



Evaluering af forældrebetaling (SEL § 57a)

Servicestyrelsen

Rapport

December 2007

Servicestyrelsen

Evaluering af forældreoplæg (SEL §57a)

Rapport

December 2007

Rambøll Management A/S
Olof Palmes Allé 20
DK-8200 Århus N

Telefon 8944 7800
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	1
1.1	Kort om evalueringsdesignet	1
1.2	Rapportens struktur	2
2.	Resume	4
3.	Lovens målsætninger og indhold	6
3.1	Lovens målsætninger	6
3.2	Lovens indhold	6
3.3	De procesretslige rammer for forældrepålægget	9
4.	Implementeringen af lovgivningen	10
4.1	Kommunernes anvendelse af forældrepålæg	10
4.2	De kommunale rammer for implementeringen af loven	14
4.2.1	Kendskabet til loven	14
4.2.2	Kommunale retningslinjer for anvendelsen	17
4.2.3	Opfattelser af loven blandt de kommunale myndigheder	21
4.3	Opsamling	28
5.	Forældrepålægget som foranstaltning	30
5.1	Typologi over problemstillinger	30
5.2	Sagsforløbet forud for forældrepålægget	32
5.2.1	Årsagen til bekymringen	33
5.2.2	Undersøgelsen af barnets forhold	38
5.2.3	Samarbejdet med forældrene	39
5.3	Iværksættelse af forældrepålæg	42
5.4	Procedurer for opfølgning og stop af udbetaling af børnefamilieydelse	44
5.4.1	Vurderingen af efterlevelsen af forældrepålægget	45
5.4.2	Resultatet af opfølgning	46
5.5	Effekten af forældrepålægget	48
5.5.1	Hvilken effekt har forældrepålæggene haft?	48
5.5.2	Omstændigheder for virkning af pålæg	52
5.6	Forældrepålæggets betydning for samarbejdet – set ud fra sagsbehandlingens perspektiv	55
5.7	Opsamling	56
6.	Vurdering af målopfyldelsen	58
6.1	Virker loven efter hensigten?	58
6.2	Perspektivering af brugen af forældrepålæg	59
6.3	Opsamling	63
7.	Undersøgelsesmetode	64
7.1	Undersøgelsesdesign og gennemførelse	64

1. Indledning

Som led i regeringens indsats for en styrkelse af forældreansvaret blev der i marts 2006 vedtaget en lov om styrkelse af forældreansvaret (L 108). Loven giver kommunerne mulighed for at pålægge forældre bestemte, aktive handlinger i forhold til deres børn med henblik på at sikre, at det enkelte barn igen kommer ind i en positiv udvikling – et såkaldt forældreplæg – samt at stoppe for udbetaling af forældre-ydelse, såfremt forældreplægget ikke efterleves.

I forbindelse med vedtagelsen af loven blev det besluttet, at kommunernes brug af forældreplæg skulle evalueres efter et år med henblik på at afdække, hvorvidt og hvordan lovændringen har været anvendt, samt hvilken effekt lovændringen har haft i forhold til dels styrkelsen af forældreansvaret, dels børnenes trivsel og udvikling. Evalueringen er gennemført af Rambøll Management i perioden 1. oktober til 1. december 2007 på opdrag af Velfærdsministeriet (tidligere Socialministeriet) og Servicestyrelsen.

Ifølge opdraget fra Velfærdsministeriet og Servicestyrelsen skal evalueringen belyse følgende forhold:

- I hvilket omfang er plægget benyttet, og hvornår benyttes forældreplægget?
- Hvilket sagsforløb har der været i de sager, hvor plægget er benyttet, og hvad er baggrunden for beslutningen om iværksættelse af forældreplægget?
- Hvilken betydning har muligheden for at anvende forældreplæg for sagsforløbet, og hvilken effekt har brugen af plægget haft i forhold til forældrene og barnet?
- Hvad er baggrunden for, at nogle kommuner ikke har anvendt muligheden for at iværksætte et forældreplæg?

I evalueringen vil der således både være fokus på, hvorvidt og hvordan kommunerne anvender forældreplægget i indsatsen over for socialt udsatte børn og unge, samt hvad der henholdsvis hæmmer og fremmer anvendelsen og virkningen af forældreplægget.

1.1 Kort om evalueringsdesignet

Vi vil her kort skitsere den valgte evalueringsmodel. En mere indgående metodebeskrivelse kan findes i kapitel 7.

Evalueringen har som formål at identificere hvilken – intenderet og uintenderet – effekt, loven har haft, samt hvordan og hvornår loven har de intenderede effekter i forhold til dels styrkelsen af forældreansvaret, dels at sikre børnenes udvikling og trivsel. For at imødekomme disse videnbehov bedst muligt, er evalueringen tilrettelagt som en kombination af følgende evalueringsmodeller:

- *Effektevaluering*
- *Målbefrielseevaluering*
- *Virkningsevaluering.*

Som grundlag for vores evalueringstilgang har vi i den indledende fase af evalueringen beskrevet de underliggende forestillinger om lovens tilsigtede virkemåde, herunder hvordan loven kan tænkes at lede til opfyldelse af de opstillede målsætninger. Det er det, man inden for evalueringsterminologien kalder programteorien¹.

Med dette udgangspunkt har vi søgt at identificere de rammebetingelser og mekanismer, som kan forklare dels kommunernes forskellige brug af loven, dels forældre pålæggets forskellige virkninger i de forskellige sager. Med afsæt i programteorien er der udarbejdet en række hypoteser om, hvordan loven om forældre pålæg tænkes at virke, og hvad der vil henholdsvis fremme eller hæmme virkningen af forældre pålægget. For en nærmere beskrivelse af hypoteserne og datagrundlaget for afprøvningen af hypoteserne henvises til metodebeskrivelsen i kapitel 7.

Den efterfølgende dataindsamling i form af en spørgeskemaundersøgelse blandt forvaltningschefer, kvalitative interview med sagsbehandlere og gennemgang af journaler har været hypoteseafprøvende med henblik på at belyse, hvorvidt det er muligt at finde sammenhænge mellem indsats, rammebetingelser og udfald.

1.2 Rapportens struktur

Rapporten følger følgende struktur: I det følgende kapitel (kapitel 2) redegøres for indholdet i og rammerne for loven om styrkelse af forældreansvar, herunder særligt SEL §57a om muligheden for meddelelse af forældre pålæg.

I *kapitel 3* beskrives og analyseres de kommunale rammer for anvendelsen af forældre pålæg. I kapitlet er der fokus på, hvorledes forskellige forhold fremmer eller hæmmer brugen af forældre pålæg i kommunen, herunder kendskabet til loven, de interne retningslinjer for anvendelsen samt opfattelserne af loven blandt de kommunale myndigheder. Kapitlet belyser hvilke faktorer, der har betydning for, om loven bruges eller ej.

Kapitel 4 bevæger sig fra de generelle kommunale rammer for anvendelsen og videre til de konkrete sagsforløb i de sager, hvor loven om forældre pålæg har været anvendt. Fokus i dette kapitel er sagsforløbet og virkningen i sager om forældre pålæg. Det vil herunder blive belyst, hvilke problemer der ligger til grund for beslutningen om at anvende forældre pålæg, hvordan sagsforløbet forud for pålægget har været, hvordan iværksættelsen af selve pålægget har været, hvorledes der er blevet fulgt op på pålægget samt endelig virkningen af pålægget.

På baggrund af de foregående to kapitler indeholder *kapitel 5* en analyse og vurdering af mål opfyldelsen af loven, dvs. om intentionerne bag loven er indfriet.

¹ Pawson, R. & Tilley, N. (1997): *Realistic Evaluation*, London: Sage

Afslutningsvis vil der i *kapitel 6* blive samlet op på undersøgelsens resultater

Kapitel 7 indeholder et metodeappendiks, hvor undersøgelsens design og udførelse gennemgås nærmere. Kapitlet beskriver og gennemgår den evalueringsmetodiske tilgang, og dataindsamlingen for de forskellige data, der er benyttet i undersøgelsen.

2. Resume

Evalueringen af loven om forældrepålæg viser, at 16 kommuner har anvendt loven og truffet afgørelse om at meddele et forældrepålæg, og at disse kommuner samlet set har anvendt loven i 32 forskellige sager. Størstedelen af kommunerne har anvendt forældrepålægget i forhold til en eller to sager, mens en enkelt kommune adskiller sig fra de øvrige ved at have anvendt forældrepålæg i syv forskellige sager.

Når man ser på, hvorfor kommunerne ikke har anvendt loven, viser evalueringen, at den hyppigst angivne årsag er, at kommunerne ikke har haft sager, hvor det har været relevant at anvende loven. Den næstmest angivne årsag er, at man ikke vurderer, at det økonomiske incitament, som ligger i forældrepålægget, virker i forhold til målgruppen og problemerne. Denne rangordning af årsagerne understøttes af, at loven også har været anvendt i forholdsvis få sager i de kommuner, som har brugt forældrepålægget og har en positiv opfattelse af loven.

Analysen af journalerne i de sager, hvor der har været meddelt et forældrepålæg viser, at forældrepålægget udelukkende har været anvendt i forhold til sager, hvor der er tale om betydeligt skolefravær, og hvor det ikke har været muligt at etablere et konstruktivt samarbejde med forældrene om børnenes skolegang. Afgørelsen om forældrepålæg er truffet i sager, hvor der har været en eller flere underretninger fra skole eller andre samarbejdspartnere, og der har i størstedelen af sagerne været iværksat tidligere foranstaltninger forud for forældrepålægget.

Resultatet af brugen af forældrepålægget i de sager, som indgår i journalanalysen er, at forældrepålægget har været efterlevet i 10 ud af de 24 sager på tidspunktet for dataindsamlingen. Det vil sige, at forældrepålægget her har ført til, at forældrene mødte op til møder med myndighederne, og at børnene har øget fremmøde i dagtilbud og skole. Den mere langsigtede virkning er udelukkende vurderet af sagsbehandlerne, og her er der udelukkende tale om positive eller neutrale vurderinger af virkningen, mens ingen af sagsbehandlerne vurderer, at forældrepålægget har haft negative konsekvenser for samarbejdet med forældrene. Dette skal dog også ses i lyset af, at forældrepålægget oftest anvendes i sager, hvor sagsbehandlerne selv omtaler forældrepålægget som "den sidste mulighed", og hvor der ikke i forvejen er et etableret samarbejde mellem forældre og myndigheder. Der er ikke i evalueringen fundet dokumentation for, at der er særlige forhold i anvendelsen af forældrepålægget, der hhv. fremmer eller hæmmer efterlevelsen.

Endelig viser analysen af brugen af forældrepålægget, at der har været iværksat stop for udbetaling af børnefamilieydelse i 12 ud af de 24 sager. Heller ikke her giver sagsbehandlerne udtryk for, at forældrepålægget har egentlige negative konsekvenser i sagen.

Samlet set viser evalueringen, at intentionerne bag loven om forældrepålæg i et vist omfang er opnået. Således kan dokumenteres en sammenhæng mellem brugen af

forældrepålæg og de umiddelbare resultater i form af forældrenes efterlevelse samt de deraf afledte virkninger i forhold til børnenes fremmøde i dagtilbud eller skole.

3. Lovens målsætninger og indhold

I dette kapitel analyseres lovgivningens målsætninger og lovens konkrete indhold med henblik på at redegøre for den formodede sammenhæng mellem lovens ønskede effekter, og den indsats som finder sted. Det, man inden for evalueringsterminologien kalder for programteorien². Indholdet i dette kapitel vil dels kaste lys over, hvorvidt programteorien sandsynliggør, at de ønskede effekter opnås, dels tjene som afsæt til en analyse af, hvorvidt lovgivningen er blevet anvendt efter intentionerne.

3.1 Lovens målsætninger

I regeringsgrundlaget "Nye mål" fra 2005 er et af fokusområderne en styrkelse af forældreansvaret i forhold til dels at sikre børnene en positiv udvikling med en stabil skolegang, dels at forebygge kriminalitet og anden uhensigtsmæssig adfærd. Denne styrkelse af forældreansvaret skal ske gennem en målrettet indsats over for forældre, der er i stand til at varetage forældreansvaret, men ikke varetager det.

I marts 2006 blev loven om styrkelse af forældreansvaret vedtaget. Det gav kommunerne mulighed for dels at pålægge forældrene at foretage bestemte, aktive handlinger i forhold til at varetage deres ansvar for barnet (forældrepålæg), dels at stoppe udbetalingen af forældredydelse, hvis pålægget ikke efterleves, jf. SEL § 57a. Derudover fremhæver loven muligheden for at tilbyde forskellige former for forældreprogrammer som en målrettet indsats over for forældre, som mangler evnen til at varetage forældreansvaret. Af forarbejderne til loven om styrkelse af forældreansvaret fremgår det, at man med loven ønsker at tydeliggøre over for forældrene (eller forældremyndighedsindehaverne)³, hvilket ansvar det forventes, at de påtager sig i forbindelse med deres barns adfærd og udvikling. Dermed skal loven bidrage til, at forældrene i højere grad påtager sig deres ansvar som forældre og dermed yder den nødvendige støtte til deres børn.

3.2 Lovens indhold

Loven om forældrepålæg giver kommunerne mulighed for at iværksætte et forældrepålæg, som ifølge vejledningen til loven er et specificeret, fremadrettet krav om en eller flere konkrete opgaver og pligter, som forældrene skal påtage sig. Samtidig giver loven kommunerne mulighed for at iværksætte et stop i udbetalingen af børnefamilieydelse, såfremt forældrene ikke efterlever forældrepålægget inden for den givne tidsperiode.

Vilkårene for iværksættelse af et forældrepålæg er beskrevet i den indledende paragraf i loven og fremgår af nedenstående boks:

² Pawson, R. & Tilley, N. (1997): *Realistic Evaluation*, London: Sage

³ I det følgende dækker betegnelsen forældre over såvel forældre som forældremyndighedsindehavere.

Boks: 3-1: Regler for meddelelse af forældrepålæg

§ 57a: Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at meddele forældremyndighedsindehaveren et forældrepålæg, jf. stk. 3, når der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og det vurderes at bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar.

Stk. 2: Meddelelsen af et forældrepålæg forudsætter, at der foreligger oplysninger om, at barnet eller den unge har ulovligt fravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes

at barnet eller den unge har begået kriminalitet af et vist omfang eller grovhed

at barnet eller den unge har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer

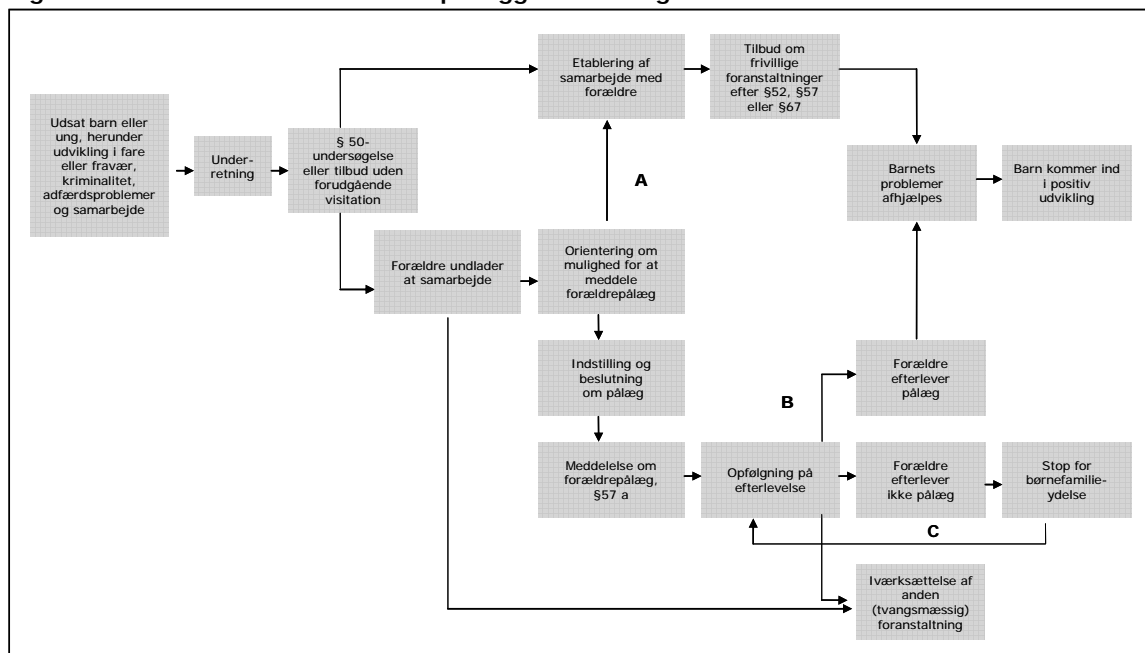
at forældremyndighedsindehaveren nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer

Forældrepålægget indgår som en del af kommunernes samlede handlemuligheder i forhold til socialt udsatte børn og er underlagt de samme generelle bestemmelser om særlig støtte til børn og unge, om *"at støtten skal ydes tidligt og sammenhængende"*, og *"at barnets eller den unges vanskeligheder så vidt muligt skal løses i samarbejde med familien og dennes medvirken"*⁴. Forældrepålæg er en pålagt foranstaltning i modsætning til frivillige foranstaltninger efter Lov om Social Service, som fx støtteforanstaltninger efter § 52, og det skal derfor vurderes, om en frivillig løsning er mulig, inden der træffes afgørelse om forældrepålæg. Ligeledes er der en række procesretslige krav, som skal være overholdt i forbindelse med meddelelsen af et forældrepålæg.

I nedenstående figur har vi illustreret sammenhængen mellem det langsigtede mål om, at børnenes problemer skal afhjælpes, så børnene kommer ind i en positiv udvikling, og selve processen omkring iværksættelse af forældrepålægget.

⁴ Vejledning om styrkelse af forældreansvaret

Figur 3-1: Illustration over forældre pålæggets virkning



En grundlæggende antagelse bag loven om forældre pålæg er ifølge bemærkningerne til lovforslaget, at "forældre pålæggene må forventes i sig selv at være et incitament til at få forældremyndighedsindehavere til at varetage de opgaver i forhold til deres børn, som det forventes af dem, men i de sager, hvor det ikke er tilfældet, kan der være brug for et ekstra incitament", hvor det ekstra incitament er muligheden for at stoppe for udbetalingen af børnefamilieydelse. I forlængelse heraf indeholder forandringsteorien bag bestemmelserne om forældre pålæg tre overordnede spor:

- A) Forældre pålæggets præventive virkning, hvor kommunerne informerer forældre om muligheden for at meddele et forældre pålæg, hvor de pålægges at samarbejde med myndighederne, og hvor der vil være en økonomisk sanktion, hvis forældrene alligevel ikke samarbejder. I dette spor antages det, at forældrene indvilger i at indgå i et frivilligt samarbejde, fordi de gennem skærpelsen af kravet til samarbejde får forståelse for dels vigtigheden af samarbejdet, dels konsekvenserne af ikke at samarbejde med myndighederne.
- B) Forældre pålæggets intervenierende virkning, hvor kommunerne meddeler forældrene et forældre pålæg med specifikke, fremadrettede krav om en eller flere konkrete opgaver og pligter, som forældrene skal påtage sig, og samtidig informerer forældrene om, at der vil blive fulgt op på efterlevelsen, så en evt. undladelse af efterlevelse vil blive sanktioneret med stop i udbetaling af børnefamilieydelse. Antagelsen er her, at forældrene gennem præsentationen af muligheden for en økonomisk sanktion får forståelse for alvoren af forældre pålægget, og derfor vil indvilge i at efterleve forældre pålæggets krav, for dermed at undgå et stop i udbetalingen af børnefamilieydelse.

- C) Forældre pålæggets sanktionerende virkning, hvor kommunerne stopper udbetalingen af børnefamilieydelsen, fordi opfølgningen på et tidligere meddelt forældre pålæg har vist, at forældrene ikke har efterlevet forældre pålægget. Antagelsen er her, at forældrene i en efterfølgende videreførelse af forældre pålægget vil efterleve forældre pålægget, enten fordi forældrene har fået forståelse for alvoren i forældre pålægget, eller fordi forældrene ganske enkelt ønsker at undgå den økonomiske sanktion.

3.3 De procesretslige rammer for forældre pålægget

Kommunernes afgørelser om forældre pålæg er underlagt de almindelige forvaltningsretlige regler og principper. Det vil blandt andet sige, at forældrene har ret til aktindsigt, skal partshøres og har krav på at få en begrundelse for myndighedens afgørelse og klagevejledning. Ligeledes er det den offentlige myndigheds ansvar at oplyse sagen i tilstrækkeligt omfang og at sikre, at de oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen, er korrekte.

Da forældre pålægget kan føre til et stop i udbetalingen af børnefamilieydelse, hvis forældrene ikke efterlever forældre pålægget, er det af afgørende betydning for forældrenes retssikkerhed, at det er klart formidlet, hvori forældre pålægget består. I forlængelse heraf er i loven krav om, at forældre pålægget skal meddeles for en på forhånd fastlagt tidsperiode på maksimalt 12 måneder, og at forældre pålægget herpå kan forlænges et ubegrænset antal gange af højst seks måneder ad gangen. Forudsætningen for forlængelsen af forældre pålægget er, at der foreligger en fornyet vurdering af, hvorvidt handlepligterne i forældre pålægget fortsat vurderes at være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer.

Reglerne for anvendelsen af og opfølgningen på et forældre pålæg fremgår af lovens §57a, stk. 4-7 og er gengivet i nedenstående boks:

Boks: 3-2: Regler for anvendelse og opfølgning på forældre pålæg

Stk. 4. Afgørelsen om forældre pålæg træffes for en afgrænset periode af højst 12 måneders varighed. Forældre pålægget kan forlænges med højst 6 måneder ad gangen.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen skal oplyse forældremyndighedsindehaveren om, at overholdelse af pålægget er en betingelse for at modtage børnefamilieydelse, jf. lov om en børnefamilieydelse.

Stk. 6. Hvis kommunen vurderer, at den, der er meddelt et forældre pålæg efter stk. 1, ikke efterlever pålægget, og at den manglende efterlevelse ikke beror på undskyldelige omstændigheder, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om dette. Afgørelsen er gældende for ét kvartal.

Stk. 7. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om bortfald af pålægget, hvis kommunalbestyrelsen vurderer,

- 1) at forholdet, der lå bag pålægget, ikke længere eksisterer, eller
- 2) at forældre pålægget ikke længere er egnet til at løse barnets eller den unges problemer.

4. Implementeringen af lovgivningen

I dette kapitel er der fokus på, hvordan loven om forældrebetaling indgår i kommunernes særlige indsats over for børn og unge. Først ser vi på, i hvilket omfang og hvordan kommunerne anvender muligheden for at meddele et forældrebetaling. Herefter ser vi nærmere på, hvilke forhold i kommunerne, der henholdsvis fremmer eller begrænset anvendelsen af forældrebetalingen som pålagt foranstaltning.

4.1 Kommunernes anvendelse af forældrebetaling

I spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne er de kommunale ledere blevet bedt om at oplyse, hvorvidt der i kommunen har været truffet afgørelse om brugen af forældrebetaling. Her angiver 16 kommuner, at der har været truffet afgørelse om forældrebetaling i perioden marts 2006 til tredje kvartal 2007 (jf. Tabel 4-1).

Tabel 4-1: Antal kommuner, der har truffet afgørelse om forældrebetaling

	Antal	Procent
Har <u>ikke</u> truffet afgørelse om forældrebetaling	68	81
Har truffet afgørelse om forældrebetaling	16	19
Total	84	100

Note 1: I tabellen er kun medtaget kommuner, der har besvaret hele spørgeskemaet. Der indgår således *ikke* kommuner, der kun har besvaret første del af spørgeskemaet.

Note 2: Besvarelserne for socialcentre i Københavns Kommune indgår som én samlet besvarelse

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

I de kommuner, som ikke har truffet afgørelse om at meddele et forældrebetaling, er den kommunale leder blevet bedt om at prioritere forskellige udsagn om årsagen til, at loven ikke har været anvendt. Her fremgår det, at langt den hyppigste årsag er, at der ikke har været relevante sager, idet 45 pct. har svaret, at dette i høj grad eller i meget høj grad er årsagen. Også opfattelsen af loven har betydning for anvendelsen af forældrebetalingen, idet 32 pct. har angivet, at årsagen til, at loven ikke har været anvendt, i høj grad eller i meget høj grad er en vurdering af, at økonomiske incitament er et hensigtsmæssigt redskab i forhold til problemstillingerne. Derimod har manglende kendskab eller de tidsmæssige ressourcer forbundet med anvendelsen begrænset betydning for kommunernes anvendelse af forældrebetalingen.

Tabel 4-2: Hvorfor har forældre pålægget ikke været anvendt i kommunen?

	Der har ikke været sager, hvor det var relevant at træffe afgørelser om forældre pålæg		Økonomiske incitamenter er ikke et hensigtsmæssigt redskab til løsning af målgruppens problemer		Forvaltningen har ikke været opmærksom på loven		Forældre pålæg er for omfattende og tidskrævende i forhold til, hvad der kan opnås med et pålæg	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke/i meget lav grad	17	23	13	17	37	49	16	21
I lav grad	10	13	8	11	10	13	23	31
I nogen grad	14	19	30	40	14	19	25	33
I høj grad	19	25	7	9	8	11	8	11
I meget høj grad	15	20	17	23	6	8	3	4
Total	75	100	75	100	75	100	75	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne. I denne besvarelse indgår også socialcentrene i Københavns Kommune, hvorfor antallet af respondenter er højere i denne tabel

Ser man nærmere på brugen af loven om forældre pålæg viser spørgeskemaundersøgelsen, at der samlet set er tale om 32 sager fordelt på de 16 kommuner. Som det fremgår af nedenstående tabel (Tabel 4-3), har 15 af kommunerne truffet afgørelse om at meddele et forældre pålæg mellem én og tre gange, mens en enkelt kommune adskiller sig fra de øvrige, ved at have truffet afgørelse om at meddele et forældre pålæg syv gange.

Tabel 4-3: Hvor mange gange er der truffet afgørelser om forældre pålæg fra juli 2006 til og med tredje kvartal 2007?

Antal gange der er truffet afgørelse om pålæg i kommunen	Antal kommuner
1	7
2	6
3	2
7	1
Total	16

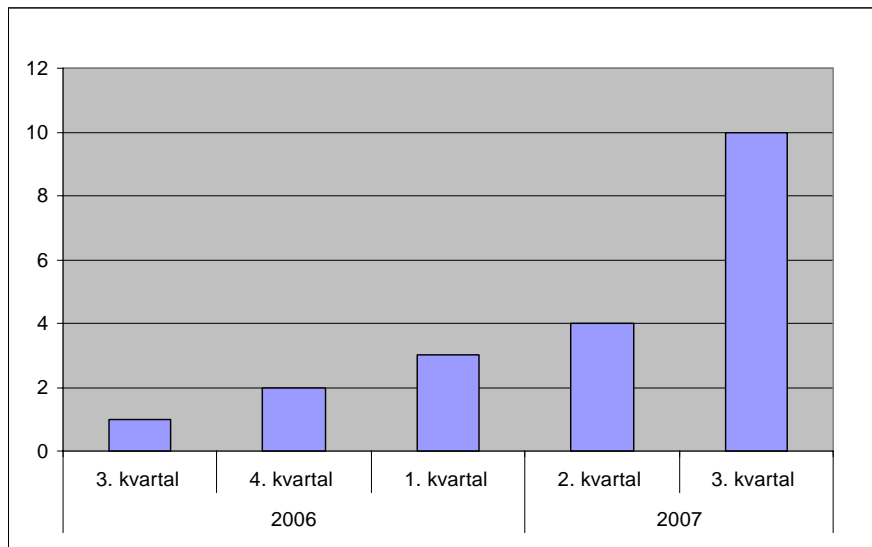
Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

De indsamlede data om omfanget af anvendelsen af forældre pålægget i den enkelte kommune er behæftet med en vis usikkerhed. Dette skyldes for det første, at kommunerne ikke foretager en systematisk registrering af afgørelser om forældre pålæg, og dermed ikke har præcise opgørelser over antallet af sager, hvor der har været meddelt et forældre pålæg. Som det vil fremgå af kapitel 4, hvor vi analyserer de konkrete sager, har Rambøll Management i den kvalitative del af undersøgelsen bl.a. kunnet observere, at der i nogle kommuner er tale om sager, hvor der har været

meddelt et forældreplæg i relation til flere børn, om end kommunen har oplyst, at der er tale om én sag med brug af forældreplæg. For det andet viser den kvalitative dataindsamling, at der i nogle kommuner er en uklar sondring mellem selve forældreplægget og den efterfølgende mulighed for at tilbageholde udbetaling af børnefamilieydelse.

Spørgeskemaundersøgelsen belyser ikke fordelingen af sagerne i perioden fra lovens ikrafttræden i marts 2006 til tredje kvartal 2007, men gennemgangen af journalerne viser her, at der er sket en gradvis vækst i antallet af nye sager, hvor kommunerne har truffet afgørelse om meddelelse af forældreplæg. Således var der i tredje kvartal 2006 blot én sag med forældreplæg, mens der i tredje kvartal 2007 blev meddelt forældreplæg i 10 nye sager. Det skal her påpeges, at tallene belyser anvendelsen af forældreplæg i nye sager, og at der derfor kan være forældreplæg i et højere antal verserende sager, idet et forældreplæg kan strække sig over flere kvartaler – enten fordi forældreplægget oprindeligt har været fastsat for en længere tidsperiode, eller fordi der er truffet afgørelse om forlængelse af forældreplægget.

Figur 4-1: Antallet af sager med forældreplæg fordelt på kvartaler



Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne, interviewene med sagsbehandlerne samt journalgennemgangen.

Ser man nærmere på, hvornår de kommunale myndigheder træffer afgørelse om at meddele et forældreplæg, viser spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale ledere, at anvendelsen af forældreplægget i lidt højere grad er relateret til problemer i samarbejdet med forældrene end til sager, hvor børnenes adfærd stiller krav om særlige handlinger fra forældrenes side. Således viser nedenstående tabel, at cheferne i 11 af de 16 kommuner, som har anvendt forældreplægget, vurderer, at forældreplægget i høj grad eller i meget høj grad anvendes i sager, hvor der er problemer med at skabe et samarbejde, mens der tilsvarende er 9 chefer, som vur-

derer, at forældre pålægget anvendes i sager, hvor børnenes adfærd stiller krav om særlige handlinger fra forældrenes side (jf. Tabel 4-4).

Tabel 4-4: Der er truffet afgørelse om at meddele et forældre pålæg i sager, hvor...

	Der er problemer med at skabe et samarbejde med forældrene om løsning af barnets problemer		Børnenes adfærd stiller krav om særlige handlinger fra forældrenes side	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Slet ikke / i meget lav grad	1	6	3	19
I lav grad	4	25	3	19
I nogen grad	0	0	1	6
I høj grad	8	50	6	38
I meget høj grad	3	19	3	19
Total	16	100	16	100

Note: I denne tabel indgår Københavns Kommune ikke som samlet enhed, da kommunen ikke har besvaret spørgsmålene vedr. selve anvendelsen af forældre pålæg. I stedet indgår besvarelserne for de decentrale socialcentre i Københavns Kommune.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

At forældre pålægget i lidt større udstrækning anvendes, når der er samarbejdsproblemer mellem forældre og myndigheder, ligger i tråd med formuleringen i bestemmelserne om, at forældre pålægget kan anvendes, når barnets problemer "vurderes at bero på, at forældrene ikke lever op til deres forældreansvar". Billedet fra spørgeskemaundersøgelsen bekræftes da også af den kvalitative dataindsamling, hvor både de kvalitative interviews med sagsbehandlere og analysen af journalerne viser, at der i alle sagerne er samarbejdsproblemer mellem forældre og myndigheder.

Som nævnt tidligere er en af antagelser i programteorien bag forældre pålægget, at formidlingen af selve muligheden for at meddele forældrene et forældre pålæg kan medføre en ændret adfærd hos forældrene, og at man dermed undgår at skulle effektivere et forældre pålæg over for forældrene. I spørgeskemaundersøgelsen er de kommunale ledere, som ikke har truffet afgørelse om forældre pålæg blevet bedt om at vurdere, hvorvidt risikoen for et forældre pålæg har haft en præventiv virkning i sager, hvor forældre pålæg ville være en mulig pålagt foranstaltning. Som det fremgår af nedenstående tabel, vurderer de kommunale chefer kun i begrænset omfang, at dette er tilfældet. Således angiver omkring 80 pct. af de kommunale ledere, at det slet ikke eller i lav grad er tilfældet, både i sager hvor der er tale om samarbejdsproblemer med forældrene, og i sager, hvor børnenes adfærd stiller krav om særlige handlinger fra forældrenes side (jf. Tabel 4-5).

Tabel 4-5: Præventiv anvendelse af forældre pålæg

	Risikoen for et pålæg har haft en præventiv virkning i sager, hvor børnenes adfærd stiller krav om særlige handlinger fra forældrenes side		Risikoen for et pålæg har haft en præventiv virkning i sager, hvor der har været problemer med at samarbejde med forældrene om løsning af barnets problemer	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Slet ikke / i meget lav grad	37	49	37	49
I lav grad	24	32	23	31
I nogen grad	12	16	11	15
I høj grad	0	0	2	3
I meget høj grad	2	3	2	3
Total	75	100	75	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

4.2 De kommunale rammer for implementeringen af loven

Med loven om styrkelse af forældreansvaret får kommunerne nye handlemuligheder i den særlige støtte til børn og unge, men som det fremgår af det foregående afsnit, er det et mindre antal af kommunerne, der har benyttet sig af de nye handlemuligheder. I tidligere implementeringsstudier bliver der peget på en række forhold, som kan have betydelig indflydelse på, hvorvidt og hvordan kommunerne anvender nye love og initiativer, herunder bl.a. kendskabet og holdningen til loven blandt de aktører, der skal forvalte loven⁵. I forlængelse heraf er de centrale hypoteser om kommunens anvendelse af loven om forældre pålæg, at dette afhænger af hhv. kendskabet blandt ledere og medarbejdere, som skal forvalte loven, af de kommunale retningslinjer for anvendelsen af loven samt holdningen til loven blandt hhv. politikere, ledere og medarbejdere.

4.2.1 Kendskabet til loven

Den første hypotese om forskellene på kommunernes brug af forældre pålægget er, at forskellen skyldes, at kommunerne har forskelligt kendskab til loven. I både spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale ledere og i interviewene med sagsbehandlere er der derfor spurgt ind til, hvad der er gjort for at udbrede kendskabet til loven internt i kommunen. Hypotesen for dette afsnit er i forlængelse heraf, at et udbredt kendskab til loven vil medføre større tilbøjelighed til at anvende loven om forældre pålæg.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale ledere viser, at de kommuner, der har truffet afgørelse om at meddele et forældre pålæg, i højere grad har informeret kommunalbestyrelsen om lovens eksistens, end det er tilfældet blandt de kommuner, der ikke har anvendt loven. Således har halvdelen af de kommuner, der har

⁵ Se bl.a. Winter, S. (2001): *Implementering og Effektivitet*, Wilson, J. (1989): *"Bureaucracy. What government agencies do and why they do it"* samt tidligere evalueringer som fx Rambøll Management (2002): *Undersøgelse af Retssikkerhedslovens §4*.

anvendt loven, orienteret kommunalbestyrelsen om loven, mens det samme er tilfældet for godt en fjerdedel af de kommuner, som ikke har anvendt loven (jf. Tabel 4-6). Der er altså en vis sammenhæng mellem kendskabet til loven på det politiske niveau og hyppigheden af lovens anvendelse, om end der skal tages forbehold for, at en betydelig andel af de kommunale ledere ikke ved, om kommunalbestyrelsen er orienteret om loven.

Tabel 4-6: Er kommunalbestyrelsen blevet orienteret om loven om forældreplæg?

	Kommuner der har anvendt loven		Kommuner der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ja	7	50	18	28
Nej	1	7	10	15
Ved ikke	6	43	37	57
Total	14	100	65	100

Note: Antallet af respondenter i denne tabel summerer til 79, da enkelte kommuner ikke har besvaret alle spørgsmålene i spørgeskemaet.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

Mens der er betydelig forskel på orientering af det politiske niveau blandt henholdsvis kommuner, som har anvendt og kommuner, som ikke har anvendt loven om forældreplæg, er billedet mere ensartet, når det drejer sig om information til sagsbehandlerne. Således viser spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale ledere, at 75 pct. af de kommuner, der har anvendt loven og 77 pct. af de kommuner, som ikke har anvendt loven, har informeret sagsbehandlerne om loven på fx temamøder eller gruppemøder (Tabel 4-7). Der synes således ikke her at være dokumentation, der kan understøtte en hypotese om, at kendskabet til lovgivningen kan forklare forskelle i lovens anvendelse.

Tabel 4-7: Er hele personalegruppen af sagsbehandlere blevet informeret om lovens anvendelse på et generelt eller principielt plan, fx på temamøder eller gruppemøder?

	Kommuner og socialcentre der har anvendt loven		Kommuner og socialcentre der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ja	12	75	54	77
Nej	2	13	4	6
Ved ikke	1	6	5	7
Evt. andet:	1	6	7	10
Total	16	100	70	100

Note: For Københavns Kommune er socialcentrenes besvarelser medtaget. Derfor er antallet af respondenter i denne del af undersøgelsen større (N=86).

Note: Forskellen mellem kommuner, der har anvendt bestemmelserne, og kommuner, der ikke har, er ikke signifikant i en independent samples T-test.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

At grundig information ikke nødvendigvis betyder, at sagsbehandlerne efterfølgende vurderer, at der bør træffes beslutning om at meddele et forældrepålæg i konkrete sager, bekræftes af den kvalitative dataindsamling blandt sagsbehandlere, som selv har anvendt loven. Her peger flere sagsbehandlere på, at de oplever, at der internt i sagsbehandlergruppen ikke nødvendigvis er opmærksomhed på de nye bestemmelser, og at forældrepålægget opfattes som endnu et redskab i en værktøjskasse. Derudover giver nogle få sagsbehandlere udtryk for, at man ikke har været opmærksom på muligheden for at meddele et forældrepålæg, fordi lederne og medarbejderne i kommunerne har været optaget af implementering af kommunalreformen og anbringesreformen.

Når man bevæger sig væk fra den generelle information til sagsbehandlerne og over til diskussioner af konkrete sager i sagsbehandlergruppen, viser det sig imidlertid, at der i markant højere grad har været sådanne diskussioner blandt sagsbehandlere i kommuner, der har anvendt loven. Således viser spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale ledere, at personalegruppen i 63 pct. af de kommuner, som har anvendt forældrepålægget, har drøftet konkrete sager, mens det tilsvarende gør sig gældende i blot 26 pct. af de kommuner, der ikke har anvendt loven⁶ (jf. Tabel 4-8).

Tabel 4-8: Har personalegruppen af sagsbehandlere på gruppemøder eller lignende diskuteret konkrete sager, hvor loven om forældrepålæg har været anvendt?

	Kommuner og socialcentre der har anvendt loven		Kommuner og socialcentre der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ja	10	63	18	26
Nej	2	13	30	43
Ved ikke	1	6	16	23
Evt. andet	3	19	6	9
Total	16	100	70	100

Note: For Københavns Kommune er socialcentrenes besvarelser medtaget. Derfor er antallet af respondenter i denne del af undersøgelsen større (N=86).

Note: Forskellen mellem kommuner, der har anvendt bestemmelserne, og kommuner, der ikke har, er signifikant på 0,01-niveau i en independent samples T-test.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

De kvalitative interviews med sagsbehandlere, som har meddelt et forældrepålæg, viser, at sagsbehandlerne i 10 af kommunerne giver udtryk for, at der er et stort kendskab til loven om forældrepålæg hos dem selv og blandt deres kollegaer. Imidlertid viser interviewene med sagsbehandlerne også, at der blandt flere af sagsbehandlerne var usikkerhed om de nærmere regler for anvendelsen af loven om forældrepålægget. I interviewene med sagsbehandlerne bliver det dog også flere steder

⁶ Også ved dette spørgsmål skal der tages forbehold for, at en del af de kommuner, der ikke har anvendt loven, ikke ved, om sagsbehandlerne har diskuteret konkrete sager med forældrepålæg på gruppemøder eller lignende. Selv med denne usikkerhed in mente er der imidlertid forskel på kommunerne i de to grupper.

fremhævet, at den umiddelbare usikkerhed blandt sagsbehandlerne i forhold til loven aftager, efterhånden som de oplever, at loven bliver anvendt af kollegaer, og at der derfor gradvist bliver skabt en større fortrolighed med anvendelsen af forældre-pålægget.

4.2.2 Kommunale retningslinjer for anvendelsen

Den anden hypotese om forskellene på kommunernes brug af loven er, at disse skyldes, at der er forskelle på, hvorvidt der er klare, interne retningslinjer for brugen af forældre-pålæg. Fx skal brugerne af loven vide, hvordan og hvornår et pålæg formidles til forældrene – og om man i kommunen orienterer forældre i målgruppen om muligheden for et forældre-pålæg, inden det rent faktisk iværksættes. Derudover skal der på samme måde være retningslinjer for, hvorledes opfølgning på et forældre-pålæg foregår samt ikke mindst de praktiske omstændigheder vedrørende stop for børnefamilieydelsen. Hypotesen for dette afsnit er derfor, at klare, interne retningslinjer vil medføre større tilbøjelighed til at anvende loven om forældre-pålæg.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale ledere viser her, at en lidt højere andel af de kommuner, som har anvendt loven, også har udarbejdet interne retningslinjer. Blandt kommuner, som har anvendt loven om forældre-pålæg, er der således 25 pct., der har udarbejdet og 13 pct., der er ved at udarbejde interne retningslinjer eller vejledninger for brugen af loven. De tilsvarende andele blandt kommuner, som ikke har anvendt loven er henholdsvis 11 og 13 pct. (Tabel 4-9). Disse forskelle skal dog tages med det forbehold, at der er tale om relativt få besvarelser, og at enkeltbesvarelser derfor vægter forholdsvis højt i analyserne.

Tabel 4-9: Er der udarbejdet interne retningslinjer eller vejledning i brug af loven?

	Kommuner og socialcentre der har anvendt loven		Kommuner og socialcentre der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ja	4	25	8	11
Nej	6	38	46	65
Under udarbejdelse/forberedelse	2	13	9	13
Ved ikke	1	6	0	0
Evt. andet:	3	19	8	11
Total	16	100	71	100

Note: For Københavns Kommune er socialcentrenes besvarelser medtaget. Derfor er antallet af respondenter i denne del af undersøgelsen større (N=87).

Note: Forskellen mellem kommuner, der har anvendt bestemmelserne, og kommuner, der ikke har, er ikke signifikant i en independent samples T-test.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

Den kvalitative del af dataindsamlingen viser på dette område, at man i flere kommuner har involveret kommunens fagkonsulenter eller jurister i udarbejdelsen af de interne retningslinjer eller vejledninger for at sikre en retmæssig tolkning af loven. I en kommune har forvaltningen selv bedt en familie om at anke en sag om meddelel-

se af forældrepålæg til det sociale nævn, så man kunne få afprøvet grænserne for loven og dermed få afklaret nogle af usikkerhederne i forhold til anvendelsen af loven. I nogle af de kommuner, hvor der ikke er udarbejdet retningslinjer, skyldes det, at kommunerne har afventet kommunesammenlægningen, før man ville udarbejde retningslinjer, mens det i andre kommuner skyldes, at man har vurderet, at kommunen har et for begrænset erfaringsgrundlag til at kunne fastsætte retningslinjer for anvendelsen.

En af de centrale retningslinjer handler om, hvem der har kompetencen til at træffe afgørelse om at meddele et forældrepålæg. Det generelle billede er her, at det overvejende er lederen, der har beslutningskompetencen, mens det i en del tilfælde også er sagsbehandleren, der sidder med kompetencen til at træffe afgørelse om forældrepålæg (jf. Tabel 4-10). Kun i fire kommuner skal beslutningen træffes af kommunalbestyrelsen eller et udvalg (typisk børneunge- eller socialudvalget).

Tabel 4-10: Hvilken myndighed har kompetencen til at beslutte, om et forældrepålæg skal meddeles?

	Kommuner der har anvendt loven		Kommuner der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Sagsbehandler	4	29	27	43
Leder (teamleder, afdelingsleder, socialchef)	10	71	32	51
Politisk niveau (udvalg el. kommunalbestyrelse)	0	0	4	6
Total	14	100	63	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

Hvis man betragter de kommuner, der har anvendt pålægget, ser det ikke ud til, at beslutningsniveauet spiller en rolle for tilbøjeligheden til at træffe afgørelse om forældrepålæg. Blandt kommuner, der har anvendt pålægget, er det således kun i 29 pct. af kommunerne sagsbehandleren, der sidder med beslutningskompetencen, mens det samme gør sig gældende for 43 pct. i de kommuner, der ikke har anvendt loven.

Den kvalitative dataindsamling viser på dette område, at størstedelen af sagsbehandlerne træffer afgørelsen i dialog med deres afdelingsledere eller funktionschefer, og at sagerne forinden har været drøftet internt blandt sagsbehandlerne på gruppemøder. Det kan derfor i praksis være vanskeligt at foretage en skarp afgrænsning af den besluttende myndighed, da beslutningen ofte sker i dialog mellem eksempelvis sagsbehandler og teamleder eller faglig konsulent. I en enkelt kommune er det besluttet, at kompetencen til at træffe afgørelse om at meddele et forældrepålæg skal ligge i bevillingsudvalget for at sikre et ensartet niveau i anvendelsen af forældrepålægget. Det er her erfaringen, at dette giver en øget sikkerhed i forhold til anvendelsen af loven, men også at det er ressourcekrævende, fordi processen skal gentages ved opfølgning og forlængelse af forældrepålæg.

Ser man på indholdet i retningslinjerne, viser spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale ledere, at andelen af kommuner, der har retningslinjer for, hvordan forvaltningen skal informere forældrene om muligheden for at meddele et forældre pålæg inden en eventuel brug af loven, er større blandt kommuner, som har anvendt loven (38 pct.), end blandt kommuner, der ikke har anvendt loven (13 pct.) (jf. Tabel 4-11). Da information om forældre pålæg til forældrene *inden* anvendelse kan betragtes som et forsøg på at bruge loven præventivt, kan det tyde på, at kommuner, der bruger loven aktivt, også er mere tilbøjelige til at bruge loven præventivt.

Tabel 4-11: Er der retningslinjer for, hvorledes forvaltningen informerer forældrene om muligheden for et forældre pålæg inden en eventuel brug af loven?

	Kommuner og socialcentre der har anvendt loven		Kommuner og socialcentre der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ja	6	38	9	13
Nej	8	50	59	84
Ved ikke	2	13	2	3
Total	16	100	70	100

Note: For Københavns Kommune er socialcentrenes besvarelser medtaget. Derfor er antallet af respondenter i denne del af undersøgelsen større (N=86).

Note: Forskellen mellem kommuner, der har anvendt bestemmelserne, og kommuner, der ikke har, er signifikant på 0,05-niveau i en independent samples T-test.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

Indholdet i retningslinjerne for information viser, at den foretrukne måde at oplyse forældre om muligheden for et forældre pålæg er ved en personlig samtale eller ved et brev i forbindelse med en indkaldelse til en personlig samtale.

Tabel 4-12: Hvilke retningslinjer er der for, hvorledes forvaltningen informerer forældre om muligheden for et pålæg inden en eventuel brug af loven?

	Kommuner og socialcentre der har anvendt loven		Kommuner og socialcentre der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ved generel information til forældre i målgruppen, fx foldere eller andet informationsmateriale	0	0	1	11
I brev ved indkaldelse til møde i socialforvaltningen	5	83	3	33
Ved personlig samtale med sagsbehandler	5	83	7	78
Ved telefonsamtale	0	0	0	0
Andet	0	0	1	11
Der er ingen retningslinjer for dette	0	0	0	0
Ved ikke	0	0	0	0

Note: Respondenter medtaget i denne tabel er dem, der har svaret ja til, at der i kommunen findes retningslinjer for information til forældrene. Respondenterne har haft mulighed for at afgive flere svar til dette spørgsmål.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

Kommunerne har i højere grad interne retningslinjer for, hvordan forældrene skal informeres om, at der er truffet afgørelse om et forældre pålæg. Dette gælder både kommuner, der har anvendt loven og kommuner, der ikke har anvendt loven. Kommuner, der har truffet afgørelse om at meddele et forældre pålæg, er dog mere tilbøjelige til at have interne retningslinjer for, hvordan pålægget meddeles til forældrene.

Tabel 4-13: Eksisterer der retningslinjer for, hvorledes forvaltningen informerer forældrene om afgørelser om forældre pålæg?

	Kommuner og socialcentre der har anvendt loven		Kommuner og socialcentre der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ja	10	63	16	23
Nej	5	31	51	73
Ved ikke	1	6	3	4
Total	16	100	70	100

Note: For Københavns Kommune er socialcentrenes besvarelser medtaget.

Note: Forskellen mellem kommuner, der har anvendt bestemmelserne, og kommuner, der ikke har, er signifikant på 0,001-niveau i en independent samples T-test.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

I den kvalitative del af undersøgelsen fremgår det, at en kommune har udarbejdet en egentlig blanket til information om meddelelse om forældre pålæg, som indeholder følgende elementer:

- Begrundelse for forældre pålægget, herunder begrundelsen for forældre pålægget i henhold til § 57a stk. 2 samt en individuel beskrivelse af baggrunden for forældre pålægget
- Information om, hvilke parter der vil blive orienteret om forældre pålægget
- Beskrivelse af pålagte handlinger, herunder tidsperioden for hver af de pålagte handlinger
- Beskrivelse af lovgrundlaget, opfølgingspligt samt klagevejledning.

Det fremgår af tabellen nedenfor, at den foretrukne måde at meddele et pålæg på, er i et brev (jf. Tabel 4-14). Det skal ses i lyset af, at det af loven fremgår, at afgørelsen skal være skriftlig af hensyn til ankemulighederne. Derudover har en betydelig andel kommuner også retningslinjer for, at der skal være en personlig kommunikation i forbindelse med meddelelsen af forældre pålægget. Der er således omtrent 30 pct. af kommunerne, der oplyser, at de har retningslinjer om, at forældrene skal informeres skriftligt i et brev med indkaldelse til møde i forvaltningen. 40 pct. af de kommuner, der har anvendt forældre pålægget og 63 pct. af de kommuner, der ikke

har anvendt forældreoplygget, har retningslinjer for, at forældreoplygget skal formidles ved et personligt møde.

Tabel 4-14: Eksisterer der retningslinjer for, hvorledes forvaltningen informerer forældrene om afgørelser om forældreoplyg?

	Kommuner der har anvendt loven		Kommuner der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
I brev	7	70	11	69
I brev med indkaldelse til efterfølgende møde i socialforvaltningen	3	30	5	31
Ved personlig samtale med sagsbehandler	4	40	10	63
Ved telefonsamtale	0	0	0	0
Andet	1	10	1	6
Ved ikke	0	0	2	13

Note: Respondenterne har haft mulighed for at afgive flere svar. Derfor summerer besvarelserne i tabellen til mere end de 10, som i tabel har angivet, at der i kommunen er interne retningslinjer for information til forældrene om afgørelser om forældreoplyg.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

Ovenstående gennemgang viser altså, at der er en svag sammenhæng mellem formalisering af procedurerne for anvendelse af loven og tilbøjeligheden til at bruge den. På den ene side kan det tænkes, at formaliserede procedurer fører til mere hyppig brug af loven. På den anden side kan det også tænkes, at kommuner, der ønsker at anvende loven, i højere grad er opmærksomme på at udarbejde procedurer for dens anvendelse.

4.2.3 Opfattelser af loven blandt de kommunale myndigheder

En tredje hypotese om forskellene på kommunernes anvendelse af forældreoplygget er, at disse skyldes forskellige holdninger til loven. Tidligere studier af implementering af ny lovgivning viser, at holdningen til ny lovgivning har betydning for, hvor meget lovgivningen anvendes⁷. I evalueringen har der derfor også været fokus på opfattelsen af loven blandt hhv. politikere, kommunale ledere og sagsbehandlere. Hypotesen er, at en positiv holdning til bestemmelsen i disse tre grupper vil medføre større tilbøjelighed til at anvende forældreoplyg i kommunen.

Holdning til forældreoplyg blandt kommunalpolitikere

Den kvalitative dataindsamling viser, at lederne og til dels også sagsbehandlere er lydhøre over for politiske signaler om, hvorledes ny lovgivning skal anvendes. Mange sagsbehandlere i kommuner, der har anvendt forældreoplyg, peger således på, at det politiske niveau fra et tidligt tidspunkt har været positivt indstillet over for loven,

⁷ Se bl.a.: Winter, S. (2001): "Implementering og Effektivitet"

og at det har haft en positiv afsmittende effekt på anvendelsen⁸. Således fortæller den faglige konsulent i en af de kommuner, der har anvendt loven:

"Politisk var der ret stor interesse for forældreplægget, allerede inden loven blev vedtaget. Da loven kom, blev der udarbejdet et politisk oplæg som beskrev, hvordan man forestillede sig at bruge loven, og dette blev godkendt af børne- og ungeudvalget." (Faglig konsulent).

En anden kommune adskiller sig ved at have anvendt muligheden for at meddele et forældreplæg markant mere end de øvrige kommuner. Her har der ligeledes været politisk interesse for loven, og der har været klare signaler om, at der var politisk opbakning til at anvende loven. I interviewene med sagsbehandlerne fremgår det, at sagsbehandlerne først begyndte at anvende loven om forældreplæg omkring årsskiftet 2007, hvor de ifølge egne udsagn *"blev pålagt en skærpelse i brugen i forhold til skolefravær, hvorefter vi tænkte den ind i alle sager om skolefravær"*. Det betyder, at sagsbehandlerne anvender forældreplægget, når der er sager om skolefravær, hvor de ikke kan få forældrene til at samarbejde om at løse problemet. Derimod anvender man endnu ikke forældreplæg i sager om fx kriminalitet.

Endelig er der også kommuner, som har anvendt loven om forældreplæg, og hvor sagsbehandlerne har oplevet, at politikerne har modtaget loven mere neutralt. Således fortæller sagsbehandleren i et interview, at børne- og ungeudvalget behandlede loven, og at ledere og medarbejdere herefter modtog loven *"fint på samme måde som alle andre lovgivninger"*. En anden sagsbehandler mener, at den manglende politiske interesse i kommunen skyldes, at anvendelsesområdet for loven er meget lille i den pågældende kommune:

"Der har ikke været nogle antydninger fra politisk eller ledelsesmæssig side, men der er heller ikke mange tunge sager, og der er derfor heller ikke grundlag for en eksplicit politisk udmelding" (Sagsbehandler).

Det samlede billede fra de kvalitative data er altså, at politikerne i de kommuner, hvor loven er blevet anvendt, har haft et positivt eller neutralt syn på loven om forældreplæg – i hvert fald hvis man spørger sagsbehandlerne og lederne. Der er således ingen af disse kommuner, hvori politikernes udmeldinger har været negative i forhold til anvendelse af loven om forældreplæg. Hvad angår indflydelsen fra det politiske niveau, kan det samlet konkluderes, at der er en sammenhæng mellem politiske udmeldinger og anvendelsen af forældreplæg. Konklusionen skal dog tages med det forbehold, at dataindsamlingen ikke belyser holdningen blandt politikerne i de kommuner, som ikke har anvendt forældreplægget.

⁸ Det har desværre ikke været muligt at undersøge holdningen blandt politikere i de kommuner, der ikke har anvendt loven, da det kun er de sagsbehandlere og ledere, der har anvendt loven, der er blevet interviewet til undersøgelsen. Deres udmeldinger om holdningen på det politiske niveau giver dog et fingerpeg om, at den har haft betydning for deres anvendelse af forældreplæg.

Holdning til forældre pålæg blandt ledere

Tilsvarende undersøges i dette afsnit holdningen til forældre pålæg blandt ledere i kommunerne. Det vil ske med afsæt i ledernes vurdering af nytten af forældre pålæg i forhold til 1) at styrke samarbejdet, 2) at løse konkrete problemer ved børnenes adfærd samt 3) at skabe en positiv holdningsændring hos forældre.

Nedenstående tabel (Tabel 4-15) viser, at der er markant forskel på ledernes holdning til forældre pålæggets nytte i forhold til at styrke samarbejdet mellem forældre og forvaltning, alt efter om kommunen har anvendt pålægget eller ej. Blandt de kommuner, der *ikke* har anvendt pålægget, er det knap 70 pct. af lederne, der mener, at forældre pålægget slet ikke eller kun i lav/meget lav grad kan bruges til at styrke samarbejdet. Det samme gør sig gældende for 50 pct. af lederne i de kommuner, der har anvendt loven.

Tabel 4-15: Mener du, at forældre pålæg kan være et nyttigt redskab til at styrke samarbejdet mellem forældre og sagsbehandler/socialforvaltning?

	Kommuner og socialcentre der har anvendt loven		Kommuner og socialcentre der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Slet ikke/I meget lav grad	1	6	20	27
I lav grad	7	44	30	41
I nogen grad	6	38	23	31
I høj grad	2	13	1	1
I meget høj grad	0	0	0	0
Total	16	100	74	100

Note: For Københavns Kommune er socialcentrenes besvarelser medtaget. Derfor er antallet af respondenter i denne del af undersøgelsen større (N=90).

Note: Forskellen mellem kommuner, der har anvendt bestemmelserne, og kommuner, der ikke har, er signifikant på 0,05-niveau i en independent samples T-test.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

Det samme mønster gør sig gældende for spørgsmålet om, hvorvidt forældre pålægget kan bruges til at løse konkrete problemer ved børnenes adfærd (se tabel 3-16). Her mener 63 pct. af lederne i de anvendende kommuner, at pålægget er nyttigt, mens det samme kun gør sig gældende for 41 pct. i de ikke-anvendende kommuner.

Tabel 3-16: Mener du, at forældre pålæg kan være et nyttigt redskab til at løse konkrete problemer ved børns og unges adfærd (fx skolefravær, kriminalitet mm.)?

	Kommuner og socialcentre der har anvendt loven		Kommuner og socialcentre der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Slet ikke/I meget lav grad	1	6	15	20
I lav grad	5	31	29	39
I nogen grad	7	44	30	41
I høj grad	2	13	0	0
I meget høj grad	1	6	0	0
Total	16	100	74	100

Note: For Københavns Kommune er socialcentrenes besvarelser medtaget. Derfor er antallet af respondenter i denne del af undersøgelsen større (N=90).

Note: Forskellen mellem kommuner, der har anvendt bestemmelserne, og kommuner, der ikke har, er signifikant på 0,01-niveau i en independent samples T-test.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

Lederne i de kommuner, der har anvendt loven, er også mere positive omkring nytten af forældre pålæg i forhold til at skabe en positiv holdningsændring hos forældrene. Her mener 51 pct., at forældre pålægget kan være nyttigt i nogen eller i høj grad, mens det kun er 32 pct. af lederne i de øvrige kommuner, der mener dette.

Tabel 3-18: Mener du, at forældre pålæg kan være et nyttigt redskab til at få forældre til at ændre holdning i en positiv retning?

	Kommuner og socialcentre der har anvendt loven		Kommuner og socialcentre der ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Slet ikke/I meget lav grad	2	13	17	23
I lav grad	6	38	33	45
I nogen grad	6	38	24	32
I høj grad	2	13	0	0
I meget høj grad	0	0	0	0
Total	16	100	74	100

Note: For Københavns Kommune er socialcentrenes besvarelser medtaget. Derfor er antallet af respondenter i denne del af undersøgelsen større (N=90).

Note: Forskellen mellem kommuner, der har anvendt bestemmelserne, og kommuner, der ikke har, er ikke signifikant i en independent samples T-test.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne.

Det samlede billede fra spørgeskemaundersøgelsen er altså, at lederne er mere positive over for forældre pålægget i de kommuner, hvor loven har været anvendt. Tendensen er dog mere markant i forhold til vurderinger af forældre pålæggets virkning i forhold til at skabe ændringer i adfærden, mens der er mindre forskel på vurderingen af forældre pålæggets virkning i forhold til at skabe ændret holdning.

Dette billede kan genfindes i den kvalitative dataindsamling, hvor to afdelingsledere og sagsbehandlerne i en række kommuner fortæller, at de oplever, at ledelsen bakker op om de politiske udmeldinger, hvilket understøtter antagelsen om, at de kommunale ledere er lydhøre over for de politiske signaler. Nogle sagsbehandlere fortæller videre, at ledelsen har gjort dem opmærksomme på loven, og at den kan anvendes i relevante sager. I en kommune blev loven introduceret med en fælles drøftelse blandt ledere og sagsbehandlere, og der var enighed om, at man ville benytte loven, hvor det var relevant, mens flere andre sagsbehandlere påpeger, at de har drøftet anvendelsen af forældre pålægget i konkrete sager med deres leder.

Holdning til forældre pålæg blandt sagsbehandlere, der har anvendt loven

Endelig kan det antages, at holdningen blandt sagsbehandlerne til loven om forældre pålæg har betydning for, hvor meget loven anvendes. Det forekommer sandsynligt, at de, der konkret sidder med sagerne – dvs. sagsbehandlerne – har en markant indflydelse på omfanget af anvendelsen af forældre pålæg. En positiv holdning vil således medføre større brug af forældre pålæg – og omvendt. Holdningen til nytten af forældre pålæg er undersøgt for de sagsbehandlere, der har anvendt sagerne.

Tabel 3-19 angiver, hvorvidt sagsbehandlerne mener, at forældre pålæg kan være et nyttigt redskab til at styrke samarbejdet mellem forældre og forvaltning. 50 pct. af sagsbehandlerne mener, at et forældre pålæg slet ikke eller i lille grad kan være nyttigt på dette område. 22 pct. mener, at det samme gør sig gældende i høj eller meget høj grad.

Tabel 3-19: Mener du, at forældre pålæg kan være et nyttigt redskab til at styrke samarbejdet mellem forældre og sagsbehandler/socialforvaltning?

	Antal	Procent
Slet ikke	1	6
I meget lille grad	6	33
I lille grad	2	11
I nogen grad	5	28
I høj grad	2	11
I meget høj grad	2	11
Total	18	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne.

Når det kommer til nytten af forældre pålæg i forhold til at løse konkrete problemer ved børns og unges adfærd, er billedet stort set det samme, om end der dog her er en højere andel (22 pct.), der mener, at nytten af forældre pålæg på dette område er meget høj.

Tabel 3-20: Mener du, at forældrepålæg kan være et nyttigt redskab til at løse konkrete problemer ved børns og unges adfærd (fx skolefravær, kriminalitet mm.)?

	Antal	Procent
Slet ikke	1	6
I meget lille grad	5	28
I lille grad	2	11
I nogen grad	5	28
I høj grad	1	6
I meget høj grad	4	22
Total	18	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne.

Endelig er der i undersøgelsen spurgt til, om forældrepålæg kan være et nyttigt redskab til at få forældre til at ændre holdning i en positiv retning. Mønsteret er nogenlunde det samme som for de foregående to spørgsmål, idet 76 pct. svarer i meget lille, i lille eller i nogen grad, mens 28 pct. angiver, at de i høj eller i meget høj grad er enige.

Tabel 3-21: Mener du, at forældrepålæg kan være et nyttigt redskab til at få forældre til at ændre holdning i en positiv retning?

	Antal	Procent
Slet ikke	1	6
I meget lille grad	4	22
I lille grad	2	11
I nogen grad	6	33
I høj grad	3	17
I meget høj grad	2	11
Total	18	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne.

Alt i alt er der en tendens til, at den enkelte sagsbehandler har et rimelig konsistent syn på nytten af forældrepålæg fra spørgsmål til spørgsmål. Der kan også spores en vis polarisering i holdningen til dette spørgsmål blandt de sagsbehandlere, der har anvendt loven om forældrepålæg. En del sagsbehandlere synes, at nytten er lille til moderat, mens en anden – og mindre – gruppe finder, at nytten er stor.

Det kvalitative datamateriale afslører en høj grad af ambivalens fra sagsbehandlerne side over for forældrepålægget⁹. På den ene side mener mange sagsbehandlere, at loven rammer nogle familier, der i forvejen er økonomisk svage, unødigt hårdt. På den anden side betragter mange af de samme sagsbehandlere forældrepålæg som en mulighed for at opnå gennembrud i sager, som ellers har været helt fastlåste –

⁹ 4 ud af 12 sagsbehandlere angav i interviewene, at loven om forældrepålæg blev modtaget med en ambivalent holdning.

primært pga. dårligt samarbejde med forældrene. Denne ambivalens kommer bl.a. til udtryk i følgende citater:

"Loven blev modtaget med en vis skepsis i forhold til, om det med at straffe folk nu også var den rigtige vej at gå, når mange af familierne i forvejen var økonomisk trængte. Men samtidig var der også en villighed til at forsøge at opnå et gennembrud i visse sager vha. forældrepålægget." (Sagsbehandler).

Andre sagsbehandlere havde fra starten en mere positiv holdning¹⁰, da man oplevede at få et værktøj til sin rådighed, der pludselig gav mulighed for at nå de "tungeste" klienter:

"Man ser loven som en god mulighed og et godt arbejdsredskab. Man har sagt de samme ting mange gange før, men har ikke tidligere haft nogen sanktionsmuligheder, og det er disse, der er nye." (Sagsbehandler).

En anden sagsbehandler forklarer i denne forbindelse, at han betragter det som et succeskriterium for lovens anvendelse, at forældrene efterlever pålægget, og at det derfor ikke bliver nødvendigt at trække dem i ydelse:

"Det er et glimrende redskab til at hjælpe forældrene i en positiv retning, fordi formålet netop ikke er at trække dem i ydelse, men at motivere dem til at handle anderledes. Det positive ved loven er, at det faktisk er et forældreansvar, at børnene skal gå i skole, og at det er almindelig forventning, at børnene skal gå i skole. Og det hjælper på legitimiteten i brugen." (sagsbehandler)

Endelig blev loven også modtaget neutralt og negativt i nogle kommuner¹¹. Samlet må holdningen blandt de sagsbehandlere, der har anvendt loven, dog betragtes som blandet. Og at denne holdning har betydning for omfanget af brugen af forældrepålægget, illustreres af følgende citat:

"Der har været en skepsis blandt sagsbehandlerne, som har betydet, at loven måske har været brugt mindre, end den ellers kunne." (sagsbehandler)

Principiel skepsis over for den grundlæggende tilgang i forældrepålægget er altså en del af forklaringen på holdningen til nytten af forældrepålæg. En anden mulig forklaring på den noget polariserede holdning til loven kan være sagsbehandlernes konkrete erfaringer med forældrepålægget. Blandt de sagsbehandlere, der havde anvendt loven, var der i de kvalitative interviews en tendens til, at holdningen til loven var positiv, hvis udfaldet var positivt, og forældrene rent faktisk ændrede adfærd i den ønskede retning. Og omvendt.

¹⁰ 4 ud af 12 sagsbehandlere angav i interviewene, at loven om forældrepålæg overvejende blev positivt modtaget.

¹¹ 3 ud af 12 sagsbehandlere angav i interviewene, at loven om forældrepålæg blev modtaget negativt, mens 2 angav, at loven blev modtaget neutralt i sagsbehandlergruppen.

Denne sammenhæng er undersøgt ved at se på, om sagsbehandlerens vurdering af udfaldet i *den konkrete sag* er sammenfaldende med sagsbehandlerens *generelle holdning* til loven om forældrepålæg. Der spørges således både til nytten af forældrepålægget i den konkrete sag og til den generelle nytte, hvad angår 1) styrkelse af samarbejdet mellem forældre og forvaltning og 2) løsning af konkrete problemer for barnet. Undersøgelsen er foretaget vha. en gamma-test og resultatet fremgår af tabel 3-22.

Tabel 3-22: Kan sagsbehandlerens erfaring med forældrepålæg forklare holdningen til forældrepålæg?

Sammenhæng mellem erfaring og holdning mht.	Gamma-værdi	Signifikansniveau
Samarbejde mellem forældre og forvaltning	0.520	0.060
Løsning af barnets/den unges konkrete problemer	0.323	0.318

Note: N = 16

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne.

Resultatet af testen er først og fremmest, at der ikke er signifikante sammenhænge på nogen af de to områder: Det kan altså ikke påvises, at sagsbehandlerens erfaring fra en konkret sag påvirker sagsbehandlerens generelle holdning til nytten af forældrepålægget¹².

4.3 Opsamling

Evalueringen af kommunernes anvendelse af loven om forældrepålæg viser, at kommunerne har anvendt forældrepålæg i 32 sager fordelt på 16 kommuner. Langt hovedparten af kommunerne har altså ikke truffet afgørelse om forældrepålæg i perioden fra lovens vedtagelse i juli 2006 til og med 3. kvartal 2007.

Undersøgelsen viser også, at langt de fleste af de kommuner, der har anvendt loven, kun har anvendt den en eller to gange, mens enkelte kommuner har anvendt muligheden for at meddele et forældrepålæg flere gange. Årsagerne til at et pålæg er blevet meddelt har overvejende været samarbejdsproblemer med forældrene og i lidt mindre omfang problemer ved børnenes adfærd.

De hyppigste årsager til, at der ikke er truffet afgørelser om forældrepålæg i mange kommuner, er ifølge de adspurgte ledere, at der ingen relevante sager har været, samt at de ikke mener, at økonomiske incitament er et hensigtsmæssigt redskab til at løse problemerne. Lederne i kommuner, der ikke har anvendt loven, vurderer også, at forældrepålægget har haft en ret begrænset præventiv effekt. Denne rang-

¹² Dog skal der tages det forbehold, at antallet af respondenter er meget lille (16), og det er derfor sandsynligt, at sammenhængen ville blive signifikant, hvis der var flere respondenter i testen. Dette underbygges for det første af, at sammenhængen for styrkelse af samarbejdet med en værdi på 0,06 næsten er signifikant. For det andet er styrken af sammenhængen (som ikke i sig selv er afhængig af signifikansniveauet) rimelig stærk: gammakoefficienter på mere end 0,3 betragtes således normalt som stærke.

ordning af årsagerne synes bekræftet af, at der også i de kommuner, hvor der har været anvendt forældreplæg, er tale om et forholdsvis begrænset antal sager.

I anden del af kapitel 3 er der fokus på anvendelsen af loven om forældreplæg i kommuner, og hvorvidt de implementeringsmæssige rammer har været fremmede for anvendelsen af bestemmelserne. Der var særligt tre hypoteser vedr. implementeringen, der er blevet undersøgt.

Den første hypotese er, at større kendskab til loven om forældreplæg fører til, at forældreplægget oftere anvendes. Der er en klar tendens til, at det politiske niveau i højere grad er orienteret om loven i de kommuner, der har truffet afgørelse om forældreplæg. Ligeledes har kommuner, der har anvendt loven også oftere diskuteret forældreplægget i forhold til konkrete sager.

Derimod er der ikke noget i spørgeskemaundersøgelsen, der tyder på, at sagsbehandlere i de kommuner, der har anvendt loven, skulle være bedre informeret om lovens anvendelse. Dette understøttes af undersøgelsens kvalitative del, om end nogle sagsbehandlere her peger på, at de i nogle kommuner ikke har været tilstrækkeligt opmærksomme på loven.

Den første hypotese vedr. kendskabet kan altså delvist bekræftes: Kendskab til loven om forældreplæg på det politiske niveau og diskussioner i sagsbehandlergruppen er tilsyneladende fremmede for anvendelsen af loven om forældreplæg, mens orientering i sagsbehandlergruppen ikke ser ud til at have afgørende betydning for anvendelsen.

Den anden hypotese er, at klare, interne retningslinjer for anvendelsen af bestemmelserne om forældreplæg fører til, at de oftere anvendes. Denne hypotese kan stort set bekræftes, idet der i kommuner, der har anvendt forældreplæg, i højere grad er udarbejdet retningslinjer for de forskellige aspekter af anvendelsen af loven om forældreplæg. Retningslinjerne for information til forældrene er i de fleste kommuner, at forældrene informeres om et plæg i brev eller ved personlig samtale.

Den tredje hypotese er, at positiv holdning til loven om forældreplæg fører til, at forældreplægget oftere anvendes. Denne hypotese kan også bekræftes, da politikerne i de kommuner, hvor forældreplægget har været anvendt, generelt har været positive eller neutrale over for loven. Tilsvarende har forvaltningscheferne en markant mere positiv holdning til loven i de kommuner, der har anvendt den. Dog er der blandt sagsbehandlere en ambivalens i forhold til forældreplægget, idet man på den ene side er skeptisk over for den økonomisk sanktionerende tilgang til forældrene. På den anden side oplever en del sagsbehandlere dog også at have fået et redskab til at opnå et gennembrud i fastlåste sager, hvor samarbejdet med forældrene ikke fungerer.

5. Forældre pålægget som foranstaltning

I dette afsnit analyseres, hvordan forældre pålægget har fungeret som pålagt foranstaltning i de sager, hvor det har været anvendt. Analysen er baseret på analyser af journaler i 20 sager og interview med sagsbehandlere i 22 sager¹³.

Det skal indledningsvist påpeges, at vores gennemgang af journalerne har vist, at oplysningerne i flere af journalerne er mangelfulde, hvilket også er påpeget i tidligere undersøgelser af sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet¹⁴. Vi har forsøgt at tage højde for dette ved at bygge analyserne på flere kilder og dermed skabe mulighed for at triangulere oplysningerne fra de forskellige datakilder. Derudover har vi valgt at gøre opmærksom på problemet i noter til de tabeller, hvor der er tale om mangelfulde oplysninger.

5.1 Typologi over problemstillinger

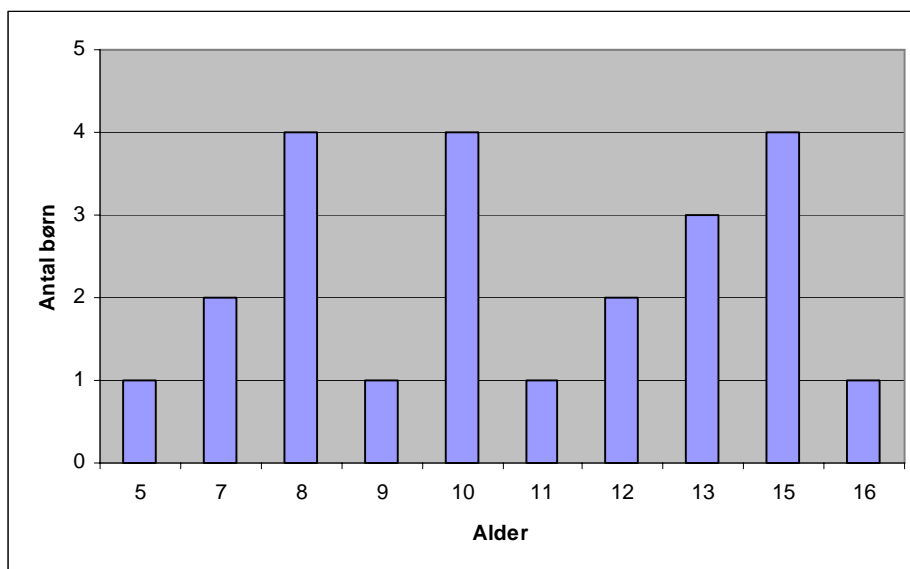
På baggrund af lovgivningen og forandringsteorien bag lovgivningen er det forventningen, at der vil være særlige karakteristika ved børn og forældre, der både har betydning for, hvordan loven anvendes og med hvilken effekt.

For det første er det forventningen, at børn i familier omfattet af forældre pålæg er i skolealderen. Baggrunden er, at det forventes at andre tiltag har været afprøvet, inden der træffes afgørelse om at meddele et forældre pålæg. Som det fremgår af Figur 5-1 er der en jævn fordeling fra 5 år til 16 år, hvor der dog er flest børn på 8, 10 og 15 år. Børnene er altså primært børn i den skolepligtige alder. For det ene femårige barn, hvis sag er en del af journalmaterialet, havde kommunen kendskab til søskende i familien i forvejen.

¹³ At der ikke er gennemført analyse af journalerne i alle sager skyldes, at det ikke har været muligt at få adgang til de resterende seks journaler inden for evalueringens tidsramme, mens årsagen til, at der ikke er gennemført interview med sagsbehandlere i syv sager er, at de relevante sagsbehandlere ikke længere er beskæftiget i kommunen, mens sagsbehandleren i et enkelt tilfælde ikke har ønsket at deltage i undersøgelsen. For en nærmere beskrivelse af datagrundlaget henvises til kapitel 7.

¹⁴ Se bl.a. Ankestyrelsens praksisundersøgelser: Anbringelser af børn og unge (2006) og SFI: Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats, 2002.

Figur 5-1 Fordeling af børn på alder



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Figuren bygger på oplysninger fra 23 sager. I en sag har alderen været ukendt.

I de kvalitative interviews giver sagsbehandlere udtryk for, at alderen har en vis betydning for, hvorvidt der træffes afgørelse om forældreplæg. Sagsbehandlerne ræsonnerer, at når børnene når en vis alder, er det ikke meningsfuldt at forvente, at forældrene har tilstrækkelig indflydelse på børnene. En sagsbehandler udtrykker således om forældreplæg i en sag vedrørende en 15-årig, at "det er sidste chance for at rette op på situationen". Årsagen til, at der ikke er flere sager med ældre børn (over 15 år), kan således være udtryk for, at sagsbehandlerne formoder, at forældrenes indflydelse bliver mindre og mindre, jo ældre børnene bliver.

For det andet er det forventningen, at forældrene vil have de fornødne ressourcer til at kunne efterleve et plæg, men at det samtidig er familier med sociale problemer. For at give en karakteristik af forældrenes belastningsgrad er der i den kvalitative dataindsamling forsøgt at afdække, hvorvidt der er andre problemer i familien end angivelserne i underretningen om barnet, samt hvorvidt der tidligere har været kontakt til familien. Her viser journalanalysen og interviewene med sagsbehandlerne, at der kun i fire af sagerne ikke er andre problemstillinger. For det andet fremgår det, at langt de fleste familier har været i kontakt med kommunens sagsbehandlere forud for underretningen, og at sagen derfor kan formodes at have en vis tyngde (Tabel 5-1).

Tabel 5-1 Tidligere kontakt til sagsbehandlere og andre kendte problemer i familien

	Ja	Nej	Ukendt
Andre problemer i familien end dem der har givet anledning til underretning	20	4	0
Tidligere kontakt til familien	17	3	4

Kilde: Analyse af journaler og interview med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 24 sager.

Hvilke andre problemer, der er i familien, er belyst gennem en spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlerne på sagerne. Denne viser følgende karakteristik af familierne:

- I ca. 40 % af familierne bor forældrene ikke sammen
- I 15 % af familierne har mindst en af forældrene et alkoholmisbrug
- I ca. 50 % af familierne har en af forældrene en psykisk eller fysisk funktionsnedsættelse
- I to sager har en af forældrene været idømt straf
- I alle sagerne er én eller flere af forældrene uden for arbejdsmarkedet.

Karakteristikken viser, at familierne har en relativt lav indkomst, idet flere af familierne er afhængige af overførselsindkomster. I forhold til, hvornår der træffes afgørelse om forældreoplysning, kan det således konstateres, at en dårlig økonomi ikke har forhindret, at der er truffet afgørelse om forældreoplysning.

Udover de sociale og økonomiske forhold er forældrenes etniske oprindelse kortlagt. Som det fremgår af Tabel 5-2 har ca. 40 % af forældrene en anden baggrund end dansk.

Tabel 5-2: Forældrenes baggrund

	Dansk	Anden
Etnisk oprindelse	14	10

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 24 sager

I fem af de kvalitative interviews med sagsbehandlere inddrages forældrenes baggrund som en faktor, der har betydning for sagernes forløb. Sagsbehandlerne påpeger her, at det opleves som sværere at skabe en fælles forståelse med forældre med anden etnisk baggrund end dansk om de problemstillinger, forældreoplysningerne omhandler, herunder særligt betydningen af at prioritere skolegang. Det kan derfor være årsagen til, at en så forholdsvis stor andel af familierne har anden etnisk baggrund end dansk.

5.2 Sagsforløbet forud for forældreoplysningen

En forudsætning for at træffe afgørelse om forældreoplysning er, at der foreligger en begrundet faglig vurdering af, at der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og at dette vurderes at bero på, at forældrene ikke varetager deres forældreansvar.

Selve bekymringen for børnenes udvikling og trivsel kan opstå på baggrund af forskellige kilder som fx kommunens kendskab til forældre eller søskende eller henvendelser fra familien selv. I forlængelse heraf formodes der at være tale om sager, hvor der dels er mindst én kilde til bekymring for barnets udvikling og trivsel, dels foreligger den lovpligtige § 50-undersøgelse med en analyse af barnets situation.

Det forventes desuden, at der er tale om sager, hvor samarbejdet mellem forældrene og myndigheder ikke fungerer. Derfor er der i analysen af sagsforløbet forud for

forældre pålægget fokus på bekymringen, tidligere foranstaltninger, § 50-undersøgelsen samt det forudgående samarbejde med forældrene.

5.2.1 Årsagen til bekymringen

En analyse af journalerne i de sager, hvor der har været meddelt et forældre pålæg viser, at underretningerne udgør en væsentlig kilde til bekymring for børnenes og de unges udvikling og trivsel. Således er der i gennemsnit 2,5 underretninger per sag.

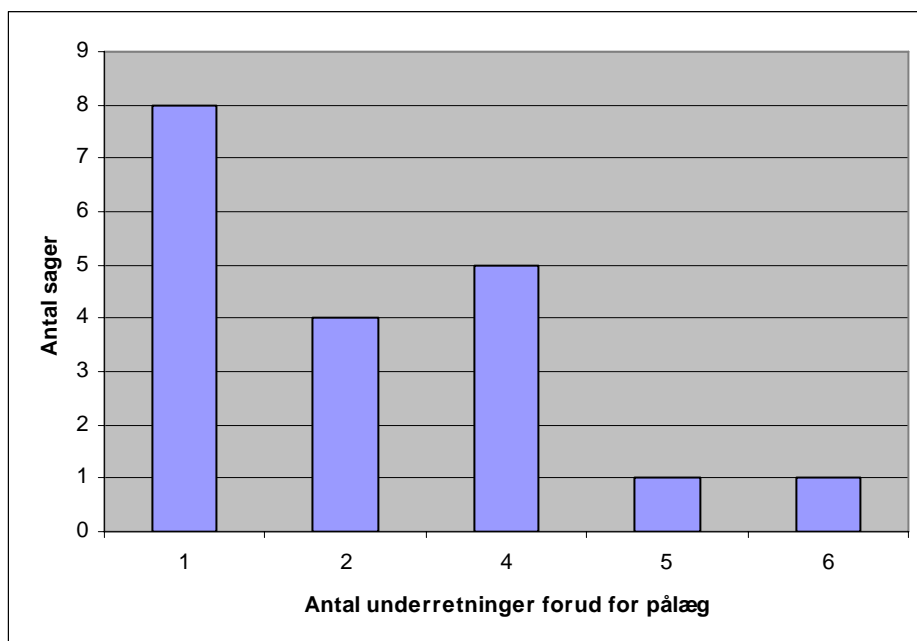
Journalerne viser dog også, at der er stor forskel på, hvor mange underretninger kommunerne har modtaget, før der træffes beslutning om at meddele et forældre pålæg. Nedenstående figur indeholder en oversigt over antallet af underretninger per sag, og det fremgår her, at der i omtrent halvdelen af sagerne (otte ud af 19) kun har været én underretning forud for meddelelsen om forældre pålæg, men omvendt også, at der i næsten lige så mange sager (syv ud af 19) har været fire eller flere underretninger (jf. Figur 5-2).

Boks 5-1: Baggrunden for bekymringen

I en kommune anvendes forældre pålægget i en sag, hvor en dreng med anden etnisk baggrund har været undervisningspligtig i to år uden at have været indskrevet i skole. Forud for underretningen til socialforvaltningen har skoleforvaltningen gennem to år forgæves forsøgt at få familien til at samarbejde om at indskrive drengen i skolen, mens familien ønsker, at drengen skal have hjemmeundervisning. Som led i kommunens tilsyn med hjemmeundervisningen gennemføres en vurdering af drengens sproglige kompetencer, som viser, at drengens sprog ikke er alderssvarende. I skoleforvaltningen vurderer man, at familien ikke er i stand til at varetage hjemmeundervisning af drengen.

Da familien fortsat ikke ønsker at indskrive drengen i skole, indgives underretning til socialforvaltningen om bekymring for drengens sproglige og faglige udvikling. Da det heller ikke efterfølgende lykkes at etablere et samarbejde med forældrene om skolestart, iværksettes et forældre pålæg.

Figur 5-2: Antal underretninger forud for pålæg



Kilde: Baseret på analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Figuren bygger på oplysninger fra 19 sager, mens antallet af underretninger er ukendt i fem sager

Forskellen på antallet af underretninger kan skyldes, at underretningerne ikke er den eneste kilde til bekymring for børnenes udvikling og trivsel, og at kommunen også kan undersøge børnenes forhold på baggrund af eget kendskab til familien eller på baggrund af henvendelser fra familien selv. Endelig kan der være forskel i underretningernes alvorlighed, og én alvorlig underretning kan være tilstrækkeligt til, at kommunen fx iværksætter en § 50-undersøgelse. Derudover skal oplysningerne om antallet af underretninger tages med et vist forbehold, idet der i enkelte tilfælde er tale om sager, som er overtaget fra andre kommuner, uden at journalen indeholder systematiske oplysninger om forløbet forud for kommunens overtagelse af sagen.

I langt de fleste sager er der tale om underretninger fra skolerne, som står for 19 underretningerne fordelt på de i alt 19 sager, hvor underretningskilden er dokumenteret. Familie eller netværk står også for fem underretninger og sundhedsvæsenet står ligeledes for fem underretninger (jf. Tabel 5-3).

Tabel 5-3: Underretningskilde

	Skole	Dagtilbud	Familie/ netværk	Politi	Sundheds- væsen
Antal underretninger	19	2	5	1	5

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 19 sager, mens underretningskilden er ukendt i fem sager.

Da skolen står for hovedparten af underretningerne, er skolefravær ikke overraskende den hyppigste årsag til underretningerne. Skolefravær angives som årsagen i 17 underretninger, mens dårlige skolekunderskaber angives som årsagen i seks underretninger (jf. Tabel 5-4). Samtidig er det værd at bemærke, at ingen af underretningerne handler om kriminalitet, til trods for, at kommunerne faktisk kan vælge at bruge forældrepålægget i sager, hvor der er tale om underretninger om kriminalitet. At forældrepålægget ikke bliver anvendt i sager, hvor der er underretninger om kriminalitet kan skyldes, at sagsbehandlerne, som tidligere nævnt, primært opfatter forældrepålægget som en brugbar foranstaltning, når det vurderes, at forældrene har en vis mulighed for at påvirke børnenes adfærd. Derfor ville forældrepålægget kun være en brugbar foranstaltning i en forholdsvis begrænset mængde sager om kriminalitet.

Tabel 5-4: Årsag til underretning

	Skolefravær	Dårlige skolekunderskaber	Svigt i omsorg	Kriminalitet
Antal underretninger	17	6	3	0

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 19 sager, mens årsagen til underretningen er ukendt i fem sager.

I interviewene med sagsbehandlerne tegner der sig et billede af, at der i størstedelen af sagerne er tale om familier, hvor børnene gennem størstedelen af deres hidtidige skoleforløb har været mere eller mindre fraværende. I flere af sagerne har børnene endda været fraværende fra skolen i hele skoleåret, uden forældrene griber ind. Flere af sagsbehandlerne giver udtryk for, at de oplever, at nogle forældre ikke har forståelse for vigtigheden af barnets skolegang, og at barnet derfor udebliver fra skole. Fra sagsbehandlerens side oplever man, at man gennem længere tid både har appelleret til forældrenes forståelse for vigtigheden af skolegangen, og har forsøgt at indskærpe undervisningspligten over for forældrene. Dette kommer bl.a. til udtryk i følgende citat:

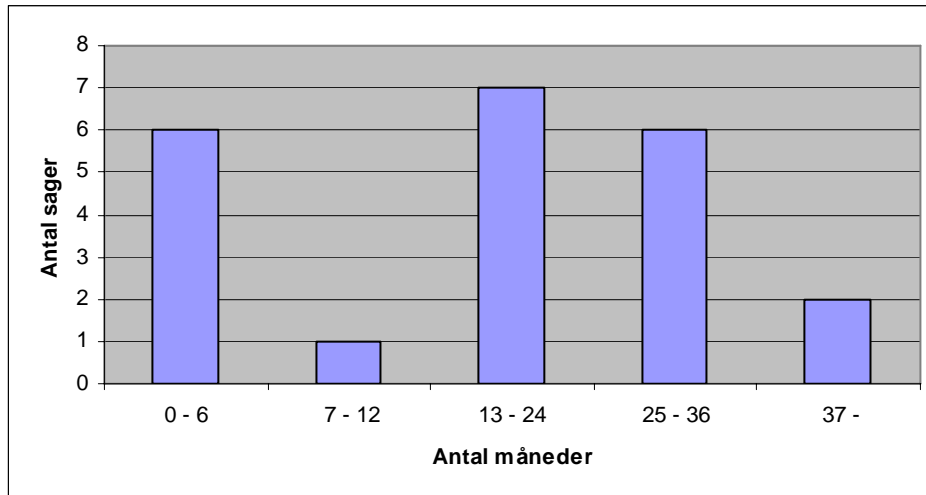
“Der er ofte stor frustration forbundet med de store børn, der ikke passer deres skole, fordi man ikke kan gøre meget andet end at appellere til forældrene og børnene og indskærpe undervisningspligten.”

Dette betyder også, at flere sagsbehandlere vurderer, at der med forældrepålægget er skabt mulighed for at synliggøre, at misvedligeholdelse af undervisningspligten har konsekvenser for forældrene.

Ser man på, hvor lang tid efter den første underretning, forældrepålægget bringes i spil, tegner sig et lignende billede, og der må da også formodes at være et vist sammenfald mellem mange underretninger og lange sagsforløb. Analysen af journalerne viser her, at den gennemsnitlige varighed fra underretning til afgørelse og meddelelse om forældrepålæg er 16 måneder, men at der her er en variation fra under et halvt år til op til fem år (jf. Figur 5-3). Her er det naturligvis vigtigt at være

opmærksom på, at loven om forældreplæg først blev vedtaget i 2006, og at det derfor ikke har været muligt at anvende forældreplægget tidligere i forløbet i de sager, hvor de første underretninger ligger længere tilbage i tiden.

Figur 5-3: Varighed fra første underretning til meddelelse af forældreplæg



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Figuren bygger på oplysninger fra 22 sager, mens oplysningerne er ukendte for to sager

Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, at antallet af underretninger og varigheden fra underretning til meddelelse om forældreplæg ikke er et udtryk for, at der ikke iværksættes støtte til familien, men at der i den mellemliggende periode derimod typisk har været iværksat forskellige frivillige foranstaltninger i familien med henblik på at løse problemet i samarbejde med familien, men at dette ikke er lykkedes. Dette betyder, at der kan gå forholdsvis lang tid, før forældreplægget bliver anvendt som en mulighed, fordi man prøver at etablere et frivilligt samarbejde om løsningen af problemerne.

Denne tendens bekræftes af analysen af journalerne, hvor det fremgår, at der typisk er tale om sagsforløb, hvor der forud for iværksættelse af forældrepålægget har været afprøvet forskellige frivillige foranstaltninger i henhold til § 52 stk. 3, ligesom der i nogle sager har været iværksat specialtilbud i dagtilbud eller skoler i henhold til folkeskolelovens § 20 stk. 2. Af nedenstående tabel fremgår det således, at der i seks sager har været iværksat familierådgivning forud for meddelelsen om forældrepålæg, mens der tilsvarende er fire sager, hvor der har været iværksat hhv. tilbud om familiekonsulent og tilbud om støttekontaktperson (jf. Tabel 5-5). Derudover er der tre sager, hvor barnet eller den unge har haft et specialtilbud enten i relation til dagtilbuddet eller skolen.

Boks 5-2: Sagsforløbet før forældrepålægget

I en kommune bliver forældrepålægget anvendt i en sag, hvor et barn har stort fravær fra skolen. Barnet har tidligere gået to år i børnehaveklasse på grund af fravær, og der er i forbindelse med barnets overgang til 2. klasse overvejelser om, hvorvidt barnet har de fornødne faglige og sociale kompetencer til at fortsætte i 2. klasse.

Der har forud for forældrepålægget været iværksat forskellige forsøg på at få barnet ind i en stabil skolegang. Man har flere gange forsøgt at få igangsat familierådgivning, ligesom der har været iværksat en ordning, hvor barnet blev afhentet af en pædagog om morgenen for at sikre barnets fremmøde i skolen.

Det hidtidige forløb følger det samme mønster, hvor moderen først er forstående og samarbejdsvillig, men hvor indsatserne falder til jorden efter kort tid, fordi moderen ikke mener, at der er behov for støtten.

Tabel 5-5: Tidligere foranstaltninger

	Familie-konsulent	Støtte-kontakt-person	Special-skole/institution	Familie-rådgivning	Familie-rådslagning	Døgntilbud
Antal sager	4	4	3	6	3	1

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger op oplysninger fra 18 sager, mens oplysningen er ukendt for seks sager.

Imidlertid fremgår det også af både analyserne af journalerne og interviewene med sagsbehandlere, at der har været begrænset effekt af de tidligere foranstaltninger. I nogle sager har familien fået tilbud om hjælpeforanstaltninger, som de efterfølgende har afslået, og tilsvarende er der sager, hvor familien har accepteret tilbuddet om fx familiekonsultation eller støttekontaktperson, men efterfølgende ikke har overholdt aftaler med disse personer.

Både analysen af journalerne og interviewene bekræfter således hypotesen om, at forældrepålægget anvendes i sager, hvor der har været underretninger om bekymringer forud for iværksættelse af et forældrepålæg, og at indholdet i bekymringerne har været omfattet af de forhold, hvor der ifølge bestemmelserne kan træffes afgørelse om at meddele et forældrepålæg. Samtidig viser begge datakilder, at forældrepålægget typisk anvendes efter, at der har været forsøg på at løse problemerne gennem forskellige frivillige foranstaltninger, om end uden succes.

5.2.2 Undersøgelsen af barnets forhold

Forældrepålægget er en pålagt foranstaltning, og det fremgår derfor af bestemmelserne om forældrepålægget, at der skal foreligge en § 50-undersøgelse, før der kan træffes afgørelse om meddelelse af et forældrepålæg.

Analysen af sagerne viser her, at der i ni af sagerne foreligger en § 50-undersøgelse forud for, at der er truffet afgørelse om at meddele et forældrepålæg, mens der er syv sager, hvor det eksplicit fremgår af journalen, at der ikke foreligger en § 50-undersøgelse ved afgørelse om forældrepålæg. I de sidste otte sager har det ikke været muligt at indhente data, der kunne bekræfte eller afkræfte, hvorvidt der foreligger en § 50-undersøgelse.

Tabel 5-6: § 50-undersøgelse foreligger inden meddelelse om forældrepålæg

	Ja	Nej	Ukendt
Antal sager	9	7	8

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 24 sager.

I to af de sager, hvor der ikke foreligger oplysninger om, at der er igangsat en § 50-undersøgelse, giver sagsbehandlerne udtryk for, at forældrepålægget netop er anvendt i sagen, fordi det ikke har været muligt at få etableret et samarbejde med forældrene, og at der dermed heller ikke har været basis for at gennemføre en § 50-undersøgelse. I yderligere tre sager er § 50-undersøgelse iværksat, men ikke afsluttet inden afgørelse om forældrepålæg.

Det er et krav i lovgivningen, at der skal foreligge en §50-undersøgelse. Enkelte sagsbehandlere giver udtryk for en usikkerhed i forhold til, hvorvidt der skal udarbejdes en § 50-undersøgelse, før man må træffe afgørelse om at iværksætte et forældrepålæg. Derudover ses forældrepålæg som beskrevet i enkelte tilfælde som et middel til at få mulighed for at gennemføre en §50-undersøgelse, om end dette ikke er i overensstemmelse med lovgivningen. I andre undersøgelser af sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet er det ligeledes dokumenteret, at lovgivningens krav ikke altid er indfriet. Ankestyrelsen konkluderer således i en praksisundersøgelse på anbringelsesområdet, at "I 18 procent af sagerne er der slet ikke udarbejdet en § 38-undersøgelse (nu §50). I yderligere 10 procent opfylder undersøgelsen slet ikke eller kun i ringe grad kravene til en § 38-undersøgelse"¹⁵.

Selve undersøgelsen er typisk gennemført som en kombination af hjemmebesøg, som er anvendt i 12 sager, og skriftlige udtalelser fra relevante aktører, som er tilfældet i 15 sager (jf. Tabel 5-7). Herudover er der i otte sager ligeledes gennemført netværksmøder med andre aktører.

Tabel 5-7: Metoder til belysning af sagen

	Hjemmebesøg	Netværksmøde	Skriftlige udtalelser	Andre metoder
--	-------------	--------------	-----------------------	---------------

¹⁵ Ankestyrelsens praksisundersøgelser (2006): "Anbringelser af børn og unge".

Antal sager	12	8	15	2
-------------	----	---	----	---

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 17 sager, mens oplysningerne ikke fremgår af syv sager.

Det fremgår ligeledes af analyserne af journalerne, at det oftest er skolen, der er involveret i belysningen af sagen, hvilket naturligvis skal ses i sammenhæng med, at størstedelen af sagerne handler om skolefravær, og at det også er skolen, der er kilden til underretningen (Tabel 5-8).

Tabel 5-8: Deltagere i udredningen

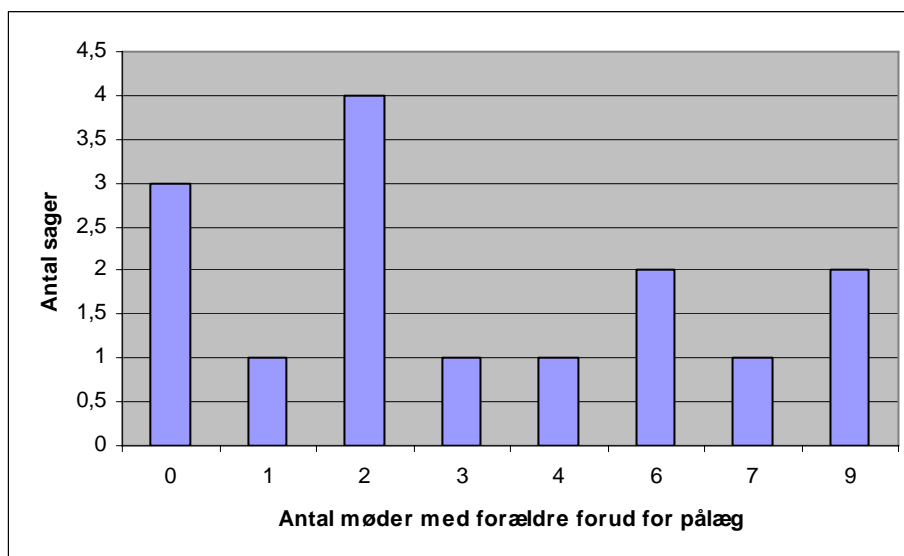
	Skole	Dagtilbud	Politi	Støtte- kontaktperson/ familiekonsulent	Sundhedsvæsen
Antal sager	18	3	0	3	2

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 18 sager, mens oplysningerne er ukendte for seks sager.

5.2.3 Samarbejdet med forældrene

En anden central hypotese er, at forældre pålægget anvendes i sager, hvor det ikke er muligt at etablere et samarbejde med forældrene om løsningen af de problemer, som giver anledning til bekymringerne i underretningerne. Her viser analysen af journalerne, at der i størstedelen af sagerne har været afholdt flere møder med forældrene, forud for at der træffes afgørelse om forældre pålæg. Der har således i gennemsnit været afholdt 3,5 møder mellem forældre og myndigheder forud for afgørelsen om forældre pålægget er truffet, om end der er stor variation i antallet af møder per sag, som det fremgår af nedenstående figur (Figur 5-4)

Figur 5-4: Antal møder med forældre forud for meddelelsen om forældre pålæg



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere: Figuren bygger på oplysninger fra 15 sager, mens antallet af møder er ukendt i ni sager.

Opgørelsen over antallet af møder skal dog tolkes med et vist forbehold, da det ikke er alle journaler, der indeholder komplette oversigter over afholdte møder. Således har der i nogle journaler været henvist til møder i mailkorrespondance med mere, som ikke fremgår eksplicit af journalerne. Antallet af møder må derfor opfattes som et minimum af afholdte møder mellem forældre og myndigheder.

Af såvel analysen af journaler som interview med sagsbehandlere tegner der sig dog også et billede af, at forældrenes fremmøde til møder med de kommunale myndigheder ikke i sig selv er et udtryk for samarbejdsvilje fra forældrenes side. Således påpeger sagsbehandlere i flere af sagerne, at de oplever, at forældrene deltager i møderne og er indstillede på at indgå aftaler, men at de efterfølgende ikke overholder de indgåede aftaler. Dette kommer bl.a. til udtryk i følgende citat fra en sagsbehandler, som har anvendt forældre pålægget:

“Vi laver møder med familien, men de udebliver gang på gang, også trods trussel om forældre pålæg. Og når de møder op, appellerer vi gang på gang til deres forståelse for vigtigheden af skolegangen, men det er kun i situationen, de udviser forståelse, og ikke i adfærden”. (Sagsbehandler)

I journalerne tegner der sig et mønster af, at forældrene i flere af sagerne gentagne gange aflyser eller udebliver fra aftalte møder med de kommunale myndigheder, hvad enten der er tale om møder på forvaltningen eller hjemmebesøg.

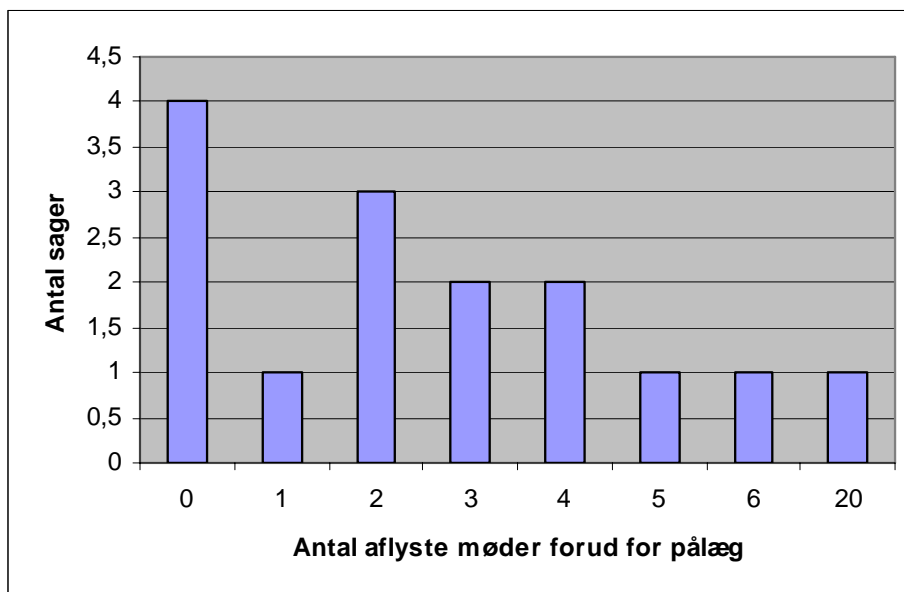
Som gennemsnit har forældrene aflyst eller er udeblevet fra 3,5 møder med de kommunale myndigheder på tværs af sagerne, om end der også her er tale om store forskelle på tværs af sagerne (jf. Figur 5-5). Og så her skal der dog tages det forbehold, at analysen af journalen indikere, at der ikke i alle sager er foretaget en systematisk opgørelser over hverken de aftalte møder eller forældrenes udeblivelse fra møder. Antallet af aflyste møder eller udeblivelser fra møder må derfor ligeledes opfattes som et minimum.

Boks 5-3: Forældresamarbejde

I en kommune er forældre pålægget anvendt i en sag om en pige med anden etnisk baggrund, som har et fravær fra skolen på omtrent 50 % i perioden op til meddelelsen om forældre pålægget. Ifølge sagsbehandleren giver forældrene udtryk for, at de anerkender vigtigheden af skolegangen og begrundet årsagen til datterens fravær med, at hun ikke trives i skolen.

I perioden fra efteråret 2004 til efteråret 2006 forsøges gentagne gange at etablere et samarbejde med forældrene om pigens skolegang, men forældrene udebliver gentagne gange fra møder med sagsbehandleren, også trods trussel om forældre pålæg.

Figur 5-5: Antal aflyste møder forud for meddelelse om forældre pålæg



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Figuren bygger på oplysninger fra 15 sager, mens antallet af aflyste møder er ukendt i ni sager.

Selve analysen af journalerne bekræfter delvist hypotesen om, at forældre pålægget anvendes, når det ikke er muligt at etablere et samarbejde med forældrene, fordi forældrene udebliver fra aftalte møder. De opfølgende interview med sagsbehandlere bekræfter i videre udstrækning hypotesen, idet flere sagsbehandlere giver udtryk

for, at forældrepålægget netop er anvendt som en form for sidste udvej, inden mere indgribende foranstaltninger sættes i værk.

5.3 Iværksættelse af forældrepålæg

Det næste afsnit belyser selve processen omkring meddelelsen af forældrepålægget. De centrale antagelser er, at:

- jo tidligere og tydeligere kommunikationen om forældrepålægget har været, desto større er forældrenes forståelse af forældrepålægget og dermed deres mulighed for efterlevelse.
- jo mere entydigt og afgrænset forældrepålægget er, desto større vil forældrenes mulighed være for at efterleve forældrepålægget.
- jo mere præcist forældrepålægget adresserer problemet, desto større vil effekten af forældrepålægget være i forhold til at løse problemerne.

Ser man først på, hvad der er baggrunden for, at der er truffet beslutning om at meddele et forældrepålæg i sagerne, viser analysen af journalerne, at forældrepålægget i alle sager begrundes med, at barnet eller den unge har ulovligt fravær, mens forældrepålægget i 10 af sagerne ydermere begrundes med, at forældrene nægter at samarbejde med relevante myndigheder (jf. Tabel 5-9). Samtidig er det værd at bemærke, at der blot er tale om én sag, hvor baggrunden for forældrepålægget angives at være, at barnet har begået kriminalitet.

Tabel 5-9: Hvad er baggrunden for forældrepålægget

	Antal sager
At barnet eller den unge har ulovligt skolefravær	19
At barnet har begået kriminalitet af en vis grovhed	1
At barnet har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer	2
At forældrene nægter at samarbejde med relevante myndigheder i løsningen af barnets problemer	10

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 23 sager, mens baggrunden for forældrepålægget er ukendt i en sag.

Af interviewene med flere af sagsbehandlerne fremgår det, at der kun i begrænset omfang har været opmærksomhed på anvendelsen af loven i forhold til kriminelle børn og unge. En sagsbehandler påpeger i den forbindelse, at der i debatten omkring lovforslaget var meget fokus på netop anvendelsen i forhold til skolefravær, og at dette kan være årsagen til, at loven primært forbindes med skolefraværssager.

At det primært er skolefravær, der er årsag til forældrepålægget, afspejles også i indholdet i de meddelte forældrepålæg. Således er der i 18 af sagerne pålæg om, at forældrene skal sikre deres barns eller den unges fremmøde i skole, mens syv forældrepålæg indeholder krav om deltagelse i møder med relevante myndigheder, og fire

forældreplæg indeholder krav om deltagelse i møder og konsultationer i relation til barnets skolegang (jf. Tabel 5-10).

Tabel 5-10: Forældreplæggets indhold

	Antal sager
At sikre barnets eller den unges fremmøde i skolen	18
At deltage i forældremøder og konsultationer vedrørende barnets eller den unges skolegang	5
At sikre, at barnet eller den unge er hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt	0
At deltage i et af kommunen tilbudt forældreprogram	0
At deltage i møder med relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer.	7
Andet	4

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 23 sager, mens indholdet af forældreplægget er ukendt i en sag.

Ser man nærmere på formuleringen af forældreplægget, er der store indbyrdes forskelle på tværs af sagerne, særligt hvad angår konkretiseringen af forældreplægget. I nogle kommuner består plægget i en formulering om, at forældrene har ansvaret for, at barnet kommer i skole hver dag, hvor forældreplægget ikke er omsat i konkrete handlinger. Et eksempel er her følgende: *"Dette betyder, at du er forpligtet til at sørge for, at [drengens navn] kommer i skole fra og med [dato]. Såfremt dette plæg ikke overholdes, skal jeg oplyse dig om, at din børnefamilieydelse vil blive stoppet i foreløbigt tre måneder med mulighed for forlængelse, såfremt [drengen] stadig ikke deltager i undervisningen uden væsentligt fravær."*

I andre tilfælde er forældreplægget dog mere konkret og omsat til konkrete handlinger som fx et plæg om, *"at du pålægges at bringe [navn] i skole på alle skoledage i perioden den [dato] til [dato]"*, og at *"såfremt [navn] er syg, skal der fremover foreligge dokumentation fra egen læge"*. Størstedelen af forældreplægget indeholder en fast tidsmæssig afgrænsning, om end forældreplægget i ganske få tilfælde enten ikke har en tidsmæssig afgrænsning eller er afgrænset til at være gældende for det resterende skoleår.

I størstedelen af sagerne har forældrene været varslet om muligheden for at blive meddelt et forældreplæg forud for afgørelsen. Således fremgår det af analysen af journalerne og interviewene med sagsbehandlere, at der er seks sager, hvor forældrene ikke har været varslet forud for afgørelsen.

Tabel 5-11: Information om mulighed for at meddele et forældreplæg

	Samtale	Brev	Samtale og brev	Ikke informeret
Antal sager	10	4	2	6

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 22 sager, men oplysningen er ukendt for to sager.

Interviewene med sagsbehandlerne viser, at varslingen om muligheden for at meddele et forældrepålæg ofte bliver anvendt som et sidste forsøg på at få forældrene til at samarbejde om at løse problemerne i relation til barnets skolegang. Varslingen består derfor i at orientere om, at der vil blive truffet afgørelse om at meddele et forældrepålæg, hvis forældrene udebliver fra et møde, eller hvis barnet efter en nærmere fastsat tidsgrænse endnu ikke er indskrevet i skole eller endnu ikke har stabilt fremmøde til undervisningen. Interviewene viser dog også, at sagsbehandlerne ikke oplever, at forældrene reagerer på varslingerne, og at der derfor kort tid efter træffes afgørelsen om at meddele et forældrepålæg.

Når selve afgørelsen om forældrepålæg er truffet, har den kommunale myndighed i alle sager underrettet forældrene skriftligt om pålægget. Den skriftlige underretning er i seks tilfælde blevet suppleret med en samtale med forældrene, hvor forældrene enten har været indkaldt til samtale med henblik på meddelelse af et forældrepålæg eller har fået en skriftlig orientering om forældrepålægget sammen med en indkaldelse til møde i forvaltningen.

Tabel 5-12: Information om meddelelse af forældrepålæg

	Samtale	Brev	Samtale og brev	Ikke informeret
Antal sager	1	16	6	0

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 23 sager, mens oplysningen er ukendt for en sag. Der er dog kun dokumentation for meddelelserne i journalen i 19 sager, mens der er 5 sager, hvor oplysningen udelukkende bygger på interview, og hvor oplysninger derfor ikke kan verificeres.

Selve meddelelsen om forældrepålægget indeholder i 17 af de analyserede sager information om muligheden for efterfølgende at iværksætte et stop i udbetalingen af børnefamilieydelse, hvis forældrepålægget ikke efterleves, sammen med en henvisning til lovgrundlaget for såvel forældrepålægget som muligheden for at stoppe udbetalingen af børnefamilieydelse. I de sidste to sager fremgår det ikke af journalen, hvorvidt familien har været orienteret om konsekvenserne af manglende efterlevelse af forældrepålægget.

5.4 **Procedurer for opfølgning og stop af udbetaling af børnefamilieydelse**

Det primære krav til opfølgningen på forældrepålægget er, at opfølgningen skal bygge på klar information om, hvorvidt pålægget er efterlevet, og at der skal stoppes for udbetaling af børnefamilieydelsen, hvis forældrepålægget ikke efterleves. Det forudsætter, at pålæggene vurderes rettidigt, således det er muligt at tilbageholde børnefamilieydelsen i det efterfølgende kvartal, hvis forældrepålægget ikke er efterlevet. En af hypoteserne for analysen er derfor, at faste aftaler og kontinuerlig udveksling af information med samarbejdspartnerne vil medføre, at kvaliteten af informationen fra samarbejdspartnerne stiger.

5.4.1 Vurderingen af efterlevelsen af forældreplægget

Efterlevelsen af pålæggene skal vurderes, når det er relevant, og der er ikke i lovgivningen fastlagt bestemte intervaller for opfølgningen. Tabel 5-13 indeholder en opgørelsen over, hvorvidt efterlevelsen af pålæggene er blevet vurderet, hvoraf det fremgår, at der i alle relevante sager er foretaget en vurdering af, hvorvidt pålægget er efterlevet. Eftersom der for fire af sagerne er tale om meget nye pålæg, er efterlevelsen endnu ikke vurderet.

Tabel 5-13 Har pålæg været vurderet mhp. stop for ydelse?

Antal sager	Nej, proble-			
	Ja	Nej, der er ikke gået lang tid nok	met er løst inden	Ikke relevant
	12	4	1	1

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra sager 18, mens oplysningen er ukendt for seks sager.

Udfordringen har således ikke været, at pålæggene ikke har været vurderet. Imidlertid har journalgennemgangen og de kvalitative interviews afdækket, at det i større grad har været en udfordring at følge op rettidigt i forhold til at kunne stoppe børnefamilieydelsen. I fem af de 24 sager har opfølgningen således været forsinket. Den manglende rettidige opfølgning har flere konsekvenser.

For det første fremhæves det i lovgivningen, at rettidig opfølgning er nødvendig for, at troværdigheden kan opretholdes i forhold til forældrene. *For det andet* har det konsekvenser i forhold til muligheden for at stoppe børnefamilieydelsen, da et stop skal vurderes kvartalsvist, og det har haft konsekvenser i implementeringen, som det fremgår af Boks 5-4.

Boks 5-4: Konsekvens af sen opfølgning

I en sag med flere børn bliver et forældreplæg gentagne gange ikke efterlevet. Ved afslutningen af et kvartal skal pålægget revurderes, og resultatet af vurderingen viser, at der stadig er markant fravær fra børnenes skole. Derfor skal familien trækkes i børnefamilieydelse. Imidlertid sker afgørelsen om børnefamilieydelse ikke rettidigt, og derfor kan der ikke trækkes i ydelsen.

I to sager har der desuden været problemer med, at vurderingen af forældreplægget ikke kunne foretages, da pålægget var uklart formuleret. Dette har i de to sager betydet, at sagsbehandleren ikke har kunnet indhente dokumentation for, hvorvidt pålægget er efterlevet, og det besluttes derfor ikke at trække i børnefamilieydelsen. Dette er dog undtagelser, og generelt har det således været muligt for sagsbehandlere at vurdere, hvorvidt pålæggene er blevet efterlevet.

Som nævnt er en rettidig opfølgning en forudsætning for, at ydelserne rent faktisk stoppes, og derfor er der i de kvalitative interviews også spurgt til evt. praktiske barrierer, herunder samarbejde mellem kontorer i kommunen. På baggrund af interviewene kan det konstateres, at det ikke er praktiske/administrative barrierer, der forhindrer, at børnefamilieydelsen bliver stoppet. *Årsagen* til manglende opfølgninger

kan i alle sagerne imidlertid findes inden for sagsbehandlingens egen organisation eller processer. Således angives årsagerne hovedsageligt at være manglende ressourcer internt i forvaltningen.

Ser man på grundlaget for vurderingen af efterlevelsen, viser Tabel 5-14, at den primære kilde til opfølgning er skriftlig information fra samarbejdsparterne. Eftersom de fleste pålæg angår fravær fra skolen, har informationen fra samarbejdsparterne primært form af fraværsprocenter. Der har ikke i sagerne været eksempler på, at sen information fra samarbejdsparterne har forsinket sagsbehandlingen. Sagsbehandlerne nævner i interviewene, at samarbejdet med skolerne ikke altid er gnidningsfrit, men i de konkrete sager har informationsudvekslingen fungeret.

Tabel 5-14 Information om efterlevelse

Antal sager	Møde	Skriftlig information fra samarbejdspartere	Forældre har selv henvendt sig	Andet
	2	12	1	2

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 17 sager, mens oplysningen er ukendt for syv sager.

Forudsætningen om, at vurderingen skal ske rettidigt, er kun delvist indfriet, da der er flere tilfælde, hvor tidsfrister er overskredet med hensyn til stop for udbetaling af børnefamilieydelse. Hypotesen om, at samarbejdsrelationerne er vigtige, viser sig at kunne verificeres, men samtidig viser det sig også, at samarbejdet ikke er den primære udfordring. Derimod er udfordringen de interne processer i forvaltningen.

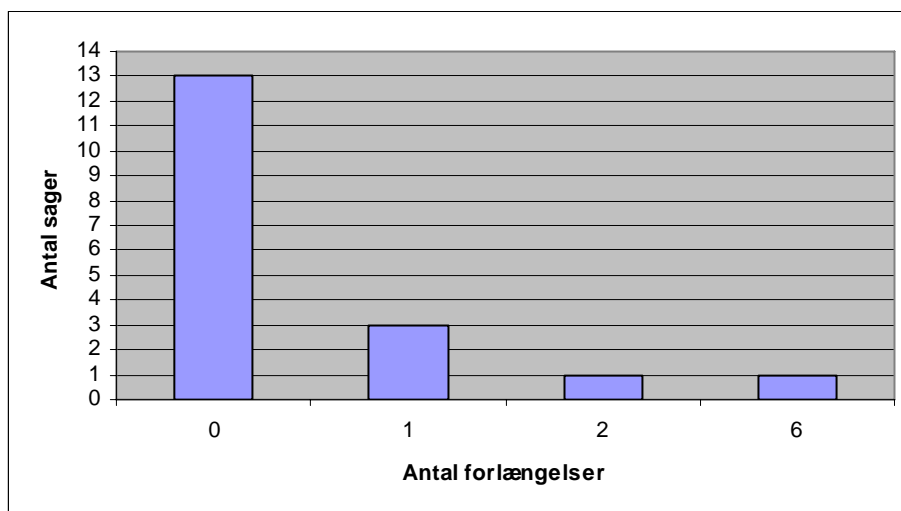
5.4.2 Resultatet af opfølgning

Forlængelse af forældre pålæg og stop for udbetaling af børnefamilieydelse bør ifølge forandringsteorien for lovgivningen ske i få tilfælde, da der allerede ved afgørelse om forældre pålæg informeres om, at der vil blive trukket i børnefamilieydelse.

Den første hypotese er derfor, at forlængelse af pålægget kun vil blive anvendt i en mindre del af sagerne, idet antagelsen bag loven om forældre pålæg er, at forældrene vil handle økonomisk rationelt og prøve at undgå denne sanktion.

Ser man på det samlede antal forlængelser, har der været 11 forlængelser af pålæg for de gennemgåede sager. Antallet er dog fordelt på forholdsvis få sager, og der er således en enkelt sag, hvor der har været hele seks forlængelser af forældre pålægget (jf. Figur 5-6).

Figur 5-6: Antal forlængelser af pålæg



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Figuren bygger på oplysninger fra 18 sager, mens oplysningerne er ukendt for seks sager.

Det begrænsede antal forlængelser er dels udtryk for, at forældre pålægget kan igangsætte en dialog mellem parterne, hvilket vil blive nærmere belyst i afsnit 5.5 om effekten af forældre pålæggene, dels at mange af pålæggene er givet i andet halvår af 2007, og at det derfor ikke har været muligt at forlænge alle pålæggene endnu.

I forlængelse af ovenstående tankegang er den *anden hypotese*, at der vil være få stop for ydelsen i samme sag, da omkostningerne ved manglende på efterlevelse vil stige for den enkelte familie.

I de gennemgåede journaler har der været i alt 12 stop i ydelser for alle sagerne samlet set, om end stoppene i antallet af ydelser ikke har været jævnt fordelt, som det fremgår af Tabel 5-15. I 12 af sagerne har der ikke været stop i ydelsen, mens det kun er i tre af sagerne, hvor der har været flere stop i antallet af ydelser.

Tabel 5-15: Fordeling i stop for børnefamilieydelse

	Ingen stop i udbetaling,	Enkelt stop i udbetalingen	Flere stop i udbetalingen
Antal sager	12	7	3

Kilde: Analyse af journaler og interview med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 23 sager, mens oplysningen er ukendt i en sag.

I alle sagerne, hvor der har været stop for ydelsen, har der forud for iværksættelsen af forældre pålægget været informeret om konsekvenserne af manglende overholdelse. Umiddelbart kan det derfor ikke være forældrenes mangel på viden om konsekvenserne af manglende efterlevelse, der er årsagen til stoppet for ydelse. Det skal dog også påpeges, at der blandt de kommuner, som har iværksat et stop i udbetalingen af børnefamilieydelse, også er eksempler på, at proceduren ikke har

levet op til kravene i lovgivningen, og at dette kan have betydning for sammenhængen mellem forældrenes efterlevelse af forældreplægget og anvendelsen af stoppet i børnefamilieydelse. Disse eksempler er følgende:

- I en kommune har man således anvendt en tilgang, hvor børnefamilieydelsen reduceres proportionelt med fraværprocenten. Kommunen har dog efterfølgende erkendt, at denne praksis ikke er i overensstemmelse med loven og vejledningen, og kommunen har derfor ikke længere denne praksis for stop af børnefamilieydelse.
- Og i en anden kommune har man iværksat et stop for udbetaling af børnefamilieydelse og overført midlerne barnets skole, som har haft ansvaret for at sørge for, at barnets basale behov for mad og tøj blev varetaget, mens man undersøgte mulige foranstaltninger i forhold til barnet.

I interviewene med sagsbehandlerne fremgår det, at alle sagsbehandlere helst vil undgå at stoppe for udbetalingen af børnefamilieydelse – særligt fordi man ikke vil forværre vilkårene for børnene. Dette indikerer, at det relativt høje antal stop for ydelsen ikke skal ses som udtryk for, at sagsbehandlerne ser stop af børnefamilieydelse som en nødvendighed for, at pålæggene virker. I stedet er det mere sandsynligt, at det er i de svære sager, der stoppes for børnefamilieydelse.

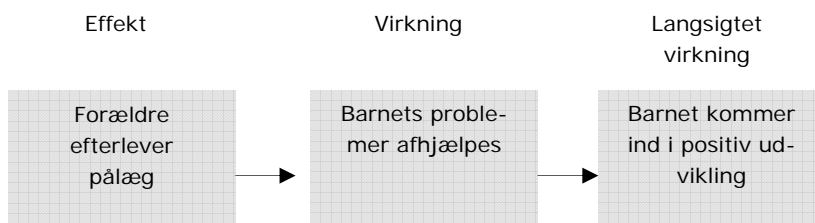
5.5 **Effekten af forældreplægget**

Et centralt spørgsmål i evalueringen af loven om forældreplæg er, hvilken effekt har forældreplæggene haft i de sager, hvor det har været anvendt, samt under hvilke omstændigheder forældreplæggene har haft/ikke haft effekt. Disse spørgsmål belyses i dette afsnit, hvor der i forhold til effektspørgsmålet skelnes mellem effekten af den intervenerende brug og den sanktionerende brug af forældreplægget. I spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder forældreplæggene har haft effekt, vil vi samle op på de hypoteser, der er præsenteret i kapitlet, og sammenholde dem med resultaterne for de enkelte sager. Det er antagelsen af hypoteserne tilsammen udgør de vigtigste omstændigheder for forældreplæggets virkning.

5.5.1 **Hvilken effekt har forældreplæggene haft?**

I vurderingen af effekten af loven om forældreansvar er sondret mellem det umiddelbare resultat og virkningen af afgørelse om forældreplæg, som det er illustreret i Figur 5-7. Det umiddelbare resultat af en afgørelse om plæg er her, hvorvidt forældrene efterlever plægget, evt. efter stop for børnefamilieydelse, mens virkningen af plægget er, at barnets problemer afhjælpes. Det kan fx være, at et for højt fravær bliver nedbragt. Den mere langsigtede virkning er fx, at barnet begynder at se forældrene som positive forbilleder for indsatsen i skolen, og at barnet selv engagerer sig.

Figur 5-7 Lovens effekt og virkning



Nedenfor er fokuseret på resultater og virkning, mens den langsigtede effekt kræver mere omfattende dataindsamling og længere tid fra afgørelse om forældre pålæg til, at en langsigtet virkning kan måles. Virkningen er også i indledningen relateret til en præventiv brug af forældre pålægget (information om muligheden for forældre pålæg), en intervenerende brug af forældre pålægget (afgørelse om forældre pålæg) og en sanktionerende brug af forældre pålægget (træk i børnefamilieydelse). Først undersøges resultaterne og virkninger af den intervenerende brug og derefter den sanktionerende brug.

Forventningen om de umiddelbare resultater af den intervenerende brug er afdækket ved at kortlægge, i hvor mange tilfælde pålægget kan siges at være efterlevet. Det giver dermed en indikation af resultaterne af anvendelsen af loven. I Tabel 5-16 fremgår det, at pålægget er efterlevet i 10 ud af 24 tilfælde. Kategorien "andet" dækker over, at flere af pålæggene endnu ikke er vurderet, og der kan derfor ikke konkluderes vedrørende efterlevelsen. Derudover er det vurderingen for et enkelt pålæg, at forældre pålægget har været udformet på en måde, hvor det ikke har været muligt for forældrene at efterleve det.

Tabel 5-16: Efterlevelse af pålæg

	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>	<i>Andet</i>
Er pålægget efterlevet	10	7	6

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 23 sager, mens oplysningen er ukendt for en sag.

I syv af tilfældene er forældre pålægget ikke efterlevet, og derfor er det forventningen, at virkningen på mellemlangt og langt sigt ikke vil være til stede. Tidligere i kapitlet er dokumenteret, at ikke alle pålæggene efterleves umiddelbart, da forældre pålæggene i flere tilfælde forlænges. Manglende efterlevelse på nuværende tidspunkt er derfor ikke ensbetydende med, at efterlevelse ikke kan ske på et senere tidspunkt.

Virkingen af forældre pålægget er undersøgt i spørgeskemaundersøgelsen til sagsbehandlere ved at bede dem vurdere adfærdsændringer, der ligger uden for, hvad der er nødvendigt for efterlevelse af pålægget. Derfor er spurgt til sagsbehandlernes vurdering af forældre pålæggets virkning i forhold til for det første barnets adfærd og det oprindelige problem og for det andet forældrenes adfærd i hold til barnet. Resultatet er, at forældre pålægget har en positiv virkning på barnets adfærd og på forældrenes adfærd.

tatet fremgår af Tabel 5-17, hvor det er markant, at ingen af sagsbehandlerne vurderer, at forældrepålægget har haft en negativ virkning. Dette gælder begge de viste spørgsmål.

Tabel 5-17: Adfærdsændring efter pålæg

	Positiv ændring	Overvejende positiv-ændring	Ingen ændring/hverken	Overvejende negativ ændring	Negativ ændring	Ved ikke/ikke besvaret
Hvorledes har forældrepålægget påvirket barnets adfærd set i forhold til det oprindelige problem?	3	5	8	0	0	8
Hvorledes har forældrepålægget påvirket forældrenes adfærd i forhold til barnet?	5	6	5	0	0	8

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere med sager, hvor der er truffet afgørelse om forældrepålæg. Tabellen bygger på oplysninger fra 20 sager, mens oplysningen mangler for fire sager.

Der er en forskel i besvarelsen af de to spørgsmål, idet der er lidt flere sager, hvor sagsbehandlerne vurderer, at forældrepålægget positivt har påvirket forældrenes adfærd i forhold til barnet, end sager hvor forældrepålægget har påvirket barnets adfærd i forhold til problemet. Resultatet er i tråd med, at forældrepålæg er et middel, der i første omgang ikke nødvendigvis direkte berører børnene, idet forældrepålægget bl.a. handler om deltagelse i møde med skolen eller socialforvaltningen. Derfor er det forventeligt, at pålægget i første omgang vil påvirke forældrenes adfærd, og at man først derefter vil se en virkning i forhold til børnenes adfærd.

De to ovenstående tabeller giver mulighed for at sammenligne resultaterne og virkningerne af afgørelse om forældrepålæg. Sammenlignes virkningen (11 sager) med efterlevelsen af pålægget (10 sager) ses det, at der er flere sager, hvor det vurderes, at forældrepålægget har påvirket forældrenes adfærd i positiv retning, end der er sager, hvor forældrepålægget er efterlevet. Det vil sige, at forældrepålægget kan have haft en positiv virkning, uden at forældrene nødvendigvis efterlever pålægget. Samtidig viser sammenligningen, at en manglende efterlevelse af forældrepålæg ikke har en negativ virkning i forhold til forældrenes adfærd i forhold til barnet eller i forhold til barnets adfærd i forhold til problemet. Konsekvensen er, at brugen af forældrepålæg er en løsning, som sagsbehandlerne har kunnet bruge, uden at de har vurderet, at det har haft negative konsekvenser for børnene – også selv om forældrene ikke har efterlevet pålægget.

Det er vigtigt her at gøre opmærksom på, at dette bygger på *sagsbehandlernes* vurdering af virkningen. På baggrund af tidligere undersøgelser kan det forventes, at der er stor forskel på forældrenes og sagsbehandlernes vurderinger¹⁶.

Den *sanktionerende brug af forældre pålægget* indebærer, at der er sket et stop for børnefamilieydelsen i sagen. Sagerne med stop for børnefamilieydelse er i nedenstående tabel sammenlignet med, hvorvidt forældre pålægget er efterlevet (jf. Tabel 5-18)¹⁷.

Som tidligere beskrevet er der på nuværende tidspunkt dokumentation for, at 10 forældre pålæg er efterlevet. Ud af disse sager har der været stop for børnefamilieydelse i tre af sagerne, mens der ikke har været stop for ydelsen i syv af sagerne. Det er altså ikke en forudsætning for efterlevelse, at der har været stop for børnefamilieydelse.

Tabel 5-18: Stop for ydelse og efterlevelse af forældre pålæg

		Er forældre pålægget efterlevet?		I alt
		Ja	Nej	
Har der været stop for børnefamilieydelse?	Ja	3	5	8¹⁸
	Nej	7	2	9
I alt		10	7	

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger fra 17 sager.

Resultatet er i tråd med den årsag/virkningsmodel, der er opstillet for bestemmelserne, hvor det netop er den præventive eller intervererede brug, der i høj grad formodes at medføre efterlevelse af forældre pålæg: Forældrene har fra starten vidst, at manglende efterlevelse vil medføre stop for ydelsen, og det vil ikke være forventeligt, at der altid skal et stop for familieydelse til, før forældrene efterlever pålægget. I syv af sagerne er forældre pålægget efterlevet, uden at det har været nødvendigt at iværksætte et stop for børnefamilieydelse, mens virkningen i tre sager først er indtruffet efter stoppet i udbetalingen af børnefamilieydelse. Dette indikerer, at effekten af forældre pålægget primært ligger i afgørelsen om forældre pålæg, og ikke i effektueringen af stoppet for børnefamilieydelse.

¹⁶ Se bl.a. Uggerhøj, L.: *Hjælp eller afhængighed. En kvalitativ undersøgelse af samarbejde og kommunikation mellem truede familier og sagsbehandlere*, Aalborg Universitetsforlag, 2003 og Järvinen, M., Larsen, M.E og Mortensen, N. (red.): *Det magtfulde møde mellem system og klient*, Århus Universitetsforlag, 2002

¹⁷ Det er i tabellen valgt kun at inddrage sager, hvor der er viden om, hvorvidt forældre pålægget er efterlevet. Det medfører, at der kun er data for otte stop for ydelse – i modsætning til de 10, som er det samlede antal sager med registreret stop for ydelse.

¹⁸ Sammenlignes med tidligere tabel ses, at der her er otte stop for børnefamilieydelsen, hvor der tidligere er angivet 10 stop. Årsagen er bl.a., at for en af sagerne, hvor der har været stop for børnefamilieydelse er pålæggene formuleret således, at efterlevelse ikke kunne vurderes.

Virkningen af et stop for børnefamilieydelsen er som for den intervenerende virkning undersøgt ved at spørge sagsbehandlerne om ændringer i henholdsvis barnets adfærd og forældrenes adfærd i forhold til barnet. Der er væsentligt færre respondenter, da der ikke har været så mange stop for børnefamilieydelse. Tendensen er den samme i Tabel 5-19 som i den ovenstående tabel om virkningen af afgørelse om forældreplæg.

Tabel 5-19: Effekt af stop for børnefamilieydelse

	Positiv ændring	Overvejende positiv ændring	Ingen ændring/hverken	Overvejende negativ ændring	Negativ ændring	Ikke besvaret	Ved ikke	Ikke relevant
Hvorledes har stop for udbetaling af børnefamilieydelsen påvirket barnets adfærd?	1	1	5	0	0	4	0	13
Hvorledes har stop for udbetaling af børnefamilieydelsen påvirket forældrenes adfærd i forhold til barnet?	1	3	2	0	0	4	1	13

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere med sager, hvor der er truffet afgørelse om forældreplæg. Der er besvarelser vedr. 20 sager, mens oplysningerne mangler for fire sager. Der har været 10 stop for børnefamilieydelse, mens der kun er 7-8 besvarelser i tabellen. Det er udtryk for, at ikke alle respondenter har besvaret spørgeskemaet, og at nogle respondenter har svaret "ved ikke".

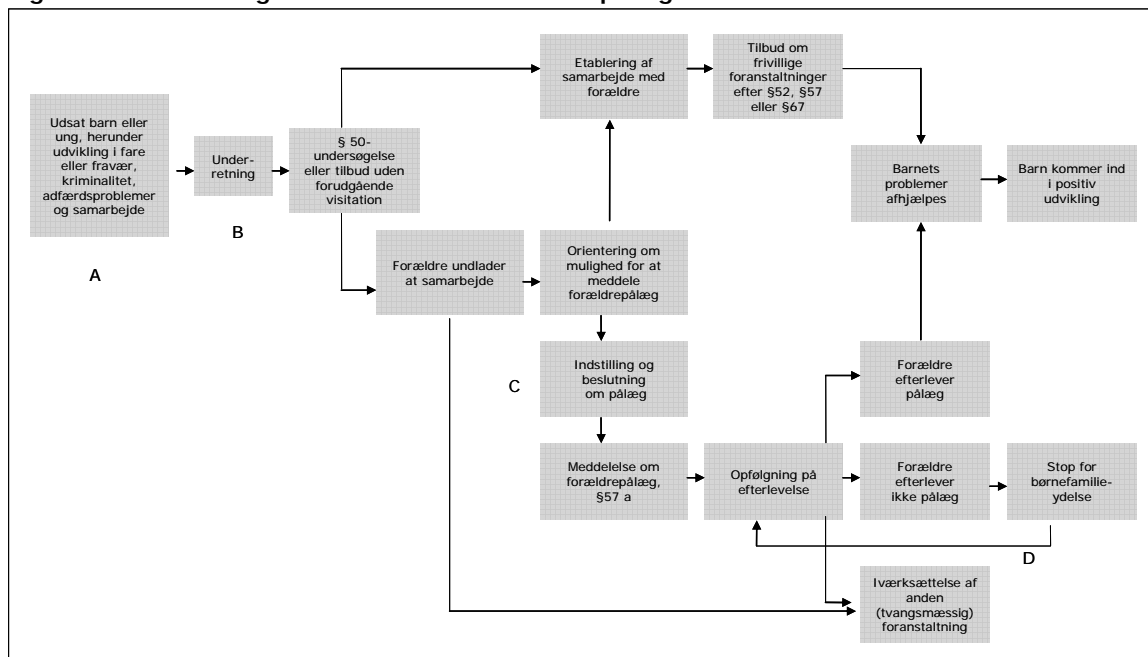
Der er ingen af respondenterne, der vurderer, at stoppet har haft negativ virkning, og i flere sager hvor det vurderes, at der har været en positiv ændring. Som det er tilfældet for afgørelse om børnefamilieydelse, så har det ifølge *sagsbehandlerne egen vurdering* været muligt at stoppe for børnefamilieydelsen – uden at det har haft negative konsekvenser for forældrenes eller barnets adfærd.

5.5.2 Omstændigheder for virkning af plæg

I dette afsnit vil det blive afdækket, under hvilke omstændigheder forældreplæg henholdsvis virker og ikke virker. Dette gøres ved dels at påpege særligt markante forskelle i sager, hvor forældreplægget har virket, og sager, hvor forældreplægget ikke har virket, dels inddrages konklusioner fra de foregående afsnit i kapitlet om, hvornår der har været virkning ved brug af forældreplæg. Undersøgelsen af omstændighederne for virkning er drevet af de hypoteser, som fremgår af metodebeskrivelsen i kapitel 7.

I nedenstående figur er programteorien for loven om forældreansvar gengivet med markeringer af de områder, som hypoteserne angår. Tilgangen er valgt for systematisk at undersøge, hvilke led i programteorien der har betydning for forældreplæggets virkning.

Figur 5-8: Omstændigheder for effekt af forældre pålæg



- A. *Karakteristika ved børn og forældre har betydning for effekten af forældre pålæggene:* I karakteristikken af børn og forældre er der ikke markante forskelle mellem de to grupper (effekt/ikke-effekt), da børnenes alder, forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet og udbredelsen af "andre problemer" er meget ens. Særligt er det relevant at fremhæve, at børnenes alder fremhævet som en vigtig faktor for, om forældrene har indflydelse på barnet, og dermed om man kan forvente en effekt af pålægget. Man kunne derfor forvente en lavere alder i gruppen, hvor forældre pålægget har haft virkning. Imidlertid skal det erindres, at der allerede er sket en selektion med hensyn til, hvornår der er truffet afgørelse om forældre pålæg. Kun et barn er over 16 år gammel, og det tyder på, at sagsbehandlerne logisk har valgt de sager, hvor de kunne forvente en effekt af pålægget. På et område er der dog en nævneværdig forskel: I gruppen af sager, hvor der ikke har været effekt, er langt flere børn med anden etnisk baggrund end dansk (fem ud af syv har anden baggrund end dansk). De kvalitative data peger på, at det er sværere at skabe en fælles forståelse med forældre med anden etnisk baggrund end dansk for de problemstillinger, forældre pålæggene omhandler, herunder særligt betydningen af at prioritere skolegang.
- B. *Mere krævende forældre pålæg vil medføre, at pålæggene i mindre grad vil blive efterlevet:* Selve baggrunden for at give pålægget, kravet til forældrenes handlinger og indholdet i pålægget adskiller sig heller ikke mellem grupperne, da fravær er den vigtigste årsag til at give pålæg. Problemer vedrørende kriminalitet og tilpasningsproblemer er kun i meget lille grad årsag til forældre pålæg. Det fremhæver igen det afgørende punkt for vurdering af ef-

fekten, at der ikke er truffet afgørelse om forældre pålæg i de sager, hvor det havde været mere problematisk at opnå effekt.

- C. *Uklare og dårligt formidlede forældre pålæg vil medføre mindre efterlevelse af forældre pålæg:* Formen for formidlingen af pålægget er tilsyneladende ikke en omstændighed, der har betydning for effekten. Der ses ikke nogen forskel mellem de to grupper på, om der er informeret om konsekvenser, varslet om brug af pålæg, og hvordan formidlingen har været. Analysen har desuden afdækket, at det ikke generelt har været et problem at vurdere, hvorvidt pålæggene er blevet opfyldt. Det er særligt vigtigt i forhold til effekten, fordi det indikerer, at det også er forholdsvis klart for forældrene, hvad der kræves af dem, og hvilke konsekvenser manglende efterlevelse har.
- D. *Stop for børnefamilieydelse vil medføre efterlevelse af forældre pålæg:* Data fra analysen viser, at stop for børnefamilieydelse ikke nødvendigvis medfører, at forældre pålægget bliver efterlevet. Ud af de i alt otte sager med stop for ydelse er forældre pålægget kun efterlevet i tre tilfælde. Det peger også på, at effekten i høj grad er relateret til selve afgørelsen om forældre pålæg frem for til effektueringen af stoppet for børnefamilieydelse, som ikke er så effektivt som afgørelse om forældre pålæg.

Ovenstående gennemgang af hypoteser peger på, at der kun på enkelte områder kan ses en sammenhæng mellem omstændighederne og effekten af forældre pålæg. Det er kun forældrenes etniske baggrund, der giver sig udslag som en omstændighed, der har betydning for effekten af pålægget.

Der kan altså peges på tendenser til, at bestemte omstændigheder giver effekt, mens det ikke er muligt at isolere omstændigheder, der er *nødvendige* eller *tilstrækkelige* for, at forældre pålægget har effekt. De identificerede omstændigheder kan fremme virkningen af et forældre pålæg, men der er ikke nogen omstændigheder, der kan identificeres som udslagsgivende. Derimod tyder journalanalysen på, at sagsbehandlerne har været dygtige til at vælge de sager, hvor der er de *nødvendige* omstændigheder for, at forældre pålægget har effekt – fx barnets alder, indholdet og antal underretninger samt underretningens emne. Sagsbehandlerne har i de gennemførte interviews pointeret, at sådanne faktorer er vigtige. Det har medført, at sagerne er forholdsvis homogene. Denne begrænsede variation medfører, at der ikke kan identificeres omstændigheder, der præcist kan beskrive, hvornår et forældre pålæg har effekt for de områder, som er undersøgt her.

Denne konklusion peger på, at der er andre faktorer, der er vigtige, end dem der er analyseret i denne evaluering. I de kvalitative interviews med sagsbehandlerne er fremhævet faktorer, der kan have betydning for sagernes forløb, fx:

- Personlig kemi mellem sagsbehandler og forældre
- Forholdet mellem skole og forældre kan påvirke samarbejdet mellem sagsbehandler og forældre

- Omfanget af forældrenes erfaring med socialvæsenet kan have betydning for deres reaktion på forældre pålægget.

5.6 Forældre pålæggets betydning for samarbejdet – set ud fra sagsbehandlerens perspektiv

Samarbejdet mellem forældre og sagsbehandlere er udpeget som et særligt fokusområde i vurderingen af effekten af pålægget, om end det ikke er formålet med forældre pålægget at etablere et godt samarbejde. Som det fremgår af programteorien for loven, er samarbejde mellem parterne en nødvendig forudsætning for løse problemer på langt sigt, og det formodes, at risikoen for at forværre samarbejdet kan afholde sagsbehandlere fra at bruge loven. For at vurdere samarbejdet er der opstillet to primære hypoteser. *For det første*, at forældre pålægget kan forværre samarbejdet, hvis pålægget opfattes om truende og indgribende af forældrene. *For det andet* er hypotesen, at forældre pålægget kan etablere et samarbejde, hvor det ikke tidligere har været muligt. Hvis samarbejdet bliver bedre af forældre pålægget, så må det forventes, at der kan skabes positive resultater, som ikke var muligt tidligere.

Ved vurderingen af udviklingen i samarbejdet er det vigtigt at være opmærksom på, at Rambøll Management kun i meget begrænset omfang har haft mulighed for at gennemføre interviews med forældrene, og forældrenes vurdering af samarbejdet indgår derfor ikke i vurderingen. Det er derfor vigtigt at understrege, at vurderingen af samarbejdet udelukkende er baseret på *sagsbehandlerens* vurdering af samarbejdet.

Samarbejdet mellem parterne er vurderet ud fra en spørgeskemaundersøgelse til sagsbehandlerne. Sagsbehandlerne er spurgt om deres vurdering af, hvorledes samarbejdet har udviklet sig efter henholdsvis afgørelse om forældre pålæg og stop for familieydelse. Samarbejdet efter forældre pålægget har ikke i nogen tilfælde givet en negativ ændring, men i to sager har ændringen været overvejende negativ. Det er bemærkelsesværdigt, at der i otte sager er sket en positiv ændring i samarbejdet. Efter stoppet i børnefamilieydelse har der i de fleste tilfælde ikke været en ændring i samarbejdet.

Tabel 5-20: Udvikling i samarbejdet efter pålæg

	Positiv ændring	Overvejende positiv ændring	Ingen ændring/hverken	Overvejende negativ ændring	Negativ ændring	Ved ikke
Hvorledes har forældre-pålægget påvirket samarbejdet mellem forældrene og forvaltningen set i forhold til det oprindelige problem?	3	5	5	2	0	5
Hvorledes har stop for udbetaling af børnefamilieydelsen påvirket samarbejdet mellem forældrene og forvaltningen?	0	1	4	1	0	1

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere med sag, hvor der er truffet afgørelse om forældre-pålæg. Tabellen bygger på oplysninger fra 20 sager, mens oplysningerne mangler for fire sager.

Den relativt positive vurdering af ændringen skal derudover ses i lyset af det samarbejde, der var inden pålægget/stop for ydelse. I de fleste tilfælde har dette samarbejde ikke været godt, og at der er sket en positiv ændring er derfor ikke udtryk for, at det ikke kan blive bedre, men derimod en relativ forbedring af samarbejdet. Således giver flere sagsbehandlere udtryk for, at forældrene er begyndt at møde op til møderne, om end de godt kan være vrede over forældre-pålægget. Ligeledes fremgår det af de kvalitative interviews med sagsbehandlerne, at der i tiden fra pålægget bliver meddelt, til de første møder er afholdt, sker en udvikling i forældrenes holdning til pålægget. Umiddelbart efter forældre-pålægget er der en skepsis og i flere tilfælde vrede over pålægget, men det er også oplevelsen hos flere sagsbehandlere, at forældre-pålægget skaber en anledning til at drøfte sagen, så der kan skabes større forståelse af kravene i pålægget.

Forældre-pålæggene kan således indlednings oftest virke truende og indgribende over for forældrene. Over tid er det imidlertid konklusionen, at sagsbehandlerne opfatter, at forældre-pålægget ofte ændrer samarbejdet i en positiv retning.

5.7 Opsamling

Evalueringen viser, at det umiddelbare resultat af brugen af forældre-pålægget har været, at forældre-pålæggene er blevet efterlevet i 10 ud af 24 sager, mens der er syv sager, hvor forældre-pålæggene ikke har været efterlevet. Imidlertid er manglende efterlevelse på nuværende tidspunkt ikke ensbetydende med, at efterlevelse ikke kan ske på et senere tidspunkt. Den mere langsigtede virkning er *vurderet af sagsbehandlerne*, og det er markant, at de vurderer, at pålæggene entydigt har haft neutrale eller positive virkninger for forældrenes og børnenes adfærd. Dette uanset om forældrene har efterlevet pålægget.

Tilsvarende viser evalueringen, at det umiddelbare resultat af stop for børnefamilieydelse og samarbejdet mellem sagsbehandler og forældre vurderes på lignende vis

af sagsbehandlerne. I 12 af sagerne har der været stop for børnefamilieydelsen. Effekten af effektueringen af stoppet for børnefamilieydelse er imidlertid ikke så effektivt som afgørelse om forældreplæg, da forældrene har kunnet afstemme deres adfærd inden stoppet for børnefamilieydelse.

Det har kun i begrænset omfang været muligt at isolere omstændigheder, der er *nødvendige* eller *tilstrækkelige* for, at forældreplægget har effekt. Dertil er sagerne for homogene. Imidlertid fremstår forældrenes etniske baggrund som en faktor, der har haft betydning for, i hvor høj grad plægget efterleves. Efterlevelsen af plæggen er betydeligt lavere i sager, hvor forældrene har en anden baggrund end dansk.

Afgørelse om forældreplæg er truffet i sager, hvor forældre er økonomisk og socialt relativt dårlig stillet. Det kan konkluderes, at sagsbehandlerne ikke har taget hensyn til den økonomiske formåen, og at der ikke er fundet eksempler på, at forældrene ikke kunne efterleve plæggen på grund af deres sociale situation.

Afgørelsen om forældreplæg er truffet på baggrund af sager, der bygger på en og ofte flere underretninger fra samarbejdsparterne. Samtidig har indholdet i bekymringerne omfattet de forhold, hvor der ifølge bestemmelserne kan træffes afgørelse om at meddele et forældreplæg. Forældreplæg bruges med varsomhed, og forud for afgørelsen om forældreplæg har der derfor som regel været afprøvet andre foranstaltninger. Det er dokumenteret, at der har været en række møder eller forsøg på møder mellem sagsbehandler og forældre. Der er også grundig information til forældrene om muligheden for at træffe afgørelse om plæg og indholdet i plægget. Imidlertid viser analysen, at der er lidt usikkerhed med hensyn til, om det er nødvendigt at gennemføre en § 50-undersøgelse, og i to sager fremgår det eksplicit, at forældreplægget er anvendt for at kunne gennemføre en § 50-undersøgelse.

Baggrunden og indholdet i forældreplæggen vedrører i næsten alle tilfælde primært ulovligt skolefravær og sekundært manglende samarbejde fra forældrenes side. Der er således ingen forældreplæg om, at barnet/den unge skal være hjemme på et bestemt tidspunkt, eller at forældrene skal deltage i et forældreprogram.

I opfølgningen på plæggen har samarbejdet med samarbejdsparterne – særligt skolen – været gnidningsfrit. Derudover er der ikke identificeret administrative barrierer ved fx stop for børnefamilieydelse. I opfølgningen har udfordringen i højere grad været, at den ikke altid er sket rettidigt, og der er i fem sager eksempler på, at børnefamilieydelsen ikke er stoppet pga. forsinkelse i sagsbehandlingen. Derudover har opfølgningen i enkelte tilfælde været præget af, at kommunen skulle lære at finde den korrekte form for stop for børnefamilieydelse.

6. Vurdering af målopfyldelsen

I dette kapitel ser vi på, i hvilket omfang lovgivningens målsætninger er opnået, og om loven virker efter hensigten.

6.1 Virker loven efter hensigten?

Det centrale spørgsmål i en evaluering af ny lovgivning er naturligvis at undersøge, om formålet med loven er indfriet. Det overordnede formål med loven om forældre-pålæg er at sikre børnene en positiv udvikling med stabil skolegang samt at forebygge kriminalitet og anden uhensigtsmæssig adfærd. Disse mål skal nås ved, at børnene får den nødvendige støtte fra deres forældre, og at forældrene får øget forståelse for deres forældreansvar.

Ser man på, om loven har denne virkning i de sager, hvor forældre-pålægget har været anvendt, viser evalueringen, at det umiddelbare resultat af forældre-pålæg er, at det har været efterlevet i 10 af de 24 sager, som indgår i evalueringen. I lyset af, at forældre-pålægget netop har fokus på de handlinger, som forældrene skal foretage for at give deres barn den nødvendige støtte, må efterlevelsen af forældre-pålægget således sige at bidrage til først trin i målopfyldelsen. Dette understøttes af, at 11 af sagsbehandlerne vurderer, at forældre-pålægget har medført en positiv ændring af forældrenes adfærd i relation til deres barn og de problemer, der er årsagen til forældre-pålægget.

Evalueringen viser også, at der i vid udstrækning kan ses en sammenhæng mellem anvendelsen og efterlevelsen af forældre-pålægget og det primære mål med loven om at sikre børnene en positiv udvikling med stabil skolegang og uden kriminalitet. Således vurderer otte af sagsbehandlerne, at forældre-pålægget har bidraget til en positiv ændring af barnets problemer. Trods det begrænsede antal sager synes der således at være dokumentation for, at forældre-pålægget i de analyserede sager har haft den formodede virkning i en tredjedel af sagerne. Denne målopfyldelse skal ses i lyset af, at der er tale om familier med sammensatte sociale problemer, og hvor der generelt har været iværksat en række foranstaltninger forud for forældre-pålægget.

En ting er imidlertid, om brugen af forældre-pålæg har ført til de intenderede virkninger i form af positiv udvikling. Der er imidlertid kun tale om reel målopfyldelse i det omfang, at der er tale om virkninger i forhold til den oprindelige målgruppe for indsatsen. Her viser evalueringen af forældre-pålæg, at der i alle de sager, hvor forældre-pålægget har været anvendt, er tale om børn og unge, hvor der er bekymring for barnets udvikling, idet der som minimum foreligger én underretning, og at der er tale om sagsforløb, hvor der forud for forældre-pålægget har været tilbud om eller iværksat forskellige frivillige foranstaltninger i familien. Evalueringen viser imidlertid også, at forældre-pålægget ikke har været anvendt i forhold til alle fire fokusområder i loven, idet forældre-pålægget ikke har været anvendt i relation til kriminalitet, og det er derfor ikke muligt at vurdere, om målsætningerne for loven kan indfries i forhold til sager, der omhandler kriminalitet.

6.2 Perspektivering af brugen af forældreplæg

I forhold til implementeringen af loven er det en central udfordring, at der ikke på forhånd er opstillet klare antagelser om, hvor meget loven om forældreplæg vil blive anvendt i kommunerne. Dette afsnit indeholder en perspektivering af kommunernes anvendelse af loven.

En sådan perspektivering kan komme fra fx ekspertvurderinger, internationale erfaringer eller politiske målsætninger. I denne sammenhæng har Rambøll Management valgt at anvende perspektiveringer, der bygger på to tilgange:

1. For det første vil brugen af forældreplæg blive perspektiveret til lignende lovgivning i andre lande. Rambøll Management har gennemført et litteraturstudie af, hvorvidt andre lande har lignende lovgivning, og hvorvidt der foreligger implementeringsstudier, som kan belyse anvendelsen. Her vil der naturligvis være nødvendigt at tage forbehold for, at rammerne for anvendelsen af lignende lovgivning er forskellig i de pågældende lande.
2. For det andet vil anvendelsen blive set i relation til implementeringsteori, som giver mulighed for at sandsynliggøre, hvorvidt forældreplægget kan formodes at være fuldt integreret som foranstaltning i kommunernes handlemuligheder på tidspunktet for evalueringen. Rambøll Management har brugt anerkendt implementeringsteori til at opstille kriterier for at vurdere, om loven om styrkelse af forældreansvar er en lov, der kan formodes at være fuldt integreret i kommunernes praksis efter halvandet år. Sabatier et al. har analyseret en række implementeringstiltag og har på denne baggrund opstillet en teoretisk ramme for at vurdere, om et tiltag er tidskrævende at implementere¹⁹. Denne tilgang vil kunne angive drivkræfter og barrierer, der påvirker brugen af loven. Kriterierne er: A) Er det nyt i forhold til tidligere? B) Er der adgang til ressourcer? C) Er det politisk omdiskuteret? og D) Kræver det tæt samarbejde mellem parter på tværs af sektorer og faggrænser?

Anvendelsen af lignende lovgivning i andre lande

Som en del af evalueringen har Rambøll Management gennemført et litteraturstudie for at afdække internationale erfaringer med lignende lovgivning. Denne lovgivning fremgår af nedenstående tabel:

Tabel 6-1: Oversigt over lignende lovgivning i andre lande²⁰

Land	Lovgrundlag	Kriterier for anvendelse	Krav/påbud	Sanktion	Anvendelse
------	-------------	--------------------------	------------	----------	------------

¹⁹ Sabatier & Mazmanian, D. A., & P. A. (1981). *Effective Policy*, Lexington, MA: Lexington Books.

²⁰ Også Australien har ladet sig inspirere af de britiske erfaringer. I delstaten Western Australia fremsattes i 2005 den såkaldte "Parental Support and Responsibility Bill", der indeholder bestemmelser om Parental Responsibility Orders. Lovforslaget er dog endnu ikke vedtaget, og indgår derfor ikke i den videre sammenligning.

Danmark	Lov om styrkelse af forældreansvaret (L 108 21. marts 2006)	Kan anvendes, når barnet har <ul style="list-style-type: none"> ▪ ulovligt fravær eller misligholdt undervisningspligt ▪ begået kriminalitet ▪ alvorlige adfærdsproblemer ▪ forældre nægter at samarbejde 	Kommune kan pålægge forældre at deltage i undervisning og rådgivning og udføre andre handlinger, fx følge børn i skole	Kommune kan stoppe udbetaling af familiefordel	30 gange
Norge	Oplæringslova 1998. § 2-1	Kan anvendes, når barnet har misligholdt undervisningspligt	Ingen	Domstole kan idømme forældrebøde	Få indtil 2005, herefter uvist. Aktuelt eksempel fra Oslo
Sverige	Skollag 1985. § 16	Kan anvendes ved misligholdt undervisningspligt	Skolemyndighed giver pålæg om skolegang	Domstole kan idømme forældrebøde	Få indtil 2005, herefter uvist
England	The Crime and Disorder Act 1998 The Antisocial Act 2003	Kan anvendes, når børn og unge <ul style="list-style-type: none"> ▪ er dømt for en lovovertrædelse ▪ er underlagt en Child Safety Order ▪ er idømt en Anti-Social Behaviour Order eller en Sex Offender Order ▪ ikke deltager i skoleundervisning ▪ Eller forældrene misligholder en Parenting Contract 	Domstole kan idømme Parenting Orders om deltagelse i undervisning og rådgivning og andre handlinger	Domstole kan idømme advarsel, bøde, udvidet Parenting Order eller fængsel (endnu ikke anvendt)	Anvendt 5988 gange i perioden 2000-2005
Scotland	Anti-Social Behaviour Act 2004	Børn og unge, der <ul style="list-style-type: none"> ▪ har været involveret i antisocial adfærd, ▪ har været involveret i kriminelle handlinger ▪ kan få forbedret deres velfærd vha. Parenting Orders 	Domstole kan idømme Parenting Orders om deltagelse i vejledning og rådgivning	Domstole kan idømme bøde	Endnu ikke anvendt

Som det fremgår af tabellen, er loven om forældreplæg ikke direkte sammenlignelige på tværs af landene, fordi der er tale om forskellige fokusområder samt forskellige myndigheder, som varetager administrationen omkring afgørelse om plæg og sanktion.

I forhold til fokusområder er de danske og engelske erfaringer mest sammenlignelige, idet der her er tale om en indsats, der både omfatter kriminalitet, adfærdsproblemer og udeblivelse fra undervisning. Lovgivningen fra Norge og Sverige omhandler udelukkende udeblivelse fra undervisning og har mest direkte været anvendt i forhold til familier, hvor undervisningspligten ikke overholdes, fordi familien opholder sig i udlandet. I Skotland har lovgivningen derimod udelukkende fokus på kriminali-

tet og adfærdsproblemer, men ikke undervisning, som er den hyppigste anvendelsesform i Danmark.

I forhold til myndighedsudøvelsen er der ligeledes betydelige forskelle, idet det i Danmark og Sverige er det de udøvende myndigheder, der udmønter kravene til forældrene, mens det i England og Skotland er domstolene, der varetager opgaven. Også hvad angår muligheden for sanktion, er der indbyrdes forskelle, idet Danmark er det eneste land, hvor overtrædelse af forældrepålægget sanktioneres af den udøvende myndighed. I de resterende lande sanktioneres overtrædelser af domstolene. Dette kan have betydning for anvendelsen af lovgivningen i de forskellige lande, idet man kan formode, at domstolene får kendskab til et mindre antal relevante sager end socialforvaltningerne, fordi dagtilbud, skoler og sundhedsplejersker vil være mindre tilbøjelige til at underrette, hvis de ved, at bekymringen giver anledning til en domstolsbehandling, end hvis bekymringen giver anledning til en socialfaglig undersøgelse af relevant frivillig eller pålagt foranstaltning, herunder et forældrepålæg.

Tilsvarende er der forskel på, hvori myndighedsudøvelsen består. I Danmark, England og Skotland giver loven adgang til at pålægge forældrene at deltage i undervisnings-, rådgivningsaktiviteter og andre former for familierapi. I England og Danmark er det desuden muligt at pålægge forældrene at udføre konkrete handlinger, fx at følge børnene i skole eller til fritidsaktiviteter. Norge adskiller sig her markant, fordi loven ikke giver mulighed for at opstille krav eller påbud til forældrene, men derimod giver mulighed for, at misvedligeholdt undervisningspligt kan anmeldes til politiet med det samme.

Med hensyn til sanktionsmulighederne er Danmark også speciel, idet man her tilbageholder en offentlig økonomisk ydelse, mens der i Norge, Sverige og Skotland er tale om bødestraf. Bødestørrelsen er ikke kendt for Skotland, mens den i Norge og Sverige ikke er fast, men som oftest varierer mellem 2.000 og 10.000 norske kroner, og 3.000 og 10.000 svenske kroner. I England er der en vifte af sanktionsmuligheder gående fra advarsel til bøde og i princippet fængselsstraf.

Det eneste land, der har systematiske opgørelser over anvendelsen af lovgivningen, er England. Anvendelsen fremgår af nedenstående tabel:

Tabel 6-2: Antal idømte Parenting Orders i England og Wales fra april 2000 til september 2005

	Kriminalitet	Undervisning	Andre årsager	Total
2000/01	725	96	158	979
2001/02	811	276	129	1216
2002/03	765	209	202	1176
2003/04	686	215	197	1098
2004/05	972	232	315	1519
Total	3959	1028	1001	5988

Kilde: Walters, Reece & Rona Woodward (2007) *Punishing Poor Parents: Respect, responsibility and Parenting Orders in Scotland*. Youth Justice Sage.²¹

Hvis man udelukkende korrigerer for forskellene i befolkningstal i hhv. Danmark og England og Wales fremgår det, at Parenting Orders i England og Wales har været anvendt fire gange så ofte per år end forældrepålægget i Danmark. Men når man sammenligner brugen fordelt på de forskellige fokusområder, ser man, at forældrepålæg har været relativt hyppigere anvendt i Danmark, end Parenting Orders har været anvendt i England og Wales i relation til undervisning, mens Parenting Orders har været relativt hyppigere anvendt i England og Wales, end forældrepålægget har været anvendt i Danmark i relation til kriminalitet. Dette skal dog ses i lyset af, at parenting orders i England og Wales har været introduceret som en del af en Crime and Disorder Act i 1998, mens der i introduktionen af forældrepålæg i Danmark i høj grad har været fokus på skolefravær.

Drivkræfter i og barriere for implementeringen

Endelig giver implementeringsteorien grundlag for en systematisk vurdering af, hvilke forhold til omgivelserne der kan virke som drivkræfter eller barrierer i implementeringen af loven om forældrepålæg. I det følgende beskrives nogle af de forhold, som kan udgøre drivkræfter eller barrierer for anvendelsen af forældrepålæg:

- A) Er det nyt i forhold til tidligere? Loven om forældrepålæg er på flere måder ny set i forhold til tidligere politik og praksis på området, dels fordi man giver mulighed for en sanktion i forhold til varetagelsen af forældreopgaven og -ansvaret, dels fordi sanktionen består i en fratagelse af en universel ydelse. Imidlertid viser evalueringen også, at det nye både bliver opfattet som positivt og negativt blandt politikere og praktikere, og at der er tale om en ny praksis kan derfor både være en drivkraft og en barriere, afhængigt af myndighedsudøvernes opfattelse af loven.
- B) I forhold til spørgsmålet om ressourcer vil den umiddelbare betragtning være, at der er tale om en lovgivning, som ikke umiddelbart kræver yderligere ressourcer, fordi sagsbehandlingen i forbindelse med afgørelsen om forældrepålæg følger lovgivningen for andre pålagte eller tvangsmæssige foranstaltninger inden for den særlige støtte til børn og unge under Lov om social service. Imidlertid har flere sagsbehandlere i de kvalitative interview påpeget, at børne- og ungeområdet i forvejen har været under ressourcemæssigt pres i den periode, hvor loven om forældrepålæg har været gældende, som følge af implementeringen af anbringelsesreformen og kommunalreformen, og at dette kan have betydning for opmærksomheden på loven.
- C) I forhold til spørgsmålet om loven om forældrepålæg har været politisk omdiskuteret, er svaret bekræftende, idet der både fra oppositionen, fra de faglige orga-

²¹ Tallene er behæftet med stor usikkerhed, da det først blev pålagt de lokale myndigheder at registrere anvendelsen af Parenting Orders i april 2005. De opgjorte tal vil derfor underestimerer antallet af Parenting Orders.

nisationer og fra forskningskredse har været kritik af loven om forældrepålæg. En af de væsentligste indvendinger var, at loven gik imod det hidtidige fokus på tidlig indsats og inddragelse af forældrene og børnene, samt at loven lægger op til en række skønsmæssige afgørelser, som kan have retssikkerhedsmæssige konsekvenser i forhold til forældrene.

- D) I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt loven om forældrepålæg kræver samarbejde på tværs af forvaltninger eller sektorer, må svaret ligeledes være bekræftende.

For det første indebærer loven, at der skal ske en opfølgning på, hvorvidt forældrene efterlever forældrepålægget – dvs. at sagsbehandleren skal indhente viden om, hvorvidt forældrene efterlever et pålæg om at følge deres barn i skole eller om at sørge for, at deres barn opholder sig i hjemmet efter kl. 21.00. Dette kræver, at sagsbehandleren får information fra samarbejdspartnere, som har kendskab til forældrenes handlinger i forhold til forældrepålægget. Dette er forholdsvis enkelt, når der er tale om barnets fremmøde i skolen, idet der typisk er etableret samarbejdsstrukturer mellem skole og socialforvaltning, men bliver straks mere vanskeligt, hvis forældrepålægget for eksempel handler om, hvornår barnet skal opholde sig i hjemmet for at modvirke kriminalitet. Dette kan også være en medvirkende forklaring på, hvorfor forældrepålægget ikke anvendes i forhold til børn og unge, som har begået kriminelle handlinger.

For det andet indebærer loven, at der skal stoppes for udbetalingen af børnefamilieydelse, såfremt forældrene ikke overholder forældrepålægget. Her er ligeledes typisk tale om et samarbejde på tværs af organisatoriske strukturer, idet afgørelsen om og opfølgningen på forældrepålægget ligger i socialforvaltningen i den enkelte kommune, mens udbetalingen af børnefamilieydelsen administreres af SKAT.

Samlet set tegner vurderingen et billede af, at der på alle fire områder er tale om forhold, som kan udgøre barrierer i forhold til kommunernes anvendelse af loven.

6.3 Opsamling

Analyserne og perspektiveringerne i dette kapitel viser, at intentionerne bag loven om forældrepålæg i et vist omfang er opnået, idet der kan dokumenteres en sammenhæng mellem brugen af forældrepålæg og de umiddelbare resultater i form af forældrenes efterlevelse samt de deraf afledte virkninger i forhold til børnenes fremmøde i dagtilbud eller skole. Samtidig viser kapitlet, at forældrepålæg har været bragt i spil i forhold til den oprindelige målgruppe, om end målgruppen er indsnævet i forhold til lovens fokusområder, idet forældrepålæg ikke har været anvendt i relation til kriminalitet.

7. Undersøgelsesmetode

Evalueringen har som formål at identificere, hvilken – intenderet og uintenderet – effekt loven har haft, samt hvordan og hvornår loven har de intenderede effekter i forhold til dels styrkelsen af forældreansvaret, dels at sikre børnenes udvikling og trivsel. I forlængelse heraf er evalueringen tilrettelagt som en kombination af følgende evalueringsmodeller:

- *En effektevaluering*
- *En målfrielseevaluering*
- *En virkningsevaluering*

Målfrielseevalueringen afdækker, hvorvidt implementeringen af lovgivningen bidrager til de opstillede mål i forhold til den opstillede målgruppe, dvs. om lovgivningen bidrager til øget trivsel og udvikling blandt børn og unge, som enten har skolefravær, har begået kriminelle handlinger eller har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer, og hvor problemet beror på, at forældrene ikke varetager deres forældreansvar.

Effektevalueringen afdækker, i hvilken grad de intenderede effekter er realiseret, og om der er uintenderede (positive som negative) effekter af brugen af forældreoplysning i den enkelte sag. Her ses på realiseringen af de umiddelbare resultater i form af et efterlevet forældreoplysning og virkninger i form af sikring af barnets udvikling og trivsel, som fx stabil skolegang.

Virkningsevaluering pointerer vigtigheden af at *forstå* sammenhænge mellem indsatser og resultater – både i forhold til selve implementeringen af bestemmelserne i den kommunale praksis og i forhold til anvendelsen af forældreoplysning i den enkelte sag. Med dette evalueringsmetodiske fokus søger vi viden om, *hvorfor* de opnåede resultater er nået, *hvordan* det er sket, faciliteret af *hvilke* processer, metoder, samarbejder og organisationsformer, og modarbejdet af hvilke andre.

Som grundlag for denne evalueringsmodel har vi søgt at blottlægge den programteori (dvs. forestillingen om, hvordan et antal handlinger i en given kontekst kan tænkes at lede til et bestemt udfald), som er underliggende for lovgivningen og dens tilsluttede virkemåde. Med dette udgangspunkt har vi søgt "at åbne den sorte (implementerings) boks" og identificere de rammebetingelser og mekanismer, som kan forklare dels kommunernes forskellige brug af bestemmelserne, dels forældreoplysningens forskellige virkninger i de forskellige sager.

7.1 Undersøgelsesdesign og gennemførelse

Som optakt til evalueringen har Rambøll Management gennemført et litteraturstudie af tidligere studier af implementering af nye bestemmelser og nye foranstaltninger på det sociale område samt af det lovforberedende arbejde i forbindelse med vedtagelsen af loven om styrkelse af forældreansvaret. Sigtet med litteraturstudiet har været at udvikle dels en programteori for, hvorledes loven om forældreoplysning formo-

des at virke, dels opstillet hypoteser, som kan bruges til at teste de kritiske antagelser om sammenhænge i programteorien. Dette kan være en fornuftig strategi, når komplekse fænomener – som virkningen af loven om forældreplæg – skal evalueres, idet dette giver mulighed for dels at undersøge de enkelte led i antagelserne om, hvorledes loven virker, dels at belyse hvilke betingelser der skal være til stede, for at loven får den tilsigtede virkning (Mayne 2001). Programteorien og hypoteserne er efterfølgende drøftet og kvalificeret på en workshop med deltagelse af Velfærdsministeriet (tidligere Socialministeriet), ligesom Rambøll Management har gennemført samtaler med to jurister med speciale i myndighedssagsbehandling på børne- og ungeområdet om hypoteserne og de udarbejdede redskaber til dataindsamlingen.

Den efterfølgende dataindsamling i form af spørgeskemaundersøgelse blandt forvaltningschefer, kvalitative interview med sagsbehandlere og gennemgang af journaler har været hypoteseafprøvende med henblik på at belyse sammenhængene mellem indsats, rammebetingelser og udfald. Nedenfor er en oversigt over, hvilke datakilder der i undersøgelsen benyttes til at belyse de enkelte hypoteser.

Tabel 7-1: Oversigt over hvilke datakilder der belyser de enkelte hypoteser

Analysedel	Hypotese	Spørgeskema	Interview	Journalanalyse
Implementering	Større kendskab til loven blandt ledere og sagsbehandlere medfører mere hyppig brug af loven	X	X	
	Tidligt etablerede og klare organisatoriske og processuelle rammer medfører mere hyppig brug af loven	X	X	
	Positiv holdning til loven blandt kommunalpolitikere medfører mere hyppig brug af loven		X	
	Positiv holdning til loven blandt lederne i socialforvaltningen medfører mere hyppig brug af loven	X	X	
	Positiv holdning til loven blandt sagsbehandlerne i socialforvaltningen medfører mere hyppig brug af loven	X	X	
	Forældreplæg anvendes i forhold til forældre, som ikke samarbejder med myndighederne om løsning af børnenes problemer	X	X	X
	Forældreplæg anvendes i forhold til børn eller unge, som har ulovligt fravær, eller hvor undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes	X	X	X
	Forældreplæg anvendes i forhold til børn eller unge, som har begået kriminalitet af et vist omfang eller grovhed	X	X	X

Tabel 7-1: Oversigt over hvilke datakilder der belyser de enkelte hypoteser

Analysedel	Hypotese	Spørgeskema	Interview	Journal-analyse
	Forældre pålæg anvendes i forhold til børn eller unge, som har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer	X	X	X
Effekt	Tidlig præsentation for forældrene af muligheden for forældre pålæg medfører større præventiv effekt	X	X	X
	Den præventive effekt øges, hvis muligheden for forældre pålæg rettes personligt til forældrene, frem for hvis muligheden for forældre pålæg formidles mere generelt		X	X
	Forældre pålæg kan forværre samarbejdet med forældre, hvis pålægget opfattes som truende og indgribende		X	X
	Forældre pålæg kan etablere samarbejde/kontakt med forældre, der ikke før har været samarbejde/kontakt med		X	X
	Entydige forældre pålæg vil øge sandsynligheden for efterlevelse		X	X
	Entydige forældre pålæg vil gøre det nemmere at vurdere efterlevelsen		X	X
	Mere indgribende forældre pålæg (uden for forældrenes kontrolmuligheder) medfører mindre sandsynlighed for efterlevelse		X	X
	Deltagelse i forældreprogrammer øger sandsynligheden for efterlevelse af pålægget		(X)	(X)
	Jo længere tid der er stop for børnefamilieydelse, desto højere efterlevelse af pålægget vil der være		X	X
	Kommunale initiativer til tidligt at afprøve loven vil medføre, at kommunen vil være mere tilbøjelig til at bruge loven efterfølgende		X	X

Vi har i undersøgelsen tilstræbt at triangulere hypoteserne således, at de undersøges ved hjælp af flere forskellige metoder og datakilder. Som det fremgår, er alle hypoteser (på nær en enkelt) således belyst ved mindst to forskellige former for data. I de følgende afsnit uddybes de enkelte undersøgelsesmetoder nærmere.

Spørgeskemaundersøgelse

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført blandt familiechefer og sagsbehandlere i kommuner. Formålet med undersøgelsen blandt familiecheferne har været at undersøge rammerne for implementering og anvendelse af loven om forældreplæg i de enkelte kommuner. Af besvarelserne fremgår det, at det i praksis ikke altid er familiechefen, der har besvaret spørgeskemaet, men derimod forskellige faglige ledere, som har været involveret i brugen af forældreplæg (som fx faglig konsulent, børneungechef, socialchef mv.)²². Det er således vurderingen, at det var den relevante leder, der besvarede skemaet, om end det ikke altid var familiechefen. I analysen refereres der samlet til denne gruppe af respondenter som kommunale ledere.

I Københavns Kommune er anvendelsen af loven om forældreplæg fordelt på 10 socialcentre, og det var derfor dem, der deltog i besvarelsen af spørgeskemaet. I nogle analyser indgår socialcentre som selvstændige respondenter (fx i holdnings-spørgsmål), mens de i andre analyser ikke indgår (fx analyser der vedrører anvendelsen af bestemmelserne på kommuneniveau). Af tabellerne i rapporten vil det fremgå, hvordan Københavns Kommune indgår i den enkelte tabel. I Tabel 7-2 er svarprocenten derfor opgjort for både kommuner og kommuner inkl. socialcentre.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne har udelukkende fokuseret på sagsbehandlere, som har anvendt forældreplæg i konkrete sager, og er identificeret ved opfølgende kontakt til de kommuner, hvor familiechefen har oplyst, at kommunen har anvendt forældreplæg. Det er i alt lykkedes at opspore sagsbehandlerne i 22 af de 32 sager (svarende til 15 ud af 18 sagsbehandlere), og det er dem, der indgår i besvarelsen. I det omfang en sagsbehandler har haft flere sager, har vedkommende fået tilsendt et spørgeskema per sag. Tabel 7-2 viser svarprocenten for både sagsbehandlere og sager.

Tabel 7-2: Svarprocent for spørgeskemaundersøgelsen

Familiechefer		Sagsbehandlere	
Kommuner	Kommuner inkl. Socialcentre i Kbh.	Sagsbehandlere	Sager
84,5 %	85,2 %	83,3 %	81,8 %

Den praktiske gennemførelse af begge undersøgelser foregik som en kombination af webbaseret og telefonisk undersøgelse. I spørgeskemaundersøgelsen blandt familiechefer var det i første omgang vanskeligt at få de kommuner, der ikke har anvendt loven til at deltage. Kombinationen af flere opfølgninger og kombinationen af svarmetoder betød imidlertid, at de fleste kommuner besvarede. Som det fremgår af Tabel 7-2, resulterede denne tilgang i en svarprocent på 84,5% uden Københavns Kommune og 85,2% inklusive Københavns Kommune.

²² Den noget uensartede implementering af loven i kommunerne ses også ved, at den beslutende myndighed varierer mellem de enkelte kommuner.

De sagsbehandlere, vi havde mailadresser på, har modtaget mails med links og er derefter blevet ringet op med mulighed for telefonisk interview. Vi havde dog ikke telefonnumre på alle sagsbehandlere. Der er blevet sendt to rykkerbreve ud til sagsbehandlerne og i nogle kommuner, hvor det ikke har været muligt at lave en liste med kontaktoplysninger, har en central kontaktperson i kommunen videresendt et fælleslink til alle relevante sagsbehandlere. Også for undersøgelsen blandt sagsbehandlere endte svarprocenten med at være relativt høj, idet der er indhentet besvarelser fra 83% af de relevante sagsbehandlere.

Kvalitative interview og journalanalyse

Som supplement til spørgeskemaundersøgelserne har Rambøll Management gennemført kvalitative interviews med sagsbehandlerne, som har anvendt forældreplæg. Interviewene foregik enten som telefoninterviews eller som personlige interviews. Rambøll Management ville også gerne have interviewet de forældre, der har været omfattet af pålægget. Grundet sagernes følsomme karakter var det imidlertid kun muligt i et enkelt tilfælde.

I enkelte sager har det ikke været muligt at gennemføre et interview med den relevante sagsbehandler, hvilket typisk skyldes, at vedkommende ikke længere arbejder i kommunen. I andre sager har det ikke været muligt at få adgang til journalen inden for tidsrammen for evalueringen. Endelig er der enkelte sager, hvor det hverken har været muligt at gennemføre interview med sagsbehandleren eller analysere journalen. Tabellen nedenfor indeholder en oversigt over, hvilke data der blev indsamlet fra hvilke kommuner.

Kommune	Spørgeskema-besvarelse	Antal sager afdækket i casestudie	Antal gennemgåede journaler	Antal gennemførte interview
1	1 gang	2 sager	2 sager	2 sager
2	1 gang	1 sag	0 sager	1 sag
3	2 gange	2 sager	2 sager	2 sager
4	3 gange	3 sager	2 sager	3 sager
5(**)	2 gange	2 sager	0 sager	Ingen
6	1 gang	1 sag	1 sag	Ingen (*)
7	1 gang	1 sag	1 sag	1 sag
8	2 gange	1 sag	1 sag	1 sag
9	3 gange	2 sager	0 sager	3 sager
10	1 gang	1 sag	1 sag	1 sag
11	1 gang	1 sag	1 sager	ingen (*)
12	1 gang	1 sag	1 sag	1 sag
13	7 gange	7 sager	6 sager	fem sager
14	2 gange	2 sager	1 sag	1 sag (*)
15	2 gange	2 sager	1 sag	1 sag
16 (**)	2 gange	0 sager	0 sager	0 sager
I alt	32 gange	29 sager	20 sager	22 sager
Note: (*) Da sagsbehandleren på sagen ikke længere er ansat i kommunen og den nye sagsbehandler ikke har kendskab til forløbet omkring anvendelsen af forældreplægget, har det ikke været muligt at gennemføre				

interview med en sagsbehandler på sagen.
(**) Har ikke ønsket at deltage i undersøgelsen.

I analysen af journalerne er hver journal gennemgået og kodet med henblik på at samle nøgleoplysninger, fx antal underretninger, der dels kan dokumentere sagsforløbene, dels belyse de tidligere nævnte hypoteser. Nøgleoplysninger fra de indhente data fra hver journal er samlet i en skabelon, og det har derefter været muligt at beskrive journalerne ud fra de samme punkter. Derudover er analysen af journaler suppleret med udvalgte eksempelbeskrivelser fra interviewene, som er anvendt som grundlag for rapporteringen.

Det var generelt muligt at få præcise og entydige data fra journaler kombineret med interviews, da de nøgleoplysninger, der er fokuseret på, er faktuelle oplysninger, der oftest beskriver antal gange en hændelse er sket, eller hvor lang tid der er gået fra en hændelse til en anden. Derudover er flere af oplysningerne krævede i forhold til lovgivningen, og derfor formodes det, at oplysningerne i høj grad er korrekte. Det var derfor generelt muligt pålideligt at besvare de stillede spørgsmål.

Journalanalysen er gennemført for 80 % af alle de relevante sager i perioden, og det er vurderingen, at analysen af journalerne giver et dækkende billede af afgørelserne om forældrepålæg. Særligt når de gennemgåede sager har været ret homogene, og der ikke er grund til at tro, at de journaler, der ikke er gennemgået, vil adskille sig.

Internationalt litteraturstudie

Som supplement til evalueringen af de danske erfaringer med brugen af forældrepålæg er der gennemført en kortlægning af de internationale erfaringer. Denne kortlægning er baseret på et studie af eksisterende skriftlige kilder om anvendelsen og effekten af lignende tiltag. I kortlægningen er identificeret lignende lovgivning i hhv. England, Norge, Skotland, Sverige og Western Australia.

Kortlægningen viser, at der er yderst sparsomme oplysninger om omfanget af anvendelsen af lovgivningen i de respektive lande, og at der endnu ikke foreligger systematiske evalueringer af hverken implementeringen eller effekten af lovgivningen i de respektive lande. Kun i England foreligger der en opgørelse over omfanget af anvendelsen af lovgivningen.