et sagsforløb.

Materialet viser imidlertid, at flere af familierne i nærværende undersøgelse har et bredt foranstaltningsrepertoire bag sig. Ofte har en familie fået iværksat flere forskellige foranstaltninger efter eller sideløbende med hinanden. På den måde bliver den midlertidige foranstaltning tidsubestemt, fordi den afløses af en ny foranstaltning på ubestemt tid. Denne praksis er med til at skærpe familiernes usikkerhed omkring, hvornår de er færdigbehandlede.

Sagsbehandlerne på deres side har tilsyneladende svært ved at varsle og informere om varigheden af en foranstaltning. I nogle tilfælde

har en familie selv ytret ønske om at stoppe en bestemt foranstaltning, men er ofte blevet mødt med et ønske fra sagsbehandleren om at fortsætte med en ny foranstaltning. Det kan med andre ord være svært for alle parter at vurdere, hvornår hjælpen har virket tilstrækkeligt.

Dette aspekt kan hænge sammen med, at der i flere tilfælde tilsyneladende ikke har været foretaget en afsluttet § 38 undersøgelse før iværksættelsen af den første foranstaltning. I sidste ende stiller dette både sagsbehandler og familie dårligt i forhold til at skabe sig et overblik over de problemstillinger, der ønskes løst.

§ 38 undersøgelsen skal ideelt set give sagsbehandleren et helhedsorienteret billede af, hvilke problemer og ressourcer familien har, før samarbejdet omkring en konkret foranstaltning indledes. For forældre og børn tilvejebringer undersøgelsen ideelt set et vidnesbyrd om, hvordan fx skole, socialforvaltning og evt. barnets dagsinstitution vurderer deres situation. Derudover bør den afsluttede undersøgelse indeholde konkrete forslag til eller planer over, hvordan socialforvaltningen mener at kunne hjælpe familien. Set i det perspektiv har familierne et retligt krav på at få udarbejdet, blive informeret om og give deres meninger til kende om en sådan undersøgelse.

§ 38 undersøgelsen er derfor et meget vigtigt redskab for begge parter, når et nyt sagsforløb indledes. Især for familierne kan en samlet undersøgelse fungere som en form for guide med væsentlige informationer om, hvordan og efter hvilke kriterier sagsbehandleren planlægger det fremtidige samarbejde. Familierne kan med andre ord drage fordel af at blive inddraget i udformningen af en frivillig handleplan. For på den måde bedre at kunne skabe sig et overblik over deres situation.

Derudover er det et gennemgående træk ved nærværende undersøgelse, at familierne ikke har en klar viden om et undersøgelsesforløb, der er gået forud for den foranstaltning, de har fået iværksat. I nogle tilfælde skyldes det tilsyneladende, at familiens behov for hjælp har været akut. Der har derfor ikke været tid til at foretage en samlet undersøgelse og familierne er tilsyneladende ikke blevet informeret

om, hvorvidt der på et senere tidspunkt er blevet udarbejdet en plan over de informationer, der er løbet ind til socialforvaltningen fra fx skolen.

I andre tilfælde har undersøgelsen tilsyneladende været inkorporeret i en foranstaltning, fx med en hjemme-hos'er, som er blevet en del af et udstrakt undersøgelsesforløb. På den måde forsøger socialforvaltningen at lave en kontinuerlig undersøgelse, der tager højde for, at en families problemkarakteristik kan ændre sig over tid.

Imidlertid har familierne ikke været informeret om omfanget af denne praksis. I flere tilfælde har det haft den konsekvens, at familierne igennem længere tid har oplevet en diffus kontrol fra kommunens side uden at vide præcis, hvad formålet har været. En klarere adskillelse mellem undersøgelse og foranstaltning er imidlertid nødvendig, hvis familierne skal have gavn af både undersøgelse og hjælpeforanstaltning.

Det er i dette perspektiv at denne brugerundersøgelse opfordrer til, at socialforvaltningerne i højere grad udarbejder og reviderer konkrete handleplaner på baggrund af et samlet og systematisk undersøgelsesforløb, og at familierne i langt større grad informeres om og inddrages i denne proces.

Materialet viser yderligere, at børnene ofte overses, muligvis pga. den stærke fokusering på forældrenes/mødrenes problemer. Børnene bliver med andre ord ikke hørt tilstrækkeligt i forhold til deres egen opfattelse af problemerne. Flere af børnene har fx aldrig haft en samtale med deres sagsbehandler.

Det kommer imidlertid tydeligt frem, at børnene har deres egne problemer at slås med i skolen. I den forbindelse er det vigtigt, at børnene tidligt i en sag inddrages, så de får en mulighed for at fortælle om deres oplevelser af problemernes årsag. På den måde ville kommunen også hurtigere kunne sætte ind med en undersøgelse af, hvordan skoleproblemerne bedst afhjælpes.

Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde

Ekstrakt af: Olsen, B.M. (2002). *Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde med børn og unge. 4. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge.*
København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 8:2002.

I dette afsnit beskrives tre delundersøgelser i evalueringen af den forebyggende indsats. Det drejer sig om to kvantitative spørgeskemaundersøgelser til henholdsvis kommuner og amter samt en kvalitativ interviewundersøgelse af fire kommuner. Temaet for de tre delundersøgelser er organiseringen af den forebyggende indsats for børn og unge med særlige behov efter Servicelovens kapitel 8.

Formålet med spørgeskemaundersøgelserne til kommuner og amter er at indhente information om, hvorvidt der findes grupper af kommuner og amter, som skiller sig markant ud fra de øvrige og måske give belæg for at sige noget om god praksis på området. En række fælles temaer belyses i de to undersøgelser, blandt andet politikudformningen i kommunerne, organiseringen af familieafdelingen, samarbejdspartnere, § 38 undersøgelsen, handleplaner for hjælpeforanstaltninger, § 40 stk. 2 foranstaltningerne, evaluering af indsatsen samt uddannelse og supervision af personalet.

Formålet med den kvalitative interviewundersøgelse er i et mindre antal kommuner at undersøge nærmere, hvorledes kommunerne har formet politikken på børne- og ungeområdet samt organiseret arbejdet med indsatsområderne i det forebyggende arbejde. Den kvalitative undersøgelse har således det samme genstandsfelt som spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne.

Metoder i de tre delundersøgelser

De to spørgeskemaundersøgelser til henholdsvis kommuner og amter er kvantitative undersøgelser, mens undersøgelsen af organiserin-

gen af den forebyggende indsats i fire kommuner er gennemført med brug af det kvalitative forskningsinterview. I alle tre undersøgelser er det lederne af familieafdelingerne, der har været informanter.

Med hensyn til interviewundersøgelsen er der på baggrund af en række strukturelle variable udvalgt fire kommuner: Et storbydistrikt i en af de store byer, en forstadskommune og to landkommuner. Jeg har anvendt det kvalitative forskningsinterview i interviewene med lederne af de fire kommuners familieafdelinger. Desuden har jeg overværet nogle møder og interviewet nogle få andre medarbejdere i to af kommunerne. Interviewene er anvendt til at uddybe og illustrere resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne.

I spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne kunne alle landets 275 kommuner deltage. 302 spørgeskemaer blev sendt ud, da der til landets største kommuner Odense, Ålborg, Århus og København blev sendt flere skemaer ud, alt efter hvor mange centre/distrikter, det forebyggende arbejde var organiseret i. Således har København fået skemaer til 15 servicecentre, Århus til 4 socialcentre, Ålborg til 8 distriktskontorer og Odense til 4 områdekontorer. I alt deltog 253 kommuner og storbydistrikter, hvilket svarer til en deltagelse på 84 pct. I det følgende vil der kun stå kommuner, selv om der også menes storbydistrikter.

Spørgeskemaet er analyseret ud fra ovennævnte temaer. Desuden er der anvendt en række baggrundsvariable til at belyse strukturelle forskelle imellem kommunernes organisering af den forebyggende indsats. Baggrundsvariablene er indbyggertal, urbanitetsgrad, beskatningsgrundlag samt beskæftigelsesgrad.

I amtsundersøgelsen er der foretaget telefoninterviews med de 14 amter ud fra et struktureret spørgeskema.

Den kommunale organisering af den forebyggende indsats

I den følgende diskussion trækkes der nogle linier op i forhold til at vurdere forholdet mellem organisation og indsats over for brugerne ud fra de forskelle, der fandtes mellem kommunerne.

En gennemgående tendens i spørgeskemaundersøgelsen er, at de mindste landkommuner med under 7.000 indbyggere generelt adskiller sig fra de øvrige kommuner ved en mindre organisering af arbejdet med børn og unge. Det giver sig blandt andet udslag i, at arbejdet med børn og unge er integreret i andre afdelinger. Sagsbehandlere er således ikke specialiseret til at tage sig af den komplekse lovgivning på området og de ofte komplekse børne- og ungesager. Det er som sagt ikke i alle landkommuner, dette gælder, for i lidt over to tredjedele af landkommunerne er den forebyggende indsats organiseret i en selvstændig og dermed specialiseret afdeling, mens det i den øvrige tredjedel af landkommunerne foregår i integrerede afdelinger, som varetager andre opgaver tillige med børne- og ungearbejdet. Fælles for denne sidste tredjedel af landkommunerne er, at de har under 7.000 indbyggere og halvdelen af dem tilhører den gruppe af kommuner, som har det laveste beskatningsgrundlag. Det er imidlertid ikke muligt generelt i denne undersøgelse at se forskel på, om specialiserede afdelinger fører til et bedre arbejde end integrerede afdelinger, men der ses en tendens til, at selvstændige afdelinger oftere laver evalueringer af eget arbejde. En mindre svensk undersøgelse viser, at jo mere specialiseret sagsbehandlingen med det forebyggende arbejde er, jo oftere bygger kommunens beslutninger i forhold til foranstaltningerne over for barnet/den unge på nuancerede og velbegrundede undersøgelser af barnets/den unges situation (Östberg et al., 1999).

Et andet træk i undersøgelsen, som er fælles for alle kommunerne, er den store mødeaktivitet omkring børne- og ungesagerne, hvor der indgår mange forskellige samarbejdspartnere. Det er socialrådgiverne, der udgør centrum i den tværfaglige aktivitet i børne- og ungesagerne, både når det gælder § 38 undersøgelsen og selve § 40.2 foranstaltningstviften. De fleste kommuner har et fast samarbejde med personalet i dagpasningerne og skolerne samt med sundhedsplejersken og her er enkeltsagerne med børn og unge i centrum. Der holdes således mange tværfaglige møder. Der er 14 pct. af kommunerne, som ikke har oprettet den tværfaglige gruppe efter § 37a.

I interviewundersøgelsen med lederne fremhævede de alle, at et stærkt organiseret samarbejde var nødvendigt for en god sagsbe-

handling. Spørgeskemaundersøgelsen viser da også, at i mange kommuner har man faste procedurer for mødeaktiviteterne. I langt de fleste kommuner er der således faste tidspunkter for møder med forskellige samarbejdspartnere. I halvdelen af kommunerne udformer man skriftlige referater af møderne. For at brugerne kan få adgang til akter om de tværfaglige møder vedrørende deres sager, er det vigtigt i kommuner, hvor der ikke tages referat på møderne, at sagsbehandleren efterfølgende samler de nødvendige oplysninger i journalen.

Det er et paradoks, at det øgede samarbejde om børnesagerne fører til sagsbehandlerens forringede direkte kontakt til barnet/den unge og familien. På den ene side er det nødvendigt at arbejde tæt sammen med mange forskellige interne og eksterne samarbejdspartnere for at opnå et godt forebyggende arbejde over for børn og unge. Begrundelsen er, at børnesagerne ofte er komplicerede, og derfor kræves der mange forskellige faggrupper og eksperter for at nå frem til de rette løsninger for barnet. På den anden side kan dette stå i modsætning til et andet ofte fremhævet princip for det forebyggende arbejde, nemlig inddragelsen af barnet/den unge. Som vi har set i det foregående, inddrages barnet/den unge som hovedregel ikke i sagsbehandlerens arbejde i alle kommuner. Tine Egelunds undersøgelse om sagsbehandlerens metoder viser, at tendensen til, at sagsbehandleren mister den direkte kontakt til barnet, er et resultat af en udvikling, som har fundet sted i de senere år, hvor sagsbehandleren i familieafdelingen er blevet en slags case manager, som ikke selv har kontakt med barnet, men støtter sig til eksperter videnskabelig viden om det, fx psykologer og personale i daginstitutioner og skoler. Til gengæld anvender de meget tid på at koordinere møder for de forskellige samarbejdspartnere. (Egelund, 2002, p. 80).

Selv om der foregår stor mødeaktivitet for at koordinere samarbejdet omkring de enkelte børn og unge, tyder spørgeskemaundersøgelsen dog på, at mange kommuner ikke får omsat denne mødeaktivitet i en systematisk udførelse af § 38 undersøgelsen og i en systematik for udarbejdelsen af konkrete planer for hjælpeforanstaltninger. Det er således to tredjedele af kommunerne, som følger en fastlagt fremgangsmåde ved gennemførelsen af § 38 undersøgelsen, og lidt

under halvdelen af kommunerne, som følger en fast procedure ved handleplaner.

På trods af at det af servicelovens § 58 fremgår, at børn og unge over 12 år skal høres om de påtænkte foranstaltninger, og mindre børn bør have lejlighed til at udtale sig, sker dette langt fra altid. Barnet inddrages således ikke altid i undersøgelsen i en tredjedel af landets kommuner. Undersøgelsen viser også, at moren (91 pct.) næsten altid inddrages i alle kommuner, og at faren også næsten altid inddrages (84 pct.). De kommuner, som har en fastlagt fremgangsmåde for § 38 undersøgelserne, inddrager oftere barnet/den unge, end de kommuner, som ikke har det. Der er således en sammenhæng mellem, om kommunerne har sat undersøgelsesforløbene i system og barnets/den unges hyppigere inddragelse som høringspartner.

Til belysning af evalueringens spørgsmål, om hvordan en børnesag opstår, er kommunerne blevet spurgt om, hvilke henvendelser der fører til en § 38 undersøgelse. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at mange kommuner ikke er så følsomme over for henvendelser og underretninger om alvorlige problemer i familierne. Henvendelserne og underretningerne kan komme fra både barnet, forældrene eller andre uden for familien, fx skoler og daginstitutioner. Ifølge kommunerne selv fører forhold som overgreb/vanrøgt og voldelig adfærd hos forældrene samt barnets/den unges eller forældrenes misbrug af stoffer og alkohol ikke *altid* til, at kommunen foretager en § 38 undersøgelse. For flere af de nævnte forhold gælder, at over halvdelen af kommunerne ikke sætter en undersøgelse i værk, og landkommunerne adskiller sig ved at være endnu mindre følsomme over for henvendelser af den karakter end de øvrige kommuner. Det er betænkeligt, at så alvorlige forhold ikke undersøges. De mange tværfaglige møder med interne og eksterne samarbejdspartnere ruste kommunerne til et godt kendskab til børn og unge med alvorlige problemer, men det er åbenbart ikke altid, at kommunerne følger op med en § 38 undersøgelse, når der er tale om alvorlige problemer.

En del af evalueringens formål var at undersøge, hvilke foranstaltninger kommunerne anvender i det forebyggende arbejde. Kom-

munernes er derfor blevet spurgt om deres benyttelse af § 40.2 foranstaltningsviften. Det er lidt under en tredjedel af kommunerne, der inden for det sidste år har anvendt hele repertoire af § 40 stk. 2 foranstaltninger. Det er sådan, at jo større en kommune er, des større er sandsynligheden for, at de anvender hele viften af foranstaltninger. 10 pct. af landkommunerne med under 7.000 indbyggere anvender alle foranstaltningerne, mens det tilsvarende er ca. 60 pct. af kommuner med over 50.000 indbyggere, der gør det. Det samme mønster findes for beskatningsgrundlaget, idet de rigeste kommuner oftere anvender hele viften, end de fattigste kommuner gør det. Det er 40 pct. af kommuner med højeste andel af beskatningsgrundlaget, 33 pct. af kommuner med mellemste andel og 22 pct. af kommuner med laveste andel.

Der er muligvis en vis usikkerhed forbundet med procenterne for kommunernes benyttelse af de forebyggende foranstaltninger. Jeg så i den kvalitative undersøgelse, at der var stor forskel på, hvordan man konterer foranstaltningerne, selv om de i loven er beskrevet hver for sig. Selve konteringen udførtes ikke af lederne, og måske derfor havde de ikke indsigt i, hvad de enkelte foranstaltninger stod for. Det var især paragrafferne § 40.2.6 personlig rådgiver, § 40.2.7 fast kontaktperson og § 40.2.12 praktikplads flere ledere var i tvivl om. Dette leder til den tanke, at statistikken på landsplan, som udarbejdes af Danmarks Statistik efter kommunernes indberetninger, i et vist omfang kan være misvisende, hvad de forebyggende foranstaltninger angår, med mindre de personer, der varetager konteringen, har større klarhed over de enkelte paragraffer end deres ledere.

I modsætning til den store mødeaktivitet inden for den enkelte kommune er der ingen kommuner, som kan siges at være specielt orienteret mod samarbejde med andre kommuner på det forebyggende område med børn og unge. Det kunne måske være oplagt for mindre kommuner at samarbejde på området, fordi det kan være svært at organisere den forebyggende indsats med få brugere af foranstaltningerne. Undersøgelsen viser også, at det er ret få kommuner, der samarbejder om uddannelse og supervision på fore-

byggelsesområdet, selv om også det måske kunne være oplagt for mindre kommuner, hvor der er få ansatte inden for området, og det derfor er vanskeligt at lave interne kurser. En af grundene til, at der ikke er flere der samarbejder om uddannelse og supervision, kan være, at det er for dyrt med efteruddannelse. Dette indikeres af, at det ikke er den fattigste del af landkommunerne, der samarbejder omkring efteruddannelse og supervision, men landkommuner i den mellemste beskatningsgruppe.

Det er interessant at se på, i hvilken grad kommunerne evaluerer den forebyggende indsats og effekten for brugerne. Det er op imod halvdelen af landets kommuner, der inden for de sidste 2 år har fået lavet en intern eller ekstern evaluering af deres samlede eller delasppekter af deres forebyggende indsats, men de fleste kommuner spørger ikke brugerne om deres syn på indsatsen. Det er der kun 4 pct. af kommunerne, der gør. Desuden er det få kommuner, som via en statistik systematisk følger op på udfaldet af § 38 undersøgelserne samt på, hvilke § 40.2 foranstaltninger der har effekt. Der er således ikke så stor beivåghenhed omkring effekten af den forebyggende indsats på det organisatoriske niveau.

Undersøgelsen har som nævnt også set på kommunernes politik på det forebyggende område. Undersøgelsen af dette punkt tyder på, at der ikke er så stor politisk beivåghenhed i mange kommuner på at stille mål op for den forebyggende indsats. En femtedel af landets kommuner har ikke prioriteret det forebyggende arbejde ved at udforme en skriftlig politik for den samlede forebyggende indsats eller for delasppekter af den. Ligesom de heller ikke har udformet skriftlige administrative retningslinier på området. De er med få undtagelser alle landkommuner. Men heller ikke i de øvrige kommuner, med undtagelse af storbyerne/storbydistrikterne, vægter man en skriftlig politik højt på området. De fleste kommuner nøjes med en formulering for den samlede indsats, der ikke går i dybden med fx § 38 undersøgelsen eller foranstaltningerne efter § 40 stk. 2. Det er kun 10 pct. af kommunerne, der både har en overordnet og en uddybet skriftlig politik på væsentlige punkter af den forebyggende indsats for børn og unge med særlige behov.

Den amtskommunale organisering af den forebyggende indsats

Undersøgelsen af amterne viser, at amternes primære opgaver i forhold til den forebyggende indsats for børn og unge med særlige behov nøje følger deres forpligtigelser ifølge § 34. Amterne tager sig af de vanskelige sager og stiller særlig ekspertise til rådighed for især mindre kommuner. Et vigtigt felt for amterne ligger således i at stille døgnophold, aflastningsophold og familiebehandling til rådighed for især mindre kommuner, som ikke selv har kapacitet til dette. Desuden stiller amterne i forhold til § 38 undersøgelsen ekspertise til rådighed for vanskelige sager i form af rådgivning og i form af udførelse af dele af undersøgelsen. Endelig sker der også en del koordinering i forhold til samarbejde mellem kommunerne på forebyggelsesområdet, og amterne har en del tilbud om efteruddannelse og informationsdage til kommunerne.

Amterne tager således ikke særlige initiativer i forhold til at arbejde mere generelt med det forebyggende område for børn og unge med særlige behov, hvilket da også indikeres af, at det er meget få amter, som har en skriftlig politik på området.

Social støtte til børn

Ekstrakt af: Nygaard Christoffersen, M. (2002), *Social støtte til børn. En undersøgelse af børn der modtog forebyggende hjælp i henhold til Serviceloven for første gang i 1998. 5. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats overfor børn og unge.* København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 9:2002.

Gennem 90'erne er der udviklet en række muligheder for forebyggende foranstaltninger til støtte for det enkelte barn eller unge menneske. Man har kunnet konstatere en stigning i dette forebyggende arbejde. Der har især været tale om en stigning i antallet af børn og unge, der har fået støtte med en aflastningsfamilie. Herudover er det gjort muligt for kommunerne at yde støtte gennem en række forebyggende foranstaltninger, der retter sig mod familien som helhed fx konsulentbistand, kontaktperson, praktisk/pædagogisk støtte i hjemmet, familiebehandling der ydes ambulante eller ved hele familiens døgnophold. Eller der kan være tale om anden økonomisk støtte til at undgå anbringelse eller fremme en hjemgivelse. Disse nye støttemuligheder har givet kommunerne nogle nye redskaber til at støtte nogle familier, som ellers ikke ville være blevet støttet, selvom behovet herfor havde været latent tilstede.

Den nærværende undersøgelse er baseret på en systematisk gennemgang af et landsdækkende udvalg af 900 journaler for børn og unge, der modtog en forebyggende hjælp i henhold til Bistandsloven/ Serviceloven for første gang i 1998. Undersøgelsen er baseret på et udtræk fra Danmarks Statistik bestående af det antal børn (under 18 år) pr. kommune, der i 1998 for første gang modtog en forebyggende foranstaltning efter Servicelovens § 40.2, dog undtaget § 40.2.11, som omhandler frivillig anbringelse af barnet uden for hjemmet (eller de tidligere tilsvarende bestemmelser i Bistandsloven). Det viste sig, at 16 kommuner ikke havde haft børn og unge i 1998, der opfyldte udvalgsriterierne i henhold til de kommunale indberetninger til Danmarks Statistik. De resterende 259 kommuner blev kontaktet og bedt om at deltage i undersøgelsen. De 259

kontaktede kommuner havde tilsammen 2.998 børnesager, der var startet i 1998. 154 kommuner reagerede positivt på henvendelsen, svarende til 59 pct. af de kontaktede. De deltagende kommuner havde i alt 1.800 børnesager, der var startet i 1998, svarende til 60 pct. af samtlige sager. Af disse blev der valgt en stikprøve bestående af 1.138 sager (svarende til 88 pct. af de 1.800 sager). 906 skemaer blev besvaret, 6 skemaer blev dog udelukket ved de endelige analyser, da det viste sig, at de ikke opfyldte kriterierne for at tilhøre målgruppen.

Opnåelsesprocenten blev 80, svarende til 900 besvarelser ud af 1.132 børn i stikprøven. Undersøgelsen er foretaget ved hjælp af spørgeskemaer, der er udfyldt af en sagsbehandler (eller en anden medarbejder i socialforvaltningen) og derefter indsendt til Socialforskningsinstituttet.

Børnene og de unge blev fulgt gennem 4 år, og sagsbehandlerne, som gennemgik sagerne, blev bedt om at vurdere i hvert enkelt tilfælde, om forholdene var blevet forbedret, ikke ændret eller forværret i løbet af perioden. Der er ikke tidligere blevet foretaget en repræsentativ systematisk gennemgang af sagsbehandlerens optegnelser for at evaluere indsatsen på det forebyggende område.

Når man læser rapporten, skal man gøre sig klart, at et ukendt antal børn og unge, som har brug for bistand, ikke vil figurere i en sådan opgørelse. Det er de børn, som af den ene eller anden grund har behov for støtte – uden at det kommer til socialforvaltningens kendskab. Ikke alle de børn, der bliver udsat for omsorgssvigt, mishandling og vanrøgt, vil reagere på en sådan måde, at omgivelserne lægger mærke til det. I langt de fleste tilfælde er det forældrene selv, der henvender sig for at få støtte til at hjælpe barnet. I ganske få tilfælde var det barnet selv, der henvendte sig til socialforvaltningen.

Hvordan skal man vurdere om en foranstaltning virker efter hensigten?

Serviceoven (§ 40) giver kommunen hjemmel til at træffe afgørelse om foranstaltninger, hvis de er af væsentlig betydning for et barns *særlige behov for støtte*. Der er på den ene side tale om en rummelig

beskrivelse af, hvilke forhold der kan udløse en støtteforanstaltning, men på den anden side er det ikke ethvert behov, der udløser støtte, idet der må være tale om en foranstaltning, der er af *væsentlig betydning*. Hensigten er at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for disse børn og unge, så de kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende (Service-lovens § 32).

Når der foreligger åbenbar risiko for, at barnets sundhed og udvikling vil lide alvorlig skade, kan der iværksættes foranstaltninger uden forældrenes samtykke. Bestemmelserne i serviceloven indeholder nogle indsnævrede omstændigheder, hvorunder dette kan foregå. Der tales her om de tilfælde, hvor der er åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling lider alvorlig skade fx på grund af *utilstrækkelig omsorg*, vold eller andre alvorlige overgreb, misbrugsproblemer, kriminell adfærd, svære sociale vanskeligheder eller andre adfærds- og tilpasningsproblemer. Lovgivningens bestemmelser tager således primært sigte på forholdene i den enkelte familie, og ikke miljømæssige belastninger, der kommer til familien udefra.

Der er tale om de væsentlige og alvorlige problemer, som serviceloven primært har som hensigt at kunne behandle. En *minimumsmålssætning for den forebyggende indsats* må således være at støtte børn, der lever under de nævnte belastninger. I en evaluering af den forebyggende indsats er vi nødt til at klargøre, hvad der er skadeligt for *barnets sundhed og udvikling*, samt undersøge, hvilke foranstaltninger der i det konkrete tilfælde vil være af væsentlig betydning for børns særlige behov for støtte. En klargøring af disse forhold må nødvendigvis tage udgangspunkt i tidligere forskning på området, som har dannet baggrund for udarbejdelsen af et standardiseret spørgeskema til sagsbehandlerne.

Som led i dette udredningsarbejde blev sagsbehandlerne i hvert enkelt tilfælde bedt om at anføre, hvad formålet var med den konkrete foranstaltning. Gennemgangen af journalerne viste imidlertid, at der ikke var anført et konkret formål for langt de fleste af sagerne. Hertil kommer, at ved flere af sagerne var der blot angivet et delmål fx *aflastning*, uden at det videre formål var angivet. Det var dermed

ikke muligt at vurdere i de konkrete tilfælde, om foranstaltningen havde den tilsigtede betydning for barnet.

En ensartet og systematisk vurdering af den forebyggende indsats måtte derfor tage udgangspunkt i de generelle lovgivningsbestemmelser, der omfattede det kommunale forebyggende arbejde. Det har i den forbindelse været nødvendigt, at kunne svare på spørgsmålene: *Hvad er mest skadeligt for børns sundhed og udvikling? Hvilke foranstaltninger er formålstjenlige, når man ønsker at ændre forholdene?* Undersøgelsen har derfor måtte beskrive børnenes situation ved starten af undersøgelsesperioden i 1998, og undersøge, om deres situation har ændret sig væsentligt i løbet af de følgende 3-4 år. Denne beskrivelse sammenholdes med de forebyggende foranstaltninger, som kommunen i mellemtiden har gennemført i henhold til servicelovens § 40 stk. 2.

På den ene side er det indlysende, at disse spørgsmål kun nødtørftigt kan belyses i en spørgeskemaundersøgelse til kommunens sagsbehandlere, men på den anden side er det nødvendigt at behandle disse spørgsmål for at kunne belyse, om indsatsen er tilstrækkelig til at kunne leve op til de intentioner, der ligger i Bistandsloven/ Serviceloven. Nærværende undersøgelse kan langt fra give definitive svar på de stillede spørgsmål. Men resultaterne kan forhåbentlig være et bidrag, der skal ses i sammenhæng med andre forskningsresultater, og dermed være en del af en kumulativ erfaringsproces, der kan danne baggrund for sikrere beslutninger på området.

Den anvendte forløbsmetode og undersøgelsens repræsentativitet

Undersøgelsen bygger på en forløbsmetode, hvor et landsdækkende udvalg af børn og unge, der fik en forebyggende foranstaltning for første gang i 1998, følges i 3-4 år til udgangen af 2001. På grundlag af udfyldelse af et standardiseret spørgeskema blev sagsbehandleren anmodet om at gennemgå de udtrukne børnesager i perioden, således at man ved analyserne havde mulighed for at sammenholde informationer om situationen ved sagens start og tilstanden ved periodens slutning med de foranstaltninger, der var sat i værk. Der er – ligesom i mange tilsvarende undersøgelser – tale om den

næstbedste metode, idet der kan være tale om en ukendt selektion til de enkelte foranstaltninger, der kan gøre det vanskeligt at vurdere, om de børn, der har fået en bestemt foranstaltning, ville have fået det endnu dårligere, hvis man i stedet havde iværksat et andet behandlingsforløb.

Udvælgelsen af børn og unge, der skulle deltage i undersøgelsen blev foretaget på grundlag af en simpel tilfældig stikprøve, således at udvælgelsen blev uafhængig af den enkelte socialforvaltning. Det var i øvrigt op til den enkelte kommune at organisere besvarelsen af spørgeskemaerne. Af praktiske grunde blev en ukendt andel besvarelser ikke udfyldt af sagsbehandleren, men af andre i socialforvaltningen, alligevel har vi af nemhedsgrunde valgt, at betegne den, der har udfyldt skemaet, som *sagsbehandleren*.

Ud af de i alt 1.138 udsendte spørgeskemaer blev 900 besvaret, hvilket svarede til en opnåelsesprocent på 80. Besvarelserne lignede det udtrukne udvalg med hensyn til børnenes alder og køn, samt kommunens størrelse målt i indbyggertal.

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

Man kan frygte, at der kan være nogle særlige forhold, der adskille de kommuner, der har valgt at deltage, fra de kommuner, der allerede i den indledende fase valgte ikke at deltage. Den relativt lave deltagelsesprocent for de små kommuner betyder, at man må tage forbehold ved generaliseringer af undersøgelsens resultater til også at gælde forholdene i de små kommuner med under 10.000

indbyggere, som repræsenterer omkring en fjerdedel af samtlige børnesager.

Sammenfatning af undersøgelsen resultater

Famillemæssige belastninger

En forudsætning for en vellykket forebyggende indsats er en indsigt i familiens forhold for at kunne forstå, hvilke belastninger der stresser forældrene. Det kan fx dreje sig om langvarig arbejdsløshed, fattigdom, ægteskabelige konflikter, misbrug, vold i familien eller boligproblemer. Det kan måske være vanskeligt for forældrene at gøre noget ved deres adfærd over for barnet, før de har fået løst nogle af de nævnte problemer.

I forhold til andre børnefamilier er børnefamilierne, der fik støtte med forebyggende foranstaltninger, i langt højere grad uden for arbejdsmarkedet eller marginaliseret ved langvarig sygdom og arbejdsløshedsperioder, som har en større risiko for at føre til social isolering. Hvis disse belastninger fører til en ændret adfærd over for børnene, må man forvente, at barnet indirekte bliver belastet af forældres arbejdsmarkedsmæssige position.

Undersøgelsen viste, at hos 21 pct. af de børn, der fik en forebyggende foranstaltning for første gang i 1998, var en eller begge forældre afhængige af alkohol eller narkotika. I lighed med andre undersøgelser finder man en tæt sammenhæng mellem forældrenes psykiske lidelser og et overforbrug af alkohol. Det må derfor anbefales, at man iværksætter en behandling af de psykiske lidelser samtidig med alkoholbehandlingen. Sammenholdes nærværende undersøgelse med andre landsdækkende undersøgelser må man konkludere, at der er et stort udækket behov for behandling af forældrenes misbrug, hvilket delvist skyldes, at en vellykket misbrugsbehandling er afhængig af misbrugerens selverkendelse og motivation. Hvis der viser sig nogle effektive attråværdige behandlingsformer for forældrenes alkoholmisbrug, må man forvente at efterspørgslen vil stige.

Symptomer i børnenes reaktioner

Sammenfattende må man konkludere, at børn og unge, der for første gang modtog forebyggende foranstaltning i 1998 udgør en højrisiko-

gruppe, som for en relativt stor dels vedkommende udviser symptomer, man typisk ser hos børn udsat for mishandling og vanrøgt. Undersøgelsen viser, at omkring 4 ud af 10 af børnene har et eller flere symptomer på at være depressive, ulykkelige eller socialt isolerede. Der kan være problemer med at etablere sociale kontakter med jævnaldrende, indlæringsproblemer eller manglende nysgerighed. Nogle af disse børn befandt sig i en tilstand af frygt og angst. På grundlag af de forskningsmæssige erfaringer anbefales det, 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 helt andre forhold. Sagsbehandleren havde for disse børn konstateret en forbedring for 55 pct.'s vedkommende i løbet af perioden 1998-2001, hvad angår de nævnte symptomer.

En del af undersøgelsens resultater virker imidlertid foruroligende. Ca. 10 pct. af teenage-børnene har misbrugsproblemer (fx hashish, alkohol, narkotika, lightergas). Man må forvente, at med den nuværende indsats vil omkring 10 pct. af de yngste børn i undersøgelsen også udvikle et tilsvarende misbrug, når de bliver teenagere.

I undersøgelsens spørgeskema til sagsbehandleren indgik en række velkendte reaktioner på fysisk mishandling. Barnet kan være manglende alderssvarende udviklet, der kan være problemer med at kontrollere impulser, koncentrationsproblemer i skolen, misbrugsproblemer, kriminell adfærd, osv. Omkring to ud af tre havde et eller flere af disse symptomer. Undersøgelsen viste, at de nævnte reaktioner kan skyldes mange *andre forhold* end mishandling og vanrøgt. Men det anbefales på grundlag af de forskningsmæssige erfaringer, at man i de konkrete sager foretager de relevante undersøgelser for at få fastslået de bagvedliggende årsager (jf. Servicelovens § 38). Jo før problemerne opdages og de relevante foranstaltninger iværksættes, jo bedre er chancerne for et positivt resultat. Undersøgelsen viste, at børnenes adfærdsmæssige problemer forbedredes for omkring halvdelen af børnenes vedkommende i løbet af undersøgelsesperioden.

De mest skadevoldende belastninger

De familiemæssige forhold, som er mest skadelige for børns opvækst og udvikling, er psykologisk mishandling, seksuel – og fysisk mis-

handling, samt vanrøgt. På grundlag af undersøgelsens foreløbige opgørelser finder vi, at en relativt stor del af de børn og unge, der er omfattet af Servicelovens forebyggende foranstaltninger, i større eller mindre grad lider under en eller flere af de nævnte former for omsorgssvigt. For de børn, der fik en effektiv relevant støtte, kan sagsbehandlerne også konstatere nogle mærkbare forbedringer af deres følelsesmæssige tilstand.

Disse undersøgelsesresultater rejser to spørgsmål: Hvad kan der gøres for at mindske den skadevoldende adfærd? Gør kommunerne det mest formålstjenlige i de tilfælde, hvor det er påkrævet?

I de tilfælde, hvor man har konstateret, at barnet har været udsat for fysisk, seksuel eller psykologisk mishandling eller vanrøgt, bør man derfor sikre sig, at barnets skader bliver vurderet af personer med en tilstrækkelig uddannelsesmæssig baggrund til at kunne vurdere, om skaderne er behandlingskrævende.

Ifølge den systematiske gennemgang af sagsbehandlerne gennemgang af hver enkelt af journalerne viser det sig, at omkring en ud af otte af børnene har været udsat for seksuel – eller fysisk mishandling. Det kan derfor give anledning til overvejelser, om man bør ændre praksis, når nærværende undersøgelse viser, at det kun var omkring 6 pct. af de børn, der havde været udsat for fysisk mishandling, der i den forbindelse var blevet undersøgt af en læge.

Undersøgelsen bekræfter en tidligere dansk undersøgelse, der viser, at drenge og piger er udsat for de samme belastninger, hvad angår psykologisk mishandling, fysisk mishandling og vanrøgt. Baggrunden for de pågældende belastninger – fx langvarig arbejdsløshed, psykiske lidelser, misbrug – er opstået uafhængigt af, om familien har fået en dreng eller en pige. Men undersøgelserne viser, at børnene reagerer forskelligt på de samme belastninger.

Psykologisk mishandling

Den foreløbige opgørelse viser, at omkring hver tredje af børnene i denne højrisikogrube har været udsat for en eller anden grad

af psykologisk mishandling.¹⁾ Der var en særlig høj risiko for at disse børn udviste en række symptomer: De var depressive, ulykkelige, socialt isolerede, fejlnærede, havde spiseforstyrrelser, selvmordsovervejelser, koncentrations- og adfærdsproblemer, sammen med et ønske om at komme væk hjemmefra.

Sagsbehandleren kunne konstatere en positiv reduktion af den psykologiske mishandling for omkring 43 pct. af de børn, der var udsat for dette, i løbet af perioden 1998-2001.

I de tilfælde, hvor forældrene kom i arbejde eller i gang med en uddannelse, kunne man se en bedring af forældre-barn-forholdet. En konfliktfyldt familieseparation sås relativt hyppigt sammen med en psykologisk mishandling af barnet. Imidlertid kunne man iagttage en positiv ændring i de tilfælde, hvor der var iværksat en af følgende forebyggende foranstaltninger omfattende forskellige betegnelser for familierapi: Individuel terapi for enkelte familiemedlemmer, systemisk terapi, og familiebehandling/familieværksted. Der var iværksat en række andre foranstaltninger, men der kunne ikke iagttages nogen efterfølgende forandring af forældre-barn-forholdet, hvad angår psykologisk mishandling.

I de tilfælde, hvor der er tale om psykologisk mishandling, kan man se, at barnet får det bedre, når mishandlingen ophører. Færre af disse børn er depressive, ulykkelige og socialt isolerede, og man ser færre koncentrations- og adfærdsmæssige problemer blandt disse børn.

Ud af den gruppe af børn, hvor man har konstateret en eller anden grad af psykologisk mishandling, har halvdelen fået en af de nævnte relevante terapibe-handlinger, som viste en signifikant øget sandsynlighed for et positivt resultat.

Seksuel og fysisk mishandling

Den foreløbige opgørelse viser, at sagsbehandleren har kendskab til, at hver ottende af børnene var udsat for seksuel – eller fysisk –

1) Psykologisk mishandling, dvs. et gentagent mønster, hvor barnet får at vide, at det er værdiløst, ikke elsket og uønsket.

mishandling.² Der var en høj risiko for, at disse børn udviste en række symptomer: De var oftere depressive, ulykkelige og socialt isolerede, de havde oftere selvmordsovervejelser, koncentrations- og adfærdsproblemer. De større børn havde oftere et ønske om at komme væk hjemmefra end de børn, der ikke havde været udsat for denne type mishandling. Reaktionen var dog mindre markante end det var tilfældet for psykologisk mishandling.

Sagsbehandleren kunne konstatere en positiv ændring af den seksuelle eller fysiske mishandling i løbet af perioden for omkring 42 pct. af de børn, der var ramt af disse overgreb.

I de tilfælde, hvor moderen kom i arbejde eller i gang med en uddannelse, eller fastholdt sin position på arbejdsmarkedet, kunne man iagttage en forbedret forældre-barn-relation. Ligeledes kunne man iagttage en forbedring for et øget antal børn i de tilfælde, hvor der var blevet iværksat en *kognitiv adfærdsterapi* som en forebyggende foranstaltning for at forhindre den fysiske mishandling. Det skal bemærkes, at kognitiv adfærdsterapi derimod ikke havde signifikant sammenfald med en positiv ændring af den *psykologiske* mishandling.

Ingen af de øvrige foranstaltninger havde nogen signifikant sammenhæng med en forbedring af den seksuelle eller fysiske mishandling af barnet.

I de tilfælde, hvor der var tale om seksuel eller fysisk mishandling, kan man konstatere, at børnene får det bedre, når mishandlingerne ophører. Færre af disse børn er depressive, ulykkelige og socialt isolerede, og man kan især konstatere, at de børn, der tidligere havde koncentrations- og adfærdsmæssige problemer, efterfølgende fik det bedre. Ud af den gruppe, hvor man har konstateret en eller anden grad af seksuel eller fysisk mishandling, har en ud af seks fået den relevante forebyggende indsats (kognitiv adfærdsterapi), som viste en signifikant øget sandsynlighed for et positivt resultat.

2) Fysisk og seksuel mishandling, dvs. 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.

Vanrøgt

Den foreløbige opgørelse viser, at omkring hver tredje af børnene var udsat for en eller anden grad af vanrøgt.³⁾ Der var en høj risiko for, at disse børn udviste en række symptomer: De var depressive, ulykkelige og socialt isolerede, fejlnærede, havde spiseforstyrrelser, selvmordsovervejelser, koncentrations- og adfærdsmæssige problemer, tillige med et ønske om at komme væk hjemmefra.

Sagsbehandleren har kunnet konstatere en positiv nedgang i forekomsten af vanrøgt for omkring halvdelen af de ramte børn. I de tilfælde, hvor forældrene var i arbejde eller i gang med en uddannelse, var vanrøgt af børnene sjældnere, end det var tilfældet for de børn, hvor forældrene var marginaliserede på arbejdsmarkedet.

Det er et indkodet biologisk mønster hos mennesker at tage vare på sine børn. Der vil antagelig ofte ligge nogle alvorlige tragiske forhold bag, når man finder børn udsat for vanrøgt. Til forskel fra de tidligere nævnte mishandlingsformer viser undersøgelsen, at vanrøgt ofte ses sammen med en række andre problemer som fx boligproblemer (udsat af fogeden, manglende bolig, huslejerestancer osv.), fattigdomsproblemer og familieopløsning.

Man kunne se en forbedring af forholdene i de tilfælde, hvor en af følgende foranstaltning var sat i værk: Medicinsk/psykiatrisk behandling af forældrene, især konsulentbistand, samt praktisk/pædagogisk eller anden støtte i hjemmet.

For de øvrige foranstaltninger kunne man ikke efterfølgende konstatere nogle forbedringer. I de tilfælde, hvor der skete en mindskelse af vanrøgt af børnene, kunne man se, at børnene fik det bedre. Deres depressive, ulykkelige og socialt isolerede tilstand blev forbedret. Ligesom der skete en positiv ændring af barnets koncentrations- og adfærdsmæssige problemer. Ud af den gruppe af børn, der var vanrøgtede, havde omkring 70 pct. fået en af de nævnte relevante forebyggende foranstaltninger, som statistisk set var knyttet til et positivt udfald.

3) Vanrøgt dvs. manglende opfyldelse af barnets basale behov mht. sundhed, mad, hygiejne, tøj, bolig, sikkerhed og opsyn.

Alkoholisme

Undersøgelsen viser, at for omkring et ud af ti af børnene har en eller begge forældre et stofmisbrug, mens det er omkring et ud af seks børn, hvor en eller begge forældre har et alkoholmisbrug. Der var en høj risiko for, at disse børn udviste en række symptomer: Dels fandt man uforholdsvist mange med spiseforstyrrelser/fejlernærede og med et stærkt ønske om at komme væk hjemmefra. Imidlertid var disse børn ikke i nær samme grad depressive, ulykkelige og socialt isolerede, som det var tilfældet ved psykologisk, fysisk mishandling og vanrøgt. Forældrenes alkoholisme gav heller ikke de samme reaktioner med hensyn til selvmordsovervejelser, og koncentrations- og adfærdsproblemer, som de nævnte former for mishandling og vanrøgt. Dette var paradoksalt, fordi undersøgelsen samtidig viste, at der var en ekstra forhøjet risiko for disse mishandlinger og overgreb i misbrugsfamilierne.

Der er antagelig to forklaringer på dette. For det første må man formode, at alkoholmisbruget findes i mange forskellige grader, og at skaderne på barnet først er statistisk signifikante, når misbruget medfører en ændret forældreadfærd med psykologisk, seksuel eller fysisk mishandling eller vanrøgt.

For det andet kan misbruget ramme den ene forælder, mens den anden forælder i heldigste fald kan udgøre en social beskyttelse af barnet.

Ofte er forældrenes misbrug kombineret med en række psykiske lidelser og funktionsforstyrrelser. Ud af den tredjedel af børnene, hvor forældrene havde et stofmisbrug, alkoholmisbrug eller behandlingskrævende psykiske lidelser, havde sagsbehandleren kunnet observere en forbedring for næsten halvdelen af vedkommende i løbet af perioden 1998-2001.

I de tilfælde, hvor forældrene i forbindelse med en behandlingsplan for afvikling af misbruget også blev behandlet for eventuelle psykiske lidelser, kunne man relativt oftere iagttage en forbedring. Da forældrene var blevet tilbudt flere foranstaltninger, var det imidlertid nødvendigt at foretage en statistisk udskilning af effekterne af de en-

kelte behandlingsformer. Disse analyser viste, at behandling af egen læge eller Minnesota behandling gav signifikant positive resultater, også når der var kontrolleret for de øvrige behandlingsformer.

I de tilfælde, hvor der skete en positiv nedbringelse af forældrenes misbrug og psykiske problemer, kunne man konstatere en forbedring af børnenes følelsesmæssige tilstande i signifikant flere tilfælde. De var mindre depressive, ulykkelige og socialt isolerede, og de udviste færre koncentrations- og adfærdsmæssige problemer.

En tredjedel (34 pct.) af familierne med et alkoholmisbrug havde fået de nævnte relevante behandlinger, som statistisk set var forbundet med et positivt udfald.

Netværksskabende foranstaltninger

En lang række foranstaltninger tager sigte på at støtte barnets sociale netværk uden for familien. Det kan for eksempel ske ved barnets deltagelse i støtte- eller netværksgruppe, eller ved en aflastningsfamilie. I nogle tilfælde har man sikret barnet/den unge en mere permanent voksenkontakt som supplement til egen familie, en fast kontaktperson, eller gennem en familierådslagning. For nogle børn har man undervejs i sagens forløb inddraget andre voksne med henblik på at støtte barnet/den unge. Det kan fx være naboer, den nære omgangskreds, eller venner af familien, skolelærere, pædagoger, ungdomsleder, frivillige eller et religiøst overhoved (fx præst) samt forældre til jævnaldrende kammerater.

Resultaterne viser, at der ikke er nogen nævneværdig sammenhæng mellem disse netværksforanstaltninger og barnets eventuelle forbedrede tilstand med hensyn til de nævnte *depressive symptomer*. Inddragelse af andre voksne med henblik på at støtte barnet/den unge viser en tendens til en mindskelse af barnets *adfærdsmæssige problemer*. Det samme gælder en generel sikring af en mere permanent voksenkontakt om end sammenhængen ikke er særligt signifikante.

Ligesom det var tilfældet for de børn og unge, der led under en depressiv og ulykkelig tilstand, må man formode, at den begrænsede gevinst ved de netværksskabende foranstaltninger kan hænge sam-

men med, at der ikke samtidig er sat effektivt ind overfor forældrenes adfærd over for barnet med hensyn til den psykologiske eller fysiske mishandling og vanrøgt.

Undersøgelsen viste, at i alt 210 børn og unge endte med at blive anbragt uden for hjemmet inden udgangen af 2001. Dette svarer til 23 pct. af samtlige unge, der indgik i undersøgelsen, startende med en forebyggende foranstaltning i 1998.

Oversigtstabel 1.

Familiemæssige belastninger og barnets symptomreaktioner sammenholdt med barnets alder i 2001.

	Procentandele				
	0-4 år	5-9 år	10-14 år	15-19 år	Alle
<i>Familiemæssige belastninger:</i>					
a. Psykologisk mishandling	23	32	34	32	32
b. Seksuel, fysisk mishandling	7	12	13	11	12
c. Vanrøgt	35	35	40	38	38
d. Forældres behandlingskrævende psykiske problemer og misbrug	43	38	38	28	35
e. En eller begge forældre har alkoholmisbrug	18	15	20	14	16
En eller flere af ovenstående belastninger	59	59	62	57	59
<i>Barnets symptomreaktioner:</i>					
f. Koncentrations- og adfærdsmæssige problemer	25	51	71	77	65
g. Depressiv, uheldig og socialt isoleret	20	36	48	43	41
h. Selvmordsovervejelser eller selvmordsforsøg	0	1	4	6	3
i. Fejlnæring og spiseforstyrrelser	9	9	10	8	9
j. Indlæringsproblemer, koncentrations- og skoleproblemer	-	-	64	64	64
En eller flere af ovenstående reaktioner	39	60	82	84	74
Hverken familiemæssige belastninger eller symptomreaktioner	27	21	9	11	14
Antal børn og unge	44	276	248	332	900

Læsevejledning: Nederste linie angiver det antal børn og unge, der indgår i opgørelsen. For de 0-4-åriges vedkommende var der i 2001 i alt 44 børn. Øverste linie i tabellen viser, at blandt disse 44 børn var der 23 pct., der havde været udsat for psykologisk mishandling. Ifølge den næstnederste linie viser opgørelsen også, at hen ved en fjerdedel (27 pct.) af de 0-4-årige havde ingen af de i tabellen nævnte belastninger eller adfærdsmæssige reaktioner.

Kilde: Nygaard Christoffersen (2002, p. 9).

§ 38-udredningen

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

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

Sagsbehandlerens gennemgang af sagerne viser, at for omkring halvdelen af børnenes vedkommende er der ikke foretaget en § 38 undersøgelse. Ved omkring 8 pct. af børnesagerne var der foretaget en såkaldt grundig undersøgelse. Dette skal sammenholdes med, at man i undersøgelsen finder, at omkring halvdelen af børnene er udsat for en eller anden grad af mishandling eller vanrøgt. Sagsbehandlerens dilemma med hensyn til at gennemføre en grundig undersøgelse af barnets forhold bunder antagelig i, at sagsbehandleren – af forskellige gode grunde – kan være tilbageholdende med at overskride familiens grænser. En grund til denne tilbageholdenhed kan være en erkendelse af, at barnets muligheder for at profitere af de iværksatte forebyggende foranstaltninger – i en vis udstrækning – kan være afhængig af, at forældrene accepterer og støtter de pågældende foranstaltninger.

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

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

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

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

Litteratur

Andersson, G. (1991)

Socialt arbete med små barn. Lund: Studentlitteratur.

Andersson, G. (1995)

Barn i samhällsvård. Lund: Studentlitteratur.

Andersson, G. (2000)

Barnen i socialt arbete – en maktlös grupp? I: Meeuwisse, A., Sunesson, S. & Swärd, H. (eds.): *Socialt arbete. En grundbok*, p. 172-185. Stockholm: Natur och kultur.

Antonovsky, A. (1979)

Health, Stress, and Coping: New Perspectives on Mental and Physical Well-Being. San Francisco: Jossey-Bass.

Antonovsky, A. (1987)

Unravelling the Mystery of Health: How People Manage Stress and Stay Well. San Francisco: Jossey-Bass.

Axelsen, I. (2001)

Litteraturstudie om forebyggende foranstaltninger for børn og unge. 1. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 10:2001.

Backe-Hansen, E. (2001)

Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse. En beslutningsteoretisk analyse av barnevernstjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn. Oslo: NOVA. Rapport 2/01.

Bell, M. (1999)

Working in partnership in child protection: the conflicts. *British Journal of Social Work*, 29, p. 437-455.

Bengtsson, S. & Middelboe, N. (2001)

Der er ikke nogen der kommer og fortæller hvad man har krav på. Forældre til børn med handicap møder det sociale system. København: Socialforskningsinstituttet 01:1.

Bergmark, Å. & Lundström, T. (1998a)

Socialhögskolorna och metoder i socialt arbete. *Socionomens Forskningssupplement*, 9, p. 67-81.

Bergmark, Å. & Lundström, T. (1998b)

Metoder i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5, p. 291-314.

Bergmark, Å. & Lundström, T. (2000)

Kunskaper och kunskapsyn. Om socialarbetare inom socialtjänsten. *Socionomens Forsknings supplement*, 12, p. 1-16.

Birchall, E. & Hallett, C. (1995)

Working together in child protection. Report of phase two, a survey of the experience and perceptions of the six key professions. London: HMSO.

Bronfenbrenner, U. (1977)

Toward an experimental ecology of human development. *American Psychologist*, 32, p. 513-531.

Bryderup, I.M., Madsen, B. & Perthou, A.S. (2001)

Specialundervisning på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud. København: Danmarks Pædagogiske Institut.

Butler, I. & Williamson, H. (1994)

Children speak. Children, trauma and social work. Essex: Longman Group.

Börjeson, B. & Håkansson, H. (1990)

Hotade, försummade, övergivna. Stockholm/Kristiansstad: Rabén och Sjögren.

Christensen, E. (1991)

Trængte familier. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 91:8.

Christensen, E. (1998)

Anbringelser af børn. En kvalitativ analyse af processen. København: Socialforskningsinstituttet 98:2.

Christensen, E. (2000)

Det 3-årige barn. København: Socialforskningsinstituttet 00:10.

Christiansen, Ø., Havnen K. & Havik, T. (1998)

Rett hjelp – til rett tid – til rett barn – visjon eller virkelighet? *Nordisk sosialt arbeid*, 18, p. 100-107.

Claezon, I. (1987)

Bättre beslut. En studie i socialsekreterarnas handläggning av omhändertagande av barn (Studier i socialt arbete nr. 5). Umeå Universitet: Institutionen för socialt arbete.

Clausen, S-E. (2000)

Barnevern i Norge 1990-1997. En longitudinel studie basert på registerdata. Oslo: NIBR 2000:7.

Cleaver, H. & Freeman, P. (1995)

Parental Perspectives in Cases of Suspected Child Abuse. London: HMSO.

Colton, M., Drury, C. & Williams, M. (1995)

Children in need. Aldershot: Avebury.

Corby, B. (1987)

Working with child abuse. Milton Keynes: Open University Press.

Danmarks Statistik (2002)

Børns levevilkår. København: Danmarks Statistik.

Dellgran, P. & Höjer, S. (2000)

Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete. Göteborg: Kompendiet, Göteborg.

Dingwall, R., Eckelaar, J.M. & Murray, T. (1983)

The protection of children. State intervention and family life. Oxford: Basil Blackwell Inc.

Ebsen, F. (2001)

Viden i børnesager. En kvantitativ undersøgelse af børnesagerne i 4 kommuner og et amt. København: Socialministeriet, Projekt Socialforvaltning.

Edwards, J. (1995)

“Parenting skills”: Views of community health and social service providers about the needs of their “clients”. *Journal of Social Policy*, 24, 2.

Egelund, T. (1997)

Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningers risikovurdering og indgreb. København: Hans Reitzels Forlag.

Egelund, T. (1999)

Onde cirkler i socialt arbejde, i: *Social Årsrapport 1999.* København: CASA og Socialpolitisk Forening, p. 17-37.

Egelund, T. (2002)

Metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge. 2. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 3:2002.

Egelund, T. & Kvilhaug, A. (2001)

Supervisionens organisering. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 8, 3, p. 180-200.

Egelund, T., Kvilhaug, A., Liebing, A. & Östberg, F. (2000)

Social børneforsorg – kundskab og professionalisering. Et komparativt studie af undervisningen om social børneforsorg i svensk socionomuddannelse och dansk socialrådgiveruddannelse (CUS-skrift 2000:2). Stockholm: Socialstyrelsen, Centrum för utvärdering av socialt arbete.

Egelund, T. & Sundell, K. (2001)

Til barnets bedste. Undersøgelser af børn og familier – En forskningsoversigt. København: Hans Reitzels Forlag.

Egidius, H. (2001)

Nyt Psykologisk Leksikon. København: Hans Reitzels Forlag.

Eidheim, S., Ericsson, K. & Larsen, G. (1997)

Barnet som selvstendig individ. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 2, p. 88-95.

Ericsson, K. (1996)

Barnevern som samfunnspeil. Oslo: Pax Forlag.

Erstad, I.H. (2000)

Hva trenger sosialarbeideren for å kunne arbeide i partnerskap med familiene i barnevernet? *Norges Barnevern*, 2, p. 12-20.

Ertmann, B. (1994)

Tvangsfjernelser: En analyse af samtlige tvangsfjernelser i Københavns kommune 1990. Vejle: Kroghs Forlag.

Farmer, E. & Owen, M. (1995)

Child protection practice: private risks and public remedies. London: HMSO.

Flodin, B. (1996)

Skinheads i Stockholm. Vilka är de och vad gör socialtjänsten? Stockholm: Stockholms Socialförvaltning, FoU-rapport 1996:11.

Gibbons, J., Conroy, S. & Bell, C. (1995)

Operating the child protection system. London: HMSO.

Glingvall-Priftakis, G. & Sundell, K. (1995)

Sexuella övergrepp mot barn. Vad händer sedan? Stockholm: Stockholms Socialförvaltning, FoU-byrå.

Hallett, C. (1995)

Interagency coordination in child protection. London: HMSO.

Hansson, K. (2001)

Familjebehandling på goda grunder. En forskningsbaserad översikt. Stockholm: CUS og Gothia.

Heide Ottosen, M. (1999)

Samboskab, forældreskab og samlivsbrud. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2, 3, p. 149-160.

Henriksson, G. (1994)

Barns åsikter om utredningar inom socialtjänsten. Lund: Lunds Universitet, Socialhögskolan.

Hermodsson, A. (1990)

Verksamhet i skruvstäd om socialtjänstens individ- och familjeomsorg, i: Lagerberg, D. & Sundelin, C. (eds.): *Barnfamiljerna och samhällets ambitioner.* Stockholm: Liber.

Hermodsson, A. (1991)

Arbetsplaner och klientmedverkan. Om 26 barnfamiljers kontakt med socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Stockholm: Stockholms Universitet, Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan. Rapport i socialt arbete 54.

Hestbæk, A-D. (1997)

Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager. København: Socialforskningsinstituttet 97:6.

Hjorth Andersen, B. (1995)

Kommunernes udarbejdelse af planer i anbringelsessager. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsnotat 1995:6.

Humlesjö, E. (1997)

Barnen och socialtjänsten. 58 barns kontakt med socialtjänsten. Stockholm: Stockholms stad, Resursförvaltningen för skola och socialtjänsten, FoU-enheten. FoU-rapport 1997:11.

Hydén, L-C. (1995)

Det sociala misslyckandet som berättelse. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2, p. 194-207.

Håkansson, H. & Stavne, K. (1983)

“Jag känner mig så himla osäker”. Stockholm: Skeab Förlag.

James, A. & Prout A. (2001)

Constructing and reconstructing childhood. Second edition. London: Routledge/Falmer.

Jensen, T.K. & Johnsen, T.J. (2000)

Sundhedsfremme i teori og praksis. En lære-, debat- og brugsbog på grundlag af teori og praksisbeskrivelser. Ringkjøbing: Sundhedsfremmeafdelingen i Ringkjøbing amt.

Just Jeppesen, K. & Nielsen, A. (2001)

Tosprogede småbørn i Danmark: rapport nr. 4 fra forløbsundersøgelsen af børn født i 1995. København: Socialforskningsinstituttet 01:6.

Kildedahl, K. (1995)

En menneskelig opvækst? Om voksnes oplevelse af at være anbragt i familiepleje og/eller institution. En kvalitativ undersøgelse. Aalborg: Den sociale kandidatuddannelse, Aalborg Universitet/Nordjyllands Amt.

Kristensen, O.S. et al. (2001)

Børn og unge på døgninstitutioner. Århus: Jysk Socialt Forsknings- og Evalueringsamarbejde.

Kristinsdóttir, G. (1988)

Professionalisering och barnevernsarbete. *Nordisk socialt arbeid*, 8, p. 35-46.

Kristofersen, L.B., Clausen, S-E. & Jonassen, W. (1996)

Barnevernsbarn i perioden 1990-1993. Analyse af statistikk og barnevernskarrierer. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning, NIBR-rapport 1996:22.

Lagerberg, D. & Sundelin, C. (2000)

Risk och prognos i socialt arbete med barn. Forskningsmetoder och resultat. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete, Gothia.

Lov om offentlighed i forvaltningen

Justitsministeriets lov nr. 572 af 19.12.1985, ændret ved lov nr. 347 af 6.6.1991, lov nr. 504 af 30.6.1993, lov nr. 276 af 13.5.1998 og lov nr. 429 af 31.5.2000.

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

Socialministeriets lov nr. 453 af 10.6.1997, jf. lovbekendtgørelse nr. 267 af 12.4.2000, ændret ved lov nr. 466 af 31.5.2000.

Lov om social service

Socialministeriets lov nr. 454 af 10.6.1997, jf. lovbekendtgørelse nr. 944 af 16.10.2000.

Länsstyrelsen i Dalarna (1994)

Aktualiserad hos socialtjänsten. En kartläggning av barn- och ungdomsarbetet inom socialtjänsten hos kommuner i Dalarna. Länsstyrelsen i Dalarna: Sociala enheten.

Madsen, B. (1984a)

Eksperimentet som paradigme for evalueringen af sociale programmer. Kompendium. Aarhus: Psykologisk Institut, Aarhus Universitet.

Madsen, B. (1984b)

Evaluering af sociale programmer. *Dansk Psykolog Nyt*, 14, p. 427-429.

Madsen, S.Aa. (1996)

Bånd der brister – bånd der knyttes. København: Hans Reitzels Forlag.

Munro, E. (1999)

Common errors of reasoning in child protection work. *Child Abuse & Neglect*, 23, p. 745-758.

Nielsen, H.E. (2001)

Så kommer du til et bedre sted. Samtaler med unge, der har været anbragt på institution eller i familiepleje om deres liv og om hvordan truede børn og unge skal hjælpes. København: Forlaget Børn og Unge.

Nygaard Christoffersen, M. (1997)

Spædbarnsfamilien. Rapport nr. 1 fra forløbsundersøgelsen af børn født i efteråret 1995. København: Socialforskningsinstituttet 97:25.

Nygaard Christoffersen, M. (1999)

Risikofaktorer i barndommen – en forløbsundersøgelse særligt med henblik på forældres psykiske sygdom. København: Socialforskningsinstituttet 99:18.

Nygaard Christoffersen, M. (2002)

Social støtte til børn. En undersøgelse af børn, der modtog forebyggende hjælp i henhold til Serviceloven for første gang i 1998. 5. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 9:2002.

Ogden, T. (1989)

Tiltaksevaluering i barnevernet. En metodebeskrivelse. *Norges Barnevern*, 3, p. 50-64.

O'Hagan, K. (1997)

The problem of engaging men in child protection work. *British Journal of Social Work*, 27, p. 25-42.

Olsen, B.M. (2002)

Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde med børn og unge. 4. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 8:2002.

Oppedal, M. (1997)

Bliver barn sett og hørt ved akutte vedtak? i: Backe-Hansen, E. & Havik, T. (eds.): *Barnevern på barns premisser*, p. 231-242. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS.

Oxenstierna, G. (1997)

Socialtjänstens förutsättningar för barnavårdsarbete. En studie om villkor, påfrestningar och resultat. Stockholm: Stockholms Universitet, Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan.

Packman, J., Randall, J. & Jacques, N. (1986)

Who needs care? Social work decisions about children. Oxford: Basil Blackwell.

Parton, N. (1994)

The nature of social work under conditions of (post)modernity. *Social Work & Social Science Review*, 5 (2), p. 93-112.

Parton, N., Thorpe, D. & Wattam, C. (1997)

Child protection. Risk and the moral order. Houndsmill og London: Macmillan Press.

Payne, M. (1997)

Modern social work theory. Second edition. Houndsmill og London: Macmillan Press Ltd.

Puide, A. (1985)

Klienterna och socialtjänsten. Stockholm: Stockholms Universitet, Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan. Rapport i socialt arbete 26.

Quinton, D. & Rutter, M. (1988)

Parental breakdown. The making and breaking of intergenerational links. Aldershot: Avebury.

Rädda Barnen (2002)

Barnfattigdomen i Sverige. Sammenfatning af studien "Barns ekonomiska utsatthet under 1990-talet". Stockholm: Rädda Barnen.

Rutter, M. (1989)

Pathways from childhood to adult life. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 30, p. 23-51.

Salonen, T. (2002)

Barns ekonomiska utsatthet under 1990-talet. Stockholm: Rädda Barnen.

Schultz Jørgensen, P., Holstein, B.E. & Due, P. (2001)

Sundhed på vippen. København: Hans Reitzels Forlag.

Schön, D.A. (1983)

The reflective practitioner. How professionals think in action. USA: Basic Books.

Sharland, E., Seal, H., Croucher, M., Aldgate, J. & Jones, D. (1996)

Professional intervention in child sexual abuse. London: HMSO.

Shireman J.F., Grossnickle, D. Hinsey, C. & White, J. (1990)

Outcome study of protective service: comparison of interviews and records as data sources. *Child Welfare*, 69, p. 167-179.

Sjöblom, Y. (1995)

När banden bryter. Varför rymmer ungdomar hemifrån? Stockholm: Stockholms Socialförvaltning, FoU-byrån. FoU-rapport 1995:8.

Skjerfving, A. (1993)

Förälder men ändå inte förälder. Om de långtidsplacerade fosterbarnens biologiska föräldrar. Stockholm: Stockholms Socialförvaltning, FoU-byrån. FoU-rapport 1993:6.

Socialministeriet (2000)

Vejledning nr. 208 af 19.12.2000 om særlig støtte til børn og unge. København: Socialministeriet.

Statens beredning för medicinsk utvärdering – SBU (2001)

Behandling av alkohol- och narkotikaproblem. En evidensbaserad kunskapssammanställning. I og II. Stockholm: SBU.

Steenstrup, J. (2002)

Familie-erfaringer. 3. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 6:2002.

Stüntzner-Gibson, D., Koren, P.E. & DeChillo, N. (1995)

The Youth Satisfaction Questionnaire: What Kids Think of Services. *Families in Society: the Journal of Contemporary Human Services*, 76:616-624.

Sundell, K. & Alldahl, M. (1993)

Att inte räcka till som mamma. Hur ser omsorgsviktande och icke-omsorgsviktande mammor på sitt föräldraskap? Stockholm: Stockholms Socialförvaltning, FoU-byrån. FoU-rapport 1993:18.

Sundell, K. & Colbiörnsen, M. (1996)

Hand i hand. Samhällets stöd och hjälp till elever med psykosociala behov. Stockholm: Stockholms Socialtjänst, FoU-byrån. FoU-rapport 1996:14.

Sundell, K. & Flodin, B. (1994)

Mellan stolarna. Vad händer när socialtjänsten inte samverkar kring barn som far illa? Stockholm: Stockholms Socialförvaltning, FoU-byrån. FoU-rapport 1994:16.

Sundell, K. & Humlesjö, E. (1996)

Sociala utredningar med fokus på barn. Stockholm: Stockholms Socialförvaltning, FoU-byrån. 1996:7.

Sundell, K. & Humlesjö, E. (1997)

Steg för steg. Den dokumenterade sociala barnvården 1990 och 1996 i två socialdistrikt. Stockholm: Stockholms Resursförvaltning för skola och socialtjänst, FoU-enheten. FoU-rapport 1997:23.

Sundell, K., Humlesjö, E. & Carlsson, M. (1994)

Att hjälpa sin nästa. En undersökning av kontaktfamiljer i Stockholm. Stockholm: Stockholms Socialtjänst, FoU-byrån. FoU-rapport 1994:15.

Sundell, K. & Karlsson, U. (1999)

Sociala barnavård i tio svenska kommuner. Vilka barn berörs, hur utreds de och vad händer sedan? Stockholm: Stockholms Socialtjänstförvaltning, FoU-enheten. FoU-rapport 1999:26.

Swift, K.J. (1995)

Manufacturing bad mothers. A critical perspective on child neglect. Toronto: University of Toronto Press.

Sørensen, T.H. (2001)

Forståelse og praksis i børnesager. En kvalitativ undersøgelse af børnesagerne i 1 kommune. København: Socialministeriet, Projekt Socialforvaltning.

Tengvald, K., Bergström, M. & Sterky, E. (1999)

Kvalitetsarbete i socialtjänsten. En nationell kartläggning. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete, Socialstyrelsen. CUS-skrift 1999:7.

Thoburn, J., Lewis, A. & Shemmings, D. (1995)

Paternalism or partnership? Family involvement in the child protection process. London: HMSO.

Thorpe, D. (1994)

Evaluating child protection. Buckingham: Open University Press.

Trotter, J. (1997)

The failure of social work researchers, teachers and practitioners to acknowledge or engage non-abusing fathers: A preliminary discussion. *Social Work Education*, 16, 2, p. 63-76.

Uggerhøj, L. (2000)

Den udviklede udvikling. En rapport om Familieinstitutionen Bethedas arbejde med forældreevnevurderinger. København: Center for forskning i socialt arbejde, 2000:2.

Werner, E.E. & Smith, R.S. (1992)

Overcoming the Odds. High Risk Children from Birth to Adulthood. Ithaca and London: Cornell University Press.

Westlund, P., Wik, L. & Lilja, T. (1991)

674 ärenden. Med barn och ungdomar som klienter. Karlshamn: Blekinge FoU-enhet.

Wähländer, E. (1994)

Att allsidigt belysa barns sociala situation. En jämförande undersökning av barnavårdsutredningar och sociala insatser vid tre socialdistrikt i Stockholm. Stockholm: Stockholms Socialförvaltning, FoU-byrån. FoU-rapport 1994:3.

Östberg, F., Wähländer E. & Milton P. (1999)

Barnavårdsutredningar i sex kommuner. En vinjettstudie. Stockholm: CUS-skrift 1999:8, Centrum för utvärdering av socialt arbete, Socialstyrelsen.

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1. 2001

- 01:1 Bengtsson, S. & Middelboe, N.: "Der er ikke nogen der kommer og fortæller hvad man har krav på" – forældre til børn med handicap møder det sociale system. 2001. 188 s. ISBN 87-7487-653-8. Kr. 145,00.
- 01:2 Lindermann, G. & Gregersen, O.: Benchmarking på førtidspensionsområdet – virker Den Sociale Ankestyrelses praksis koordinering? 2001. 62 s. ISBN 87-7487-654-6. Kr. 50,00.
- 01:3 Bunnage, D., Gregersen, O., Hansen, E.B., Meilbak, N. & Platz, M.: Kvalitet i ældreplejen. 2001. 188 s. ISBN 87-7487-657-0. Kr. 145,00.
- 01:4 Lynggaard, J.B.: Det fleksible arbejde, ophør og marginalisering. 2001. 117 s. ISBN 87-7487-661-9. Kr. 90,00.
- 01:5 Bruhn, H.H.: Sociale sager i Kongens Enghave. 2001. 130 s. ISBN 87-7487-660-0. Kr. 95,00.
- 01:6 Just Jeppesen, K. & Nielsen, A.: Tosprogede småbørn i Danmark. Rapport nr. 4 fra forløbsundersøgelsen af børn født i 1995. 2001. 246 s. ISBN 87-7487-662-7. Kr. 185,00.
- 01:7 Quaade, T.: Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. 2001. 80 s. ISBN 87-7487-658-9. Kr. 65,00.
- 01:8 Bonke, J. & Rasmussen, L.K.: Længerevarende behandling af børn og unge. 2001. 140 s. ISBN 87-7487-665-1. Kr. 110,00.
- 01:9 Bonke, J. & Carøe, C.: En forstærket indsats over for kriminalitetstruede børn og unge. 2001. 160 s. ISBN 87-7487-667-8. Kr. 120,00.
- 01:10 Bjørn, N.H. & Dohlmann, C.: De ledige kvinder i Sønderjylland. En analyse af et kønsopdelt arbejdsmarked. 2001. 176 s. ISBN 87-7487-669-4. Kr. 145,00.
- 01:11 Anker, J., Munk, A., Koch-Nielsen, I. & Raun, M.: De sociale puljer - en tværgående undersøgelse af Socialministeriets puljemidler. 2001. 169 s. ISBN 87-7487-668-6. Kr. 130,00.
- 01:12 Kruhøffer, A. & Høgelund, J.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001. 2001. 171 s. ISBN 87-7487-670-8. Kr. 130,00.
- 01:13 Kruhøffer, A. & Høgelund, J.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001 – Sammenfatning. 2001. 139 s. ISBN 87-7487-671-6. Kr. 30,00.
- 01:14 Gruber, T. & Christensen, I.: Unge ofre for vold - Et modelprojekt mellem central og lokal styring. 2001. 107 s. ISBN 87-7487-672-4. Kr. 80,00.
- 01:15 Henning Olsen: Sprogforståelse og hukommelse i danske surveyundersøgelser. Bind I. 2001. 378 s. ISBN 87-7487-674-0. Kr. 285,00.

- 01:16 Henning Olsen: Sprogforståelse og hukommelse i danske surveyundersøgelser. Bind II. 2001. 379 s. ISBN 87-7487-675-9. Kr. 285,00.
- 02:1 Boll, J. & Qvortrup Christensen, T.: Kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedet. Casestudie fra Vestegnen. 2002. 103 s. ISBN 87-7487-676-7. Kr. 80,00.
- 02:2 Filges, T., Harsløf, I. & Nord-Larsen, M.: Revalidering – deltagere, forløb og effekter. 2002. 103 s. ISBN 87-7487-677-5. Kr. 105,00.
- 02:3 Bach, H.B.: Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud. 2002. 149 s. ISBN 87-7487-678-3. Kr. 120,00.
- 02:4 Carøe Christiansen, C. & Hohnen, P.: Betingelser for børns sociale ansvar. 2002. 177 s. ISBN 87-7487-679-1. Kr. 135,00.
-
- 02:6 Danske arbejdspladser - Plads til alle? Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om arbejdsmarkedets rummelighed. 2002. 73 s. ISBN 87-7487-681-3. Kr. 50,00.
- 02:7 Strange, M.: Unge krænkere. 2002. 170 s. ISBN 87-7487-684-8. Kr. 130,00.
- 02:8 Christensen, E. & Ottosen, M.H.: Børn og familier. 2002. 60 s. ISBN 87-7487-685-6. Kr. 50,00.
- 02:9 Weatherall, J.H.: Vejen til førtidspension. En analyse af overgangen til førtidspension i befolkningen. 2002. 82 s. ISBN 87-7487-686-4. Kr. 65,00.

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en lettilgængelig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet temaanummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis, kan tegnes ved henvendelse til instituttet. Emneopdelte lister over instituttets publikationer kan ses på instituttets hjemmeside: www.sfi.dk. Hver titel er forsynet med en kort omtale, og der er mulighed for at bestille rapporterne via hjemmesiden. En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@sfi.dk.