

KONTINUITET I ANBRINGELSER

EVALUERING AF LOVÆNDRINGER UNDER BARNETS REFORM. DELRAPPORT I



16:03

SIDDHARTHA BAVISKAR
MOGENS NYGAARD CHRISTOFFERSEN
KIRSTINE KARMSTEEN
HELLE HANSEN

MARIE LETH-ESPENSEN
ANDREA CHRISTENSEN
JACOB BRAUNER

16:03

KONTINUITET I ANBRINGELSER

EVALUERING AF LOVÆNDRINGER UNDER BARNETS
REFORM, DELRAPPORT 1

SIDDHARTHA BAVISKAR
MOGENS NYGAARD CHRISTOFFERSEN
KIRSTINE KARMSTEEN
HELLE HANSEN
MARIE LETH-ESPENSEN
ANDREA CHRISTENSEN
JACOB BRAUNER

KØBENHAVN 2016
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

KONTINUITET I ANBRINGELSER. EVALUERING AF LOVÆNDRINGER UNDER
BARNETS REFORM, DELRAPPORT 1

Afdelingsleder: Anne-Dorthe Hestbæk
Afdelingen for børn og familie

Undersøgelsens følgegruppe:

Mette Grostøl, Socialpædagogernes Landsforbund
Astrid Leschly Holbøll, Social- og Integrationsministeriet
Geert Jørgensen, LOS – De private sociale tilbud
Lene Jørgensen, FBU ForældreLANDSforeningen
Jesper Nyholm, Ankestyrelsen
Michael Vinther, Lolland Kommune

ISSN: 1396-1810
e-ISBN: 978-87-7119-354-1

Layout: Hedda Bank
Forsidefoto: Colourbox

© 2016 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

INDHOLD

	FORORD	5
	SAMMENFATNING	7
1	BAGGRUND OG FORMÅL	13
	Baggrund for undersøgelsen	13
	Præsentation af undersøgelsen	15
	Rapportens struktur	17
2	LOVÆNDRINGERNE OG DET FORSKNINGSMÆSSIGE GRUNDLAG	19
	Hensigten med de ændrede lovregler	19
	Kontinuitet versus sammenbrud	23
	Kontinuitet og permanens	28
	Adoptionsteoretiske perspektiver på kontinuitet og permanente anbringelser	29
		3

	Kontinuitet og tilknytning	30
	Opsummering	35
3	EVALUERING AF LOVREGLERNES ANVENDELSE: TEORI OG METODE	37
	Den teoretiske kontekst for analysen	37
	Design af den kvalitative undersøgelse	40
4	EVALUERING AF LOVREGLERNES ANVENDELSE: RESULTATER	49
	Indledning	49
	Kontinuitet og sammenbrud	51
	§ 62, stk. 5: 0-1-årige anbragt i op til 3 år uden krav om genbehandling	54
	§ 68, stk. 4: Fastsættelse af hjemgivelsesperiode	62
	§ 68 a: Videreført anbringelse	70
	Sammenfattende konklusion	82
5	KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING	87
	Udbredelse og anvendelse af lovreglerne i kommunerne	87
	BILAG	91
	Bilag 1 Identifikation af målgruppe og sammenligningsgruppe	92
	Bilag 2 Interviewguide anvendt i undersøgelsen af udbredelsen og anvendelsen af lovreglerne	109
	LITTERATUR	113
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2015	119

FORORD

Forskningen har i flere år peget på, at børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, klarer sig markant dårligere end andre børn og unge. Det gælder både med hensyn til uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og generel trivsel. Én årsag er mange brud og megen ustabilitet i anbringelsesforløbene, som forringer de anbragte børn og unges mulighed for at etablere nære og stabile voksenkontakter og generelt at indgå i venskaber og netværk. Varige relationer til voksne og venner og stabilitet kan derimod understøtte børnene og de unges trivsel og udvikling.

Derfor vedtog Folketinget i 2009, som første skridt i Barnets Reform, lovregler vedrørende kontinuitet i anbringelsen. Formålet med lovændringerne er at skabe større kontinuitet og stabilitet for anbragte børn og unge ved at understøtte kommunernes mulighed for at sikre, at de vil opleve færre genanbringelser, skift og flytninger. Dette er den første delrapport om evalueringen af disse lovregler.

Evalueringen fokuserer på følgende tre lovregler:

1. Kommunens børn og unge-udvalg kan i særlige tilfælde anbringe 0-1-årige børn i op til 3 år uden krav om genbehandling af sagen.
2. Kommunalbestyrelsen har pligt til at fastsætte en hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder, når et barn eller en ung hjemgives fra en anbringelse.

3. Kommunens børn og unge-udvalg kan videreføre en anbringelse uden tidsbegrænsning, hvis et barn eller en ung er blevet særligt knyttet til anbringelsesstedet og har været anbragt i over 3 år.

Evalueringen undersøger, om de nye regler skaber større kontinuitet og stabilitet for de anbragte børn og unge, og om de fører til bedre trivsel. Derudover følger evalueringen reglernes udbredelse og anvendelse i kommunerne. Hvor mange gange er lovreglerne blevet anvendt, og hvordan tages de i brug hos den enkelte socialrådgiver? Formålet med denne rapport er at præsentere resultaterne fra den delundersøgelse, som fokuserer på udbredelse og anvendelse af lovreglerne i kommunerne.

Vi takker lektor Karin Kildedal, Institut for Sociologi og Socialt Arbejde ved Aalborg Universitet, som har været referee på manuskriptet og har bidraget med værdifulde kommentarer hertil. Vi takker også medlemmerne af følgegruppen for gode og nyttige kommentarer. Endelig vil vi gerne sende en stor tak til de socialrådgivere, som har stillet op til interviews.

Rapporten er udarbejdet af videnskabelige assistenter Kirstine Karmsteen, Helle Hansen og Jacob Brauner, praktikanterne Andrea Christensen og Marie Leth-Espensen, seniorforsker Siddhartha Baviskar samt seniorforsker Mogens Nygaard Christoffersen.

Undersøgelsen er iværksat på foranledning af Socialstyrelsen.

København, februar 2016

AGI CSONKA

SAMMENFATNING

Forskningen har i flere år peget på, at børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, klarer sig markant dårligere end andre børn og unge med hensyn til uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og generel trivsel. Én årsag er ustabilitet i anbringelsesforløbet. Særligt unge, der anbringes, oplever mange brud. En undersøgelse fra 2007 viser, at fire ud af ti af de anbragte unge har oplevet enten sammenbrud eller planlagte skift i den første periode, efter at de er blevet anbragt. Den viser også, at 77 pct. af alle sammenbruddene skete inden for det første år af anbringelsen. En sådan mangel på kontinuitet i anbringelser kan forringe de anbragte børn og unges mulighed for at etablere nære og stabile voksenkontakter og få venner og et socialt netværk. Stabilitet og varige relationer til voksne og venner kan derimod understøtte børnene og de unges trivsel og udvikling.

FORMÅL MED PROJEKTET

Denne rapport er den første ud af fire rapporter, hvor vi evaluerer virkningen af tre nye lovregler under lov om social service. Lovreglerne blev vedtaget den 21. april 2009 som et led i Barnets Reform med det formål at sikre større kontinuitet i anbragte børn og unges liv. De tre lovregler sikrer:

1. Mulighed for anbringelse af 0-1-årige i op til 3 år uden krav om genbehandling af sagen
2. Pligt til altid at fastsætte en hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder op til en hjemgivelse
3. Mulighed for videreførelse af en anbringelse uden tidsbegrænsning, hvis et barn er blevet særligt tilknyttet til anbringelsesstedet og har været anbragt i mindst 3 år.

Formålet med evalueringen er, over en periode på ti år, at undersøge effekten af lovreglerne i forhold til de overordnede formål med reglerne om kontinuitet i det anbragte barns opvækst. Derudover skal den belyse den langsigtede effekt på børnene og de unge. Desuden skal den undersøge lovændringernes udbredelse og anvendelse i kommunerne samt sagsbehandlernes oplevelse af administrationen og omsætningen af lovændringerne i praksis.

Som første delrapport lægger denne rapport grundstenene for den senere effektevaluering af lovændringen om kontinuitet i anbringelser og dens betydning for de anbragte børn og unge, der bliver berørt af den. Derved bliver vi i de følgende rapporter i stand til at besvare spørgsmålene: Fører de ændrede regler til øget kontinuitet i anbringelser? Og får de anbragte børn og unge gavn af disse regler?

Baggrunden for lovændringen er, at børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, klarer sig markant dårligere end andre børn og unge med hensyn til uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og generel trivsel. Desuden peger forskningen på betydningen af nære og stabile voksenkontakter, der kan understøtte børnene og de unges trivsel og udvikling. Mange brud og megen ustabilitet kan derfor forringe de anbragte børn og unges muligheder for at etablere en stærk tilknytning til deres nærmeste omsorgspersoner og generelt indgå i sociale sammenhænge, herunder indgå i venskaber og netværk. Antagelsen bag ændringerne i lovreglerne er, at større kontinuitet og stabilitet i anbringelsesforløbet vil føre til en mere positiv udvikling på langt sigt for de anbragte børn og unge ved at give dem mulighed for at opnå mere varige relationer og færre brud i relationer, hvor de har opnået en stærk tilknytning.

Særligt unge, der anbringes, oplever mange brud. En undersøgelse fra 2007 viser, at 26 pct. af de anbragte unge har oplevet mindst ét sammenbrud i den anbringelse, der startede i 2004. Dertil kommer, at 15 pct. af de anbragte unge – ud over dem, der har været genstand for

sammenbrud – har oplevet skift i omsorgsmiljø, som sagsbehandlerne ikke karakteriserer som sammenbrud (Egelund & Vitus, 2007). Samlet set betyder tallene, at 41 pct. af de anbragte unge har oplevet enten sammenbrud eller planlagte skift i den første periode, efter at de er blevet anbragt. Undersøgelsen viser, at 77 pct. af alle sammenbruddene er sket inden for det første år af anbringelsen. Endvidere fremgår det, at den hyppigste hændelse i forbindelse med sammenbrud er, at kommunerne flytter barnet/den unge fra ét anbringelsessted til et andet.

PROBLEMSTILLING OG BESKRIVELSE AF INDHOLD

Lovændringerne har til hensigt at sikre bedre kontinuitet og stabilitet i de anbringelsesforløb, som børn og unge gennemgår. Særligt børn under ét år skal sikres mere stabile og trygge rammer, så kognitive, sociale og adfærdsmæssige kompetencer udvikles bedst muligt i den livsfase, hvor hjernens strukturer dannes (Shonkoff & Phillips, 2000; Zlotnik, 2001).

Det er relevant at få viden om, hvorvidt lovreglerne har haft den ønskede virkning, fordi samfundet bruger enorme ressourcer på at tilstræbe, at anbragte børn har de samme udfoldelsesmuligheder som andre børn.

Der findes flere definitioner på sammenbrud i anbringelser inden for den internationale forskning. Eksempelvis kan sammenbrud defineres som det, at anbringelsen afsluttes tidligere end forventet, eller ud fra anbringelsesmiljøets vurdering af, at anbringelsen er afbrudt for tidligt. Sammenbrud kan også defineres som skift af omsorgsmiljø. Meget tyder på, at skiftende opholdssteder og omsorgspersoner medfører belastninger samt øget risiko for længerevarende psykosociale vanskeligheder. En anbringelse med kontinuitet forløber fra det planlagte starttidspunkt til sluttidspunktet uden afbrydelser undervejs.

På baggrund af den eksisterende forskning forventer vi samlet set, at de nye lovregler kan få størst indflydelse på de strukturelle forhold, såsom kommunale tiltag, som vedrører den enkelte unge, samt politiske, økonomiske og personalemæssige forhold, da lovreglerne skaber nye muligheder for sagsbehandlingen i forbindelse med anbringelser (Egelund m.fl., 2010).

Bestræbelsen på kontinuitet i anbringelsen betyder ikke blot, at man forsøger at undgå sammenbrud. Med indførelsen af lovreglen om mulighed for videreførelse af anbringelse skabes der rum for, at en anbringelse gennemføres uden tidsbegrænsning. Spørgsmålet er, om ønsket

om større kontinuitet i barnets liv har ført til en udbredt interesse for den såkaldte ”permanente anbringelse” i kommunerne. Begrebet henviser til en systematisk proces, der er designet til at hjælpe børn med at leve i familier, der kan tilbyde dem varige relationer med omsorgsfulde forældre eller værger, og til at give dem muligheden for at etablere livslange relationer.

EVALUERINGENS DELELEMENTER

Evalueringen består af følgende dele:

- Identifikation af målgruppen af børn og unge, dvs. dem, der er omfattet af de nye lovregler, og som derved kan modtage indsatsen (en primær målgruppe) samt en gruppe af børn, som repræsenterer, hvad der ville være sket med børnene i indsatsgruppen, hvis de ikke havde fået indsatsen. Den gruppe børn består af en såkaldt sekundær målgruppe og en sammenligningsgruppe, der opfylder betingelserne for at få indsatsen, men ikke får den. Denne delundersøgelse er en forudsætning for de følgende to delundersøgelser og er beskrevet i bilag 1.
- Evaluering af udbredelsen og anvendelsen af lovreglerne i kommunerne, som er foretaget gennem analyse af landsdækkende data om anvendelsen af lovreglerne, samt en kvalitativ undersøgelse, der inddrager interview med 11 socialrådgivere. Denne evaluering er fokus for denne rapport. Formålet med denne undersøgelse er at belyse sagsbehandlernes oplevelse af administrationen og omsætningen af lovændringen i praksis. Analysen fokuserer på fem faktorer: karakteristika ved socialrådgiverne, socialrådgivernes kendskab til lovreglerne, holdning til lovreglerne, praktisk erfaring med lovreglerne samt deres oplevelse af sammenbrud og kontinuitet.
- Effektevalueringen af lovreglerne. Denne del indgår i delrapport 2.

RESULTATER AF EVALUERINGEN AF LOVREGLERNES IMPLEMENTERING

Konteksten omkring de enkelte sager gør det udfordrende at tage lovreglerne i brug i daglig praksis. Evalueringen af implementeringen af de nye lovregler tyder på, at det ikke altid er let for socialrådgiverne at vurdere, hvad der er bedst for barnet. De ser på den ene side en række fordele

ved de enkelte lovregler, herunder at de skaber ro, kontinuitet og tryghed for de anbragte børn og unge. På den anden side beskriver flere socialrådgivere, at fx bevarelsen af et godt forældresamarbejde ofte er et vigtigt hensyn at tage. Reglerne betyder, at børnene *kan* anbringes længere, hvilket kan skabe angst hos forældrene for ikke at få børnene hjem, eller for at barnet knytter sig mere til de professionelle end til dem selv. Sådanne overvejelser kan indimellem gøre socialrådgiverne tilbageholdende med at anvende lovreglerne: Hvis de undgår at skabe konflikt med forældrene, undgår de at sætte børnene i det krydspres, som en konflikt mellem voksne er.

Socialrådgiverne oplever et modsætningsforhold mellem anvendelsen af lovreglerne og ”det gode forældresamarbejde”. Det kan fortolkes på flere måder. Én fortolkning er, at hensynet til forældresamarbejdet får socialrådgiverne til at undgå de krævende samtaler om at tage lovreglerne i anvendelse, hvorved socialrådgiverne ikke i tilstrækkelig grad og med tilstrækkelig tydelighed får italesat barnets behov over for forældrene. En sådan dialog med forældrene kræver, at socialrådgiverne skaber tid og rum til at drøfte faglige vurderinger og faglig viden med forældrene, og at de tør tage denne dialog. En anden fortolkning af, hvorfor anvendelsen af lovreglerne og det gode forældresamarbejde kan virke modsætningsfyldt, er at socialrådgiverne oplever det som uforudsigeligt, hvilken afgørelse kommunens børne- og ungeudvalg træffer i sager vedrørende lovreglerne, der lægges op i dette udvalg. Begge fortolkninger peger på, at der er en faglig usikkerhed hos socialrådgiverne, og at de oplever en mangel på faglig støtte og ledelsesmæssig opbakning.

Socialrådgiverne er usikre på, hvilke krav der stilles til udredning af forholdene, og hvornår der er tilstrækkeligt grundlag for at anvende lovreglerne i overensstemmelse med lovens intentioner. Der finder desuden en påvirkningsproces sted mellem børn og unge-udvalget og socialrådgiverne, idet børn og unge-udvalgets første afgørelser kan få betydning for, hvilke sager socialrådgiverne efterfølgende forventer at kunne få igennem i børn og unge-udvalget. Det kan påvirke, hvordan de prioriterer deres ressourcer i forhold til at tage lovreglerne i brug. Disse forhold medvirker til socialrådgivernes tilbageholdende indstilling til at anvende lovreglerne. På den baggrund konkluderer vi, at der antageligt er tilfælde, hvor lovreglerne kunne være blevet taget i anvendelse, men ikke er blevet det.

KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

Der er et behov for bedre faglig ledelse i kommunerne for at sikre et bedre videns- og beslutningsgrundlag for mulig anvendelse af lovreglerne. Resultaterne fra undersøgelsen af de nye lovregler i kommunerne tyder på, at socialrådgiverne – selvom de er positivt indstillede over for de nye lovregler og har haft godt fem år til at tage dem i brug – ikke har anvendt lovreglerne så meget, som de kunne; primært fordi de er usikre på, hvordan reglerne skal fortolkes, og hvilke dokumentationskrav de fordrer. Vi fremhæver på den baggrund tre opmærksomhedspunkter, som er vigtige for den fremtidige implementering af lovreglerne:

1. Konkrete sagseksempler fra Ankestyrelsen
4. Faglig støtte i anvendelsen af lovreglerne og samarbejdet med forældrene
5. Rammer for sagsbehandlingen.

Disse tre punkter kan alle imødekomme socialrådgivernes usikkerhed omkring anvendelsen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelser. Eksempler på cases fra Ankestyrelsen kan tydeliggøre, hvilke forhold der skal være til stede for at anvende lovreglerne fra et juridisk perspektiv. Faglig og ledelsesmæssig støtte kan give socialrådgiverne øget sikkerhed i tolkningen af lovreglerne i deres daglige arbejde samt i håndteringen af samarbejdet med forældrene. Derudover kan fokus på rammerne for sagsbehandlingen fx skabe systematik i arbejdsgangen og tilrettelægge arbejde i team, så socialrådgiverne kan udnytte kollektiv viden.

METODE OG DATAINDSAMLING

Denne delrapports resultater baserer sig på forskellige datakilder:

- Til identifikation af børnene og de unge i målgrupperne og sammenligningsgrupperne har vi brugt data fra forskellige registre hos Danmarks Statistik og Ankestyrelsen. Se bilag 1.
- Evalueringen af anvendelsen af lovreglerne i kommunerne er baseret på kvalitative data, indsamlet gennem interview med udvalgte sagsbehandlere i fem kommuner. Se bilag 2 for interviewguide.

BAGGRUND OG FORMÅL

I dette kapitel beskriver vi baggrunden for lovændringerne, som evalueres, samt de delundersøgelser, som indgår i evalueringen af de nye lovregler.

BAGGRUND FOR UNDERSØGELSEN

Som første skridt i Barnets Reform vedtog Folketinget den 21. april 2009 en lovændring (L 116) om kontinuitet i anbringelsen, der trådte i kraft den 1. juli 2009. Formålet med lovforslaget var at skabe større kontinuitet og stabilitet for anbragte børn og unge. De nye lovregler¹ skulle understøtte kommunernes mulighed for at sikre, at de anbragte børn og unge kommer til at opleve færre genanbringelser, skift og flytninger.

Socialstyrelsen igangsatte i 2010 projektet ”Evaluering af lovændringer om kontinuitet i anbringelser”, der skulle undersøge, om de ændrede regler lever op til deres formål, og om de fører til bedre trivsel for de anbragte børn og unge. Derudover skulle projektet følge reglernes udbredelse og anvendelse i kommunerne.

1. Under ændringen af lov om social service benævner vi de indførte lovregler ”de nye lovregler”. Vi er bevidste om, at lovreglerne i dag har eksisteret i flere år og derfor ikke længere er nye. Da vi undersøger implementeringen af dem og behandler dem som nye lovregler, anvender vi denne betegnelse.

BAGGRUND FOR LOVÆNDRINGEN

Baggrunden for lovændringen er, at forskningen i flere år har peget på, at børn og unge, anbragt uden for hjemmet, klarer sig markant dårligere end andre børn og unge. Børnene klarer sig bl.a. dårligere med hensyn til uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet (Egelund m.fl., 2009; Egelund & Hestbæk, 2003).

Forskningen viser endvidere, at anbragte børn ofte oplever mange brud og svigt igennem deres barndom, både før og efter anbringelsen (Egelund m.fl., 2009; Egelund, Hestbæk & Andersen, 2004; Egelund & Vitus, 2007; Egelund & Hestbæk, 2003; Kliman, 2006; Ottosen & Christensen, 2008).

Særligt unge, der langtidsanbringes, oplever mange brud². En undersøgelse fra 2007 (Egelund & Vitus) viser, at 26 pct. af de anbragte unge har oplevet mindst ét sammenbrud i den anbringelse, der startede i 2004. Dertil kommer, at 15 pct. af de anbragte unge – ud over dem, der har været udsat for sammenbrud i anbringelsen – har oplevet skift i omsorgsmiljøet, som i statistikken ikke altid optræder som ”sammenbrud”. Disse tal betyder, at 41 pct. af de anbragte unge har oplevet enten uplanlagte sammenbrud eller planlagte skift efter anbringelsen. Disse børn og unge oplever med andre ord en lav grad af kontinuitet. Undersøgelsen viser også, at 77 pct. af alle sammenbruddene er sket inden for det første år af anbringelsen. Endvidere fremgår det, at den hyppigste faktor i sammenbrud i anbringelserne er forhold, som barnet/den unge ikke selv er medvirkende til, såsom at kommunerne flytter barnet/den unge fra ét anbringelsessted til et andet (Egelund & Vitus, 2007).

Mange brud og ustabilitet i anbringelsen kan forringe de anbragte børn og unges muligheder for at etablere en stærk tilknytning til deres nærmeste omsorgspersoner og kan forhindre barnet eller den unge i generelt at indgå i sociale sammenhænge, fx ved at indgå venskaber og indgå i netværk. Den ringe tilknytning tænkes som en vigtig faktor bag de anbragte børn og unges dårligere livskvalitet, som kan have stor betydning for bl.a. skole og dermed job, uddannelse, generel trivsel m.m.

For at sikre bedre kontinuitet og stabilitet i anbringelsesforløbet blev der i 2009 vedtaget tre nye lovregler om kontinuitet i anbringelsen. En lovregel giver børn og unge-udvalget mulighed for at anbringe 0-1-årige børn i op til 3 år, uden at forældrene kan stille krav om genbehand-

2. Ved ”brud” forstås ophør eller skift i anbringelsen, som afsluttes uplanlagt på enten barnets/den unges, forældrenes, anbringelsesstedets eller forvaltningens foranledning.

ling af afgørelsen (lov om social service § 62, stk.5). En anden af de tre lovregler stiller krav om, at kommunalbestyrelsen fastsætter en hjemgivelsesperiode, inden et barn eller en ung hjemgives fra en anbringelse (lov om social service § 68, stk. 4). Den tredje lovregel giver børn og unge-udvalget mulighed for at videreføre en anbringelse uden tidsbegrænsning, hvis et barn eller en ung er særligt knyttet til anbringelsesstedet og har været anbragt i mindst 3 år (lov om social service § 68 a, stk. 1).

Det er især de mindre børn, der er anbragt uden for hjemmet, som skal sikres mere stabile og trygge rammer i deres første leveår, hvor de sociale og adfærdsmæssige kompetencer grundlægges (Egelund m.fl., 2010).

Lovændringerne skal bidrage til at gøre overgangen mellem anbringelse og hjemgivelse mere glidende. Det skal bl.a. ske ved at give kommunerne mulighed for at fastsætte en hjemgivelsesperiode. Hensigten er, at det skal ske gennem et planlagt og veltilrettelagt forløb for barnet eller den unge. Endelig giver de ændrede lovregler kommunerne mulighed for at videreføre en anbringelse uden tidsbegrænsning, dvs. hvor der ikke bliver sat et tidspunkt for anbringelsens ophør. Dette kan forekomme, hvis barnet eller den unge har opnået en særligt stærk tilknytning til anbringelsesstedet og anbringelsesstedets omsorgspersoner, og hvis det vurderes at være af væsentlig betydning for barnet eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009a). Dette tiltag er klart det mest indgribende og får karakter af åben adoption, i og med at forældrene ikke får mulighed for at hjemtage barnet.

PRÆSENTATION AF UNDERSØGELSEN

Lovændringerne om kontinuitet i anbringelser og deres betydning for de børn og unge, der bliver berørt af ændringerne, skal evalueres. I projektet evaluerer vi lovændringerne om kontinuitet i anbringelser ud fra:

1. De tre nye lovreglers udbredelse og anvendelse
2. Effekten af de tre nye lovregler.

Evalueringen af udbredelsen og anvendelsen af de nye lovregler skal bidrage til at forklare de effekter, vi finder, eller hvorfor vi eventuelt ikke finder nogen effekt. Evalueringen består af tre delundersøgelser:

- *Delundersøgelse 1:* Identifikation af målgrupper samt relevante sammenligningsgrupper, der gør det muligt at vurdere effekten af de nye lovregler (anbragte børn og unge inddeles i henholdsvis primær- og sekundær målgruppe samt sammenligningsgruppe). Resultaterne fra denne delundersøgelse er præsenteret i bilag 1.
- *Delundersøgelse 2:* Kvalitativ analyse af implementeringen af de nye lovregler i kommunerne.
- *Delundersøgelse 3:* Måling og vurdering af den kort- og langsigtede effekt af de ændrede lovregler i forhold til formålet med ændringerne.

Undersøgelsen publiceres i to delrapporter og en afsluttende rapport. Denne delrapport beskæftiger sig med delundersøgelse 2, den kvalitative undersøgelse af anvendelsen og udbredelsen af de nye lovregler i kommunerne.

DELUNDERSØGELSE 1

Første skridt i effektevalueringen er at skabe et vidensgrundlag for denne evaluering. Den teoretisk set bedste metode til at identificere effekten af de ændrede lovregler ville være et kontrolleret forsøg med randomiseret tildeling af indsats. Det har dog ikke været muligt at gennemføre undersøgelsen med anvendelse af et kontrolleret forsøg med randomisering (ved randomisering forstås tilfældig tildeling af indsats for hvert barn / hver ung, som indgår i undersøgelsen). Undersøgelsen gennemføres derfor ved sammenligning af dem, der fik indsatsen, med dem, der kunne have fået indsatsen henholdsvis før og efter lovens ikrafttræden, og som i øvrigt ligner dem, der har fået indsatsen, mest muligt. Det sker ved at identificere børn og unge i en primær og en sekundær målgruppe samt en sammenligningsgruppe. Den primære målgruppe vil være børn og unge, for hvem der er truffet afgørelser efter de nye lovregler inden for måleperioden. Vi beskriver dertil to kontrolgrupper: en sekundær målgruppe, bestående af de børn, der kunne have modtaget indsatsen under de ændrede regler, men som ikke fik den, og en sammenligningsgruppe, bestående af børn, der var anbragt før de nye lovreglers ikrafttræden, men

som i øvrigt opfyldte betingelserne for de nye lovregler. (Se bilag 1 for en detaljeret beskrivelse).

DELUNDERSØGELSE 2

Delundersøgelse 2 har til hensigt at foretage en analyse af udbredelsen og anvendelsen af de ændrede lovregler i kommunerne. Formålet er at skabe viden, som kan bruges til at iværksætte initiativer, der kan understøtte udbredelsen og anvendelsen af lovreglerne. Evalueringen tager udgangspunkt i 11 kvalitative interview med kommunale socialrådgivere inden for børn og unge-området. Vi afdækker praksis for anvendelse af de ændrede lovregler ved at se på socialrådgivernes kendskab og holdninger til lovreglerne, deres opfattelser af formålet med lovreglerne samt deres konkrete erfaringer med anvendelsen af lovreglerne. Delundersøgelse 2 skaber samtidig et vidensgrundlag om, hvilke mekanismer der kan ligge bag de effekter, vi forsøger at afdække i delundersøgelse 3.

DELUNDERSØGELSE 3

Delundersøgelse 3 har til hensigt at vurdere de ændrede lovreglers kort- og langsigtede effekt. Målingen foretages over en periode på ti år, og de første resultater vil blive afrapporteret i delrapport 2.

Den kortsigtede effekt vil vi måle på trivsel, adfærd og en række andre forhold hos de børn og unge, som indgår i undersøgelsen, fordi kontinuiteten antages at have betydning for disse forhold. Den langsigtede effekt måler vi på børnene og de unges udvikling på en række forhold som uddannelse og beskæftigelse. Vi vil anvende registeroplysninger, den offentlige anbringelsesstatistik og en spørgeskemaundersøgelse til at måle effekterne.

De forskellige former for data skal tilsammen danne grundlaget for evalueringen af, hvorvidt de ændrede lovregler har betydning for de anbragte børn og unges personlige udfoldelse og udvikling samt deres adfærdsmæssige, sociale og kognitive sundhed.

RAPPORTENS STRUKTUR

Hensigten med delrapport 1 er at præsentere undersøgelsen om udbredelsen og anvendelsen af lovreglerne. Inden vi gør det, vil vi i kapitel 2 beskrive lovændringerne og den forskning, der ligger til grund for dem.

Lovgrundlaget diskuteres i forhold til teori om kontinuitet i anbragte børn og unges liv samt tilknytningsteori. I kapitel 3 gennemgår vi teori og metode bag vores evaluering af de nye lovreglers implementering i kommunerne. I kapitel 4 præsenterer vi de første resultater af denne evaluering. Vi perspektiverer disse resultater i det afsluttende kapitel.

LOVÆNDRINGERNE OG DET FORSKNINGSMÆSSIGE GRUNDLAG

Vi ser her nærmere på de nye lovregler i et teoretisk perspektiv. Formålet er at danne en forskningsbaseret baggrundsviden om kontinuitet i anbringelser og dens betydning for børnene og de unge samt for sagsbehandlingen ved anbringelser. Derved skaber vi viden om, hvad der ligger bag vedtagelsen af de nye lovregler, samt hvor lovreglerne kan møde udfordringer, og hvilke forhold omkring kontinuitet i anbringelser vi ikke kan forvente, at lovreglerne får indvirkning på. Formålet er således at skabe en forståelsesramme for den *samlede* evaluering af lovreglerne og ikke blot for den kvalitative undersøgelse af deres anvendelse, som præsenteres i denne delrapport. Vi ser på kontinuitet i relation til sammenbrud, permanens og tilknytning og betragter derudover kontinuitet i et adoptionsteoretisk perspektiv. Først diskuterer vi dog hensigten med lovreglerne i et teoretisk perspektiv.

HENSIGTEN MED DE ÆNDREDE LOVREGLER

Ændringerne i den lovgivning, som trådte i kraft 1. juli 2009, har til hensigt at sikre bedre kontinuitet og stabilitet i de anbringelsesforløb, som børn og unge gennemgår. Særligt børn under 1 år skal sikres mere stabile og trygge rammer, så kognitive, sociale og adfærdsmæssige kompetencer udvikles bedst muligt. Lovændringen består af fire elementer³, hvoraf tre indgår i denne evaluering, se boks 2.1.

3. Den fjerde lovændring omhandler en udvidelse af forpligtelsen til at tilbyde psykologbehandling til børn, der følger med deres mor på krisecenter, til at omfatte alle børn – uanset alder.

BOKS 2.1

De tre nye lovregler i Barnets Reform, der indgår i evalueringen.

1. Børn og unge-udvalget får mulighed for, i særlige tilfælde, at anbringe 0-1-årige i op til 3 år uden krav om genbehandling af sagen, jf. lov om social service § 62, stk. 5.
 2. Kommunalbestyrelsen får pligt til altid at træffe afgørelser forud for en hjemgivelse og fastsætte en hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder, når et barn eller en ung hjemgives fra en anbringelse, jf. lov om social service § 68, stk. 4.
 3. Børn og unge-udvalget får mulighed for at videreføre en anbringelse uden tidsbegrænsning, hvis et barn eller en ung er blevet særligt knyttet til anbringelsesstedet og har været anbragt over 3 år, jf. lov om social service § 68a, stk. 1.
-

Kilde: Indenrigs- og Socialministeriet.

Forud for lovændringerne, oplistet i boks 2.1, gjorde følgende sig gældende på de tilsvarende punkter i lovgivningen:

1. Der var ikke mulighed for, i særlige tilfælde, at træffe afgørelse om at anbringe 0-1-årige i 3 år uden genbehandling af sagen.
2. Der eksisterede førhen ikke nogen lovgivning, som fastsatte en hjemgivelsesperiode, selvom hjemgivelse i nogle tilfælde kunne forløbe over en periode.
3. De kommunale myndigheder havde førhen ikke mulighed for at videreføre en anbringelse uden tidsbegrænsning.

Barnets Reform har desuden medført andre lovændringer, som kan have betydning for en større kontinuitet for anbragte børn og unge,⁴ og i nærværende undersøgelse er det derfor ikke sikkert, at større kontinuitet og andre forhold, der måles på, alene skyldes de tre ovennævnte nye lovregler. Tilsvarende kan der forekomme andre lovændringer eller andre forhold i løbet af måleperioden, som kan forventes at få betydning for målingen.

Inden for den ændrede lovgivning er der et fokus på børn, som endnu ikke er fyldt 1 år, jf. pkt. 1 i boks 2.1. Her betyder den nye lovregel, at anbringelsen kan gælde i 3 år, hvis det vurderes, at det er overvejende

4. Servicestyrelsen, nu Socialstyrelsen, har udgivet *"Håndbog om Barnets Reform"*, hvori det fremgår, at andre lovændringer med betydning for kontinuitet er gennemført, herunder lovændringer om retten til støtteperson for familie eller netværk til anbragte børn, en række ændringer i forhold til unges overgang til voksenliv og efterværn, udvidet adgang til adoption uden samtykke samt mulighed for i helt særlige tilfælde at fastsætte samvær mellem barn og oprindelige slægtninge efter adoption (Servicestyrelsen, 2011, s. 182).

sandsynligt, at årsagen til anbringelsen er til stede i hele perioden. Beslutning om hjemgivelse vil kun ske, hvis forhold hos forældremyndighedsindehaveren er ændret på en lang række parametre. Betænkningen til lovforslag vedrørende kontinuitet i anbringelser henviser dog ikke til, hvilke parametre eller hvor stor en ændring der skal være tale om.⁵

Hjemgivelsesperioden i punkt 2, boks 2.1, kan bruges til at skabe en mere glidende overgang for barnet eller den unge. Her skal kommunalbestyrelsen sikre, at forløbet bliver optimalt for barnet eller den unge ved, at forløbet sker planmæssigt og veltilrettelagt. Det kan fx ske ved, at der bliver taget hånd om barnet eller den unges skolegang og fritidsaktiviteter. Hjemgivelsesperioden kan vare op til 6 måneder, og kun i særlige tilfælde er det muligt at træffe afgørelse om, at hjemgivelsen foregår uden hjemgivelsesperiode. Her er der heller ikke angivet, hvilke parametre eller hvor stor en ændring der skal være tale om, for at det kan gælde som særlige tilfælde.⁶

Hensigten om kontinuitet finder vi også i den tredje nye lovregel om videreført anbringelse, jf. punkt 3, boks 2.1, som gælder alle børn og unge mellem 0 og 17 år. Med indførelsen af den lovregel kan en anbringelse videreføres uden tidsbegrænsning, hvis barnet eller den unge har været anbragt uden for hjemmet i mindst 3 år, og myndighederne vurderer, at der er opnået en stærk tilknytning mellem barnet eller den unge og anbringelsesstedet, og hvis myndighederne antager, at det er af væsentlig betydning for barnet eller den unges bedste at blive på anbringelsesstedet. Det gælder, uanset om der er tale om en anbringelse uden forældres samtykke eller frivillig anbringelse. I betænkningen til lovreglen er det angivet, at bestemmelsen fortrinsvis forventes at blive anvendt i forhold til børn og unge, der er anbragt i plejefamilier, men at den også vil kunne anvendes i forhold til børn og unge, der er anbragt på en døgninstitution eller på et opholdssted. En stærk tilknytning på et opholdssted eller en døgninstitution kan være en tilknytning til pædagoger eller andet personale på institutionerne eller tilknytning til selve stedet og omgivelserne. Barnet eller den unge kan også være tæt knyttet til andre børn på anbringelsesstedet, skolen, fritidsaktiviteter mv. Ifølge bemærkningerne er det vigtigt,

5. Betænkning til lovforslag vedrørende kontinuitet i anbringelser. Tilgængelig på: http://www.statensnet.dk/betaenkninger/1401-1600/1463-2005/1463-2005_hm/html/bet1463-2.htm. Besøgt 26-10-2015.

6. Betænkning til lovforslag vedrørende kontinuitet i anbringelser. Tilgængelig på: http://www.statensnet.dk/betaenkninger/1401-1600/1463-2005/1463-2005_hm/html/bet1463-2.htm. Besøgt 26-10-2015.

at barnet oplever anbringelsesstedet som sit hjem og føler et stærkt tilhørsforhold til stedet og de omsorgspersoner, der er på stedet.⁷

En eventuel videreførelse af anbringelse kræver en revideret undersøgelse af barnets forhold, revideret handleplan, ny psykologisk, lægefaglig eller anden børnesagkyndig helhedsvurdering og udsagn fra barnet eller den unge om holdningen til videreførelse af anbringelsen (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009b). Egelund m.fl. (2010) påpeger i overensstemmelse med den hensigt, at enighed i anbringelsen hos barnet eller den unge er meget vigtig, men det er uklart i lovgivningsændringen, hvad der vejer tungest, hvis man, ud fra et socialfagligt eller psykologisk perspektiv, vurderer, at barnet eller den unges anbringelse bør fortsætte, men barnet eller den unge ikke ønsker at fortsætte anbringelsen.

Socialministeriets skrivelse om lovgivningsændringen (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009b) henviser ikke til specifik forskning som årsag til lovgivningsændringen. Forskning fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd viser dog, at de anbragte klarer sig væsentligt dårligere end jævnaldrende, bl.a. når det gælder skole, uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet (Egelund & Vitus, 2007; Olsen, Egelund & Lausten, 2011). Herudover er der en række store forløbsundersøgelser, baseret på registerdata, der viser, at tidligere anbragte klarer sig dårligere end deres jævnaldrende, også når man tager højde for en række andre risikoforhold som kriminalitet, voldtægt, spirituskørsel og selvmordsforsøg (Christoffersen, 2008; Christoffersen, Poulsen & Nielsen, 2003; Christoffersen m.fl., 2011; Christoffersen, Soothill & Francis, 2003; Christoffersen, Soothill & Francis, 2005; Soothill m.fl., 2010). Vi har ikke herudover identificeret anden dansk forskning, som kan pege på mulige effekter af anbringelse.⁸

Egelund & Vitus peger også på, at nære og stabile voksenkontakter har betydning for, at trivsel og udvikling hos børnene kan understøttes bedst muligt. Når anbragte børn og unge oplever brud og ustabilitet i deres ophold, betyder det forringede muligheder for etableringen af tilknytning til den nærmeste omsorgsperson. Det betyder også, at de får svært ved at indgå i øvrige sociale sammenhænge, dvs. at indgå i netværk og få kammerater (Egelund & Vitus, 2007).

7. Bemærkning til lovforslag om kontinuitet i anbringelser. Tilgængelig på:
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=123261>. Besøgt 26-10-2015.

8. Undersøgelser med flere målinger over tid og en sammenligningsgruppe.

Meget tyder på, at skiftende omsorgsmiljøer og omsorgspersoner er en belastning for barnet og øger risikoen for længerevarende psykosociale vanskeligheder (Rushton & Minnis, 2002; Rutter, 2000). En forskningsoversigt om sammenbrud i anbringelser fra SFI viser, at børn opfatter afbrydelse af et plejefamilieforhold som traumatisk, sorgfuldt, ulykkeligt og utrygt (Egelund, 2006). Egelunds gennemgang viser, at en række undersøgelser kæder afbrydelser af plejefamilieanbringelser sammen med en forøget risiko for kriminalitet og adfærdsmæssige problemer (Newton, Litrownik & Landsverk, 2000; Rushton & Dance, 2004; Ryan & Testa, 2005; Taussig, Clyman & Landsverk, 2001). Barnets problematiske adfærd kan i sig selv være en stærk prædikator for afbrydelse af et plejefamilieforhold, men Newtons undersøgelse tyder på, at børn, der i øvrigt er velfungerende, også reagerer på afbrydelser af deres primære relationer med en øget grad af selvødelæggende adfærd.

KONTINUITET VERSUS SAMMENBRUD

Kontinuitet kan forstås i relation til sammenbrud, idet et led i at opnå kontinuitet kan være at forebygge og undgå sammenbrud i anbringelse. Vi vil her definere de to begreber og hvordan forskellige forhold påvirker henholdsvis kontinuitet og sammenbrud.

DEFINITION AF KONTINUITET OG SAMMENBRUD

Der eksisterer flere definitioner på sammenbrud i anbringelser inden for den internationale forskning. Ifølge Egelund m.fl. (2010) kan sammenbrud defineres ved, at anbringelsen afsluttes tidligere end forventet eller ud fra plejeforældrenes vurdering af, om de synes, at anbringelsen er afbrudt for tidligt. Sammenbrud kan også defineres som skift af omsorgsmiljø (Vinnerljung, Sallnäs & Kyhle-Westermark, 2002). I en kvantitativ analyse af udbredelsen af risikofaktorer og hvilke risikofaktorer, der er forbundet med sammenbrud i anbringelse, definerer Egelund & Vitus sammenbrud som ophør, der sker, uden at det er i overensstemmelse med forvaltningens planlægning (Egelund & Vitus, 2007). Undersøgelsen omfatter 227 unge mellem 13 og 18 år, der på et eller andet tidspunkt i løbet af 2004 blev anbragt uden for hjemmet ved en ny anbringelsesbeslutning. På baggrund af den definition er det 44 pct. af de unge i undersøgelsen, som oplevede sammenbrud i anbringelsen (Egelund & Vitus,

2007). Næsten to tredjedele af sammenbruddene skete inden for 1 år. Sammenhængen mellem sammenbrud og ni risikofaktorer blev afdækket, og Egelund & Vitus finder kun sammenhæng mellem sammenbrud og hvorvidt det er samme socialrådgiver, der har varetaget hele sagsforløbet. Hvis der kun er én socialrådgiver, er der større chance for at undgå sammenbrud.

I den foreliggende undersøgelse vil vi definere sammenbrud i anbringelse som et forhold, der som udgangspunkt må afføde en ringere grad af kontinuitet, selvom barnet eller den unges oplevelse af kontinuitet også kan handle om andre forhold end selve det at flytte fra anbringelsesstedet. Kontinuitet i anbringelser kan forstås som det, at anbringelsen forløber fra det planlagte starttidspunkt til sluttidspunktet uden afbrydelser undervejs. Det kan omvendt også betragtes mere nuanceret ud fra oplevelsen af kontinuitet hos barnet eller den unge eller hos terapeuter, socialrådgivere, forældre m.fl. (Boyce & Boyce, 1983).

PROCESSER, DER PÅVIRKER KONTINUITET OG SAMMENBRUD

Egelund m.fl. (2010) identificerer tre processer, *system-, institutions- og relationsprocesser*, som kan lede til eller afværge sammenbrud i anbringelse, på baggrund af en kvalitativ undersøgelse med interview med ti unge og deres familier. *System- og relationsprocesserne* er relevante i denne sammenhæng, fordi de giver indblik i, hvilke forhold der kan spille ind på udmøntningen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelser og deres virkning.

SYSTEMPROCESSER

Systemprocesserne dækker over strukturelle forhold, først og fremmest kommunale tiltag, koordineret af socialrådgiveren, som vedrører den enkelte unge. Andre strukturelle og samfundsmæssige forhold er dog også omfattet heraf. Den anbragte og anbringelsesstedet er hele tiden berørt af politiske og administrative forandringer inden for anbringelsesområdet, herunder forandringer i graden af støtte, som anses for rimelig og nødvendig. Det er også tidligere blevet påvist, at politiske forhold har betydning for sammenbrud af anbringelser (James, 2004). Egelund m.fl. (2010) påpeger også, at socialforvaltningsområdet ofte er nødlidende i forhold til økonomi og personale, og at denne mangel på ressourcer har betydning for problemer og konflikter, og hvordan man griber ind. Det betyder, ifølge Egelund m.fl. (2010), at forvaltningen kommer til at fungere

som ”brandslukker”, dvs. at den holder fokus på de familier, hvor sagerne er mest kritiske og haster mest, mens de mindre hastende og dramatiske sager bliver nedprioriteret. Ressourcemanglen kommer også til at medføre, at en stor del af anbringelserne kommer til at bære præg af at være gennemført akut, uanset om den unge og forældrene har været kendt i længere tid af forvaltningen.

Den akutte anbringelsesform lader, ifølge Egelund m.fl. (2010), til i sig selv at øge risikoen for anbringelsessammenbrud, bl.a. fordi der kommer til at mangle det fornødne forberedelsesgrundlag, hvilket de konkluderer på baggrund af kvalitative data.

Socialrådgiverskift kan have betydning for sammenbrud. Mange socialrådgiverskift kan betyde, at nye socialrådgivere ikke opnår tilstrækkelig indsigt i, hvor alvorlig den unges situation er, og der kan mangle børnesamtaler, der giver socialrådgiveren den fornødne indsigt i barnets situation. En utilstrækkelig indsigt i sagen kan betyde, at man igangsætter indsatser, som ikke imødekommer barnet/den unges vanskeligheder, og hvis indsatsen ikke gør det, kan det igen befordre flere sammenbrud (Egelund m.fl. 2007; Hestbæk 1997).

Lovændringen kan ikke i sig selv sikre, at der sker færre socialrådgiverskift. Den kan imidlertid bidrage til, at socialrådgiverskift har mindre betydning som følge af, at der er mere systematik i processen omkring anbringelse og eventuel videreførelse af anbringelsen. Det vil sige, at det enkelte anbringelsesforløb vil blive gennemført som mere forberedte processer, hvor en positiv systemisk effekt kan bevirke, at socialrådgiverskift får mindre betydning for børnene og de unges oplevelse af kontinuitet i sagsbehandlingen.

Dette sociologiske fokus på systemprocesser har meget til fælles med det politologiske perspektiv på den offentlige forvaltning. Forskningen inden for dette felt har peget på en lang række faktorer, der kan betyde, at lovgivningen kommer til at afvige fra det tilsigtede. Winters *integrerede implementeringsmodel* (Nielsen & Winter, 2008) synliggør fx sammenhænge mellem bl.a. de politiske, organisatoriske, ledelsesmæssige og implementeringsmæssige faktorer, der påvirker forvaltningsapparatets adfærd og effekterne af den pågældende lovgivning på de relevante målgrupper. Fra samme perspektiv har Hestbæk m.fl. (2006) i en undersøgelse af servicelovens ændrede børneregler fra 2001, der skulle styrke indsatsen for børn og unge med særlige behov, belyst variationer i implementeringsgraden i kommunerne, hvor nogle kommuner har været

væsentligt bedre til at implementere lovreglerne end andre. I undersøgelsen blev der lagt vægt på fem organisatoriske niveauer: de politiske og administrative ledelsesniveauer samt socialrådgiver-, leverandør- og borgerniveauet. Forskerne konkluderede, at en række forhold såsom ledelsesværktøjer, ledelsesstil, organisation, holdninger og karakteristika ved kommunen og socialrådgiverne havde betydning for implementeringen af de dengang nye børneregler.

RELATIONSPROCESSER

Relationsprocesser dækker over udviklingen af relationer mellem barnet eller den unge og andre. Dels er der relationer til familie, venner, kammerater, bofæller m.fl. af privat karakter, og dels er der relationerne til professionelle såsom socialrådgivere, kontaktpersoner og støttepersoner, hvor relationen har en mere offentlig karakter (Egelund m.fl., 2010). De anbragte efterspørger nærvær og samvær – noget, der kun i begrænset omfang er plads til i institutionelle anbringelser. De unge efterlyser fx nære relationer til forældre, hvilket nogle gange kan være problematisk at støtte op om, hvis graverende forhold hos forældrene betragtes som årsag til anbringelsen. Hvis ”livet er et andet sted”, dvs. at de anbragte unge er orienteret mod det liv, som foregår derhjemme, kan det øge risikoen for sammenbrud.

Relationsdannelse bliver fremhævet som meget væsentlig inden for det socialpædagogiske område. Det kommer til udtryk i anbringelsesstedernes målbeskrivelser og udsagn fra praktikere (Egelund m.fl., 2009), men ifølge de unge etableres der reelt set sjældent relationer mellem den unge og praktikerne. De relationer, som skabes, kan i nogle tilfælde fremstå som meningsløse eller negative for den unge. De unge savner hverdagsagtige aktiviteter med de voksne og gensidighed mellem voksne og unge, men lægger til gengæld afstand til at skulle diskutere, hvordan de har det. Gensidigheden handler bl.a. om, at begge parter skal yde noget til fællesskabet, mere end hvad man er forpligtet til. På et lavpraktisk plan er børn og unge passive modtagere af tøj, måltider, bad og tag over hovedet, men på det personlige plan oplever de, at de skal give meget gennem de terapeutiske samtaler, uden at de professionelle tilbyder at give noget igen. Der lader derfor til at være et misforhold mellem de unges og praktikernes forståelse af begrebet relationer. Det skaber en uligevægt mellem den unge og den voksne. Egelund m.fl. (2010) argumente-

rer for, at denne ”relationstomhed” kan starte en kædereaktion, som fører til sammenbrud.

Anden forskning på anbringelsesområdet undersøger modstandskraft, eller beskyttelsesfaktorer, hos udsatte børn og unge, der har klaret sig på niveau med deres jævnaldrende på trods af dårlige odds i form af deres anbringelse (Werner & Smith, 1992). I et dansk forskningsprojekt har Christoffersen m.fl. undersøgt børn og unge, der har været udsat for voldsomme belastninger i barndommen. De spurgte, hvorfor nogle af dem klarede sig godt, selvom de havde været udsat for disse belastninger, og undersøgte, hvorvidt en del af forklaringen kunne være, at de har oplevet at få social støtte fra en voksen eller kontakt med andre, der har været udsat for tilsvarende belastende situationer (Christoffersen m.fl., 2014). Social støtte forstås i denne sammenhæng som en relation, der får personen til at føle, at han/hun er elsket og værdsat. Relationen er kendetegnet ved empati, forståelse og respekt. Der er således tale om en personlig relation til andre, der er villige til at lytte og give emotionel og praktisk støtte, når det har været nødvendigt. Undersøgelsen viser, at de unge, der har været udsat for mishandling og vanrøgt, oftere mangler den sociale støtte, hvorimod de, der ikke har været udsat for disse overgreb, oftere har en social, støttende relation. Undersøgelsen viser desuden, at de unge, der har været udsat for overgreb, og som har fået social støtte, klarer sig bedre. Ifølge undersøgelsen er de, der klarer sig på trods af dårlige odds, især dem, der har fået social støtte. Da denne form for social støtte erfaringsmæssigt kan opstå spontant i barnets netværk, betyder det, at man, i forbindelse med hjemgivelse eller ved beslutningen om opretholdelse af en anbringelse, bør inddrage kendskab til barnets sociale netværk og potentielle støttemuligheder.

Samlet set forventer vi, at de nye lovregler kan få størst indflydelse på de systemiske processer, da lovreglerne skaber nye muligheder for sagsbehandlingen i forbindelse med anbringelser. De nye lovregler kommer sandsynligvis ikke i sig selv til at påvirke relationsprocesser, fx risikoen for relationstomhed i professionelle relationer. Indsigt i disse processer giver dog vigtig viden om, hvilke positive relationer og tilknytningsmønstre vi skal afdække og inddrage i vores evalueringsdesign, fordi de også er med til at påvirke barnet eller den unges trivsel.

KONTINUITET OG PERMANENS

Ud over at undgå sammenbrud handler kontinuitet (Egelund m.fl., 2010) om at skabe anbringelsesforløb, som er længere, og med lovændringen om mulighed for videreførelse af anbringelse skabes der rum for, at en anbringelse fortsættes uden tidsbegrænsning.

Spørgsmålet om større kontinuitet i barnets liv har ført til en interesse for den såkaldte ”permanente anbringelse” blandt forskere, praktikere og politikere. I forskningen er der ikke enighed om definitionen af ”permanente anbringelser”. Især amerikanske forskere har beskæftiget sig med at definere permanente anbringelser fra forskellige vinkler. På tværs af forskelle er der et fælles fokus på varighed og permanens. Maluccio, der er en af de amerikanske forskere, der har beskæftiget sig mest med emnet, definerer princippet ud fra en praktisk vinkel:

Permanent anbringelse er en systematisk proces til udførelse af målorienterede aktiviteter, designet til at hjælpe børn med at leve i familier, der kan tilbyde dem varige relationer med omsorgsfulde forældre eller værger, og til at give dem muligheden for at etablere livslange relationer (Maluccio, Fein & Olmstead, 1986).

Ifølge en anden anerkendt amerikansk forsker på børneområdet afhænger permanente anbringelsers succes af den hensigt, der ligger bag anbringelsen (Emlen, 1978). En permanent anbringelse kan ikke garanteres at vare for evigt, men hensigten bag anbringelsen skal være, at anbringelsen har mulighed for at etablere livslange relationer. Først da kan man, ifølge Emlen, tale om en permanent anbringelse. Etableringen af livslange relationer er således idealet for den permanente anbringelse (Emlen, 1978, s. 10-11).

Det er værd at fremhæve, at ideologien om permanent anbringelse bygger på en række præmisser, dvs. fx opfattelsen af familien som en værdifuld enhed i samfundet, betydningen af tilknytningen mellem barn og voksen og værdien af det biologiske bånd. Disse præmisser læner sig op ad tilknytningsteorien inden for psykologien (bl.a. Bowlby, 1969). Med de nye lovreglers hensyn til tilknytning mellem barnet eller den unge og anbringelsesstedet gennem øget kontinuitet kan anbringelser efter disse lovregler komme nærmere idealet om permanente anbringelser med mere varige relationer.

ADOPTIONSTEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ KONTINUITET OG PERMANENTE ANBRINGELSER

Relationen mellem barn og voksen i den permanente anbringelse har mange lighedspunkter med egentlig adoption, herunder især åben adoption, hvor adoptivbørnene har informationer om og eventuelt kontakt til deres biologiske forældre. Adoption er, ifølge Christoffersen m.fl. (2007), præget af kontinuitet og stabilitet i højere grad, end anbringelse almindeligvis er. Ved overdragelse af forældremyndighed ved adoption sker der formentlig en langt stærkere tilknytning fra adoptivforældre til barnet (og omvendt), end tilfældet fx er ved den professionelle relation i en anbringelse.

En systematisk gennemgang af udenlandske erfaringer med adoption ser på effekterne af adoption som en indsats over for børn, hvis forældre af den ene eller anden grund ikke kan tage vare på dem. I deres systematiske forskningsoversigt gennemgår Christoffersen m.fl. en række internationale studier og finder, at adoptivbørn har det bedre end hjemgivne og anbragte børn, både hvad angår skoleresultater, indlæringsvanskeligheder, dumpeprocent, færdighedstest, selvværd, adfærdsmæssige problemer og mentale problemer (Christoffersen m.fl., 2007). Det kan være kontinuiteten og en række andre forhold i adoptionen, som har den effekt.

I Danmark ligger sammenbrudsfrekvensen ved anbringelser på 26 pct. for anbringelser i 2007 (Ankestyrelsen 2012), og Christoffersen m.fl. peger på, at sammenbrudsfrekvensen svinger mellem 10 og 40 pct. for børn over 11 år, dvs. børn, der er blevet anbragt sent. Den høje sammenbrudsfrekvens blandt de ældre børn skyldes antageligt, at det er vanskeligere at opnå en stærk tilknytning i så sen en alder, og børnene kan være mere varigt skadede af omgivelserne og de forhold, der har ført til anbringelsen (Christoffersen m.fl., 2007).

Børn i åbne adoptioner udviser en høj grad af tilknytning til deres adoptivforældre, og tilknytningen er stort set uafhængig af graden af åbenhed i adoptionsforholdet (Christoffersen m.fl., 2007). Dog tyder det på, at små børn har vanskeligere ved at opnå tilknytning til deres adoptivforældre, hvis de har direkte og personlig kontakt med deres biologiske forældre. Samtidig viser det sig, at børn, som er store, når de bliver adopteret i åbne adoptioner, viser mindre grad af problemadfærd, og at åbenhed generelt reducerer risikoen for sammenbrud i adoptionsforhol-

det. Jo ældre og mere udviklede børnene er, desto større glæde har de af åbenheden, da alle adoptivbørn – uanset om de er i lukkede eller åbne adoptioner – udviser nysgerrighed omkring, hvem deres biologiske forældre er. I relation til at sikre kontinuitet i anbringelser peger disse indsigter fra undersøgelser af adoption på, at kontakten med og forholdet til de biologiske forældre er vigtig for at undgå sammenbrud. Med lovændringen om kontinuitet i anbringelser bliver det i højere grad muligt at gå imod forældrenes ønsker, men for at undgå sammenbrud og styrke barnets muligheder for en positiv udvikling kan netop den fortsatte relation til forældrene være en nøgle.

I nær sammenhæng med lovændringen om kontinuitet i anbringelser blev reglerne om adoption uden samtykke også ændret i 2009. Formålet med lovændringen var at sikre anbragte børn og unges mulighed for kontinuitet og stabilitet i opvæksten gennem adoption uden samtykke i tilfælde, hvor forældrene aldrig vil kunne tage sig af dem og give dem en stabil familierelation. Samtidig blev der indført en mulighed for, at der efter adoptionen kan fastsættes samvær eller anden form for kontakt mellem barnet og barnets oprindelige slægtninge, navnlig forældrene, hvis det er bedst for barnet. Ændringen havde imidlertid ikke den ønskede effekt. I 2015 blev betingelserne for at gennemføre en adoption uden samtykke på ny lempet (lov nr. 530 af 29. april 2015). Ved 2015-ændringen blev der indført en mulighed for at gennemføre en adoption uden samtykke i tilfælde, hvor barnets tilknytning til en plejefamilie har fået en sådan karakter, at det vil være skadeligt for barnet at bryde den, navnlig af hensyn til kontinuiteten og stabiliteten i barnets opvækst og af hensyn til barnets relation til forældrene.

KONTINUITET OG TILKNYTNING

Kontinuitet antages at skabe større trivsel for barnet eller den unge på baggrund af, at barnet eller den unge får mulighed for at opnå en stærkere tilknytning til de voksne omsorgspersoner og andre unge. Det er derfor væsentligt at bringe tilknytningsaspektet ind i en anbringelsessammenhæng. Barnet har et udtalt behov for at opnå en tæt kontakt med et andet individ, som barnet oplever en klar identifikation med og som barnet opfatter som at være (bedre) i stand til at klare sig i verden (Bowlby, 1994, s. 35). I den sammenhæng er det derfor væsentligt at få belyst

børns tilknytningsmuligheder, og hvilken kvalitet denne tilknytning forventes at have, samt hvad der gør det sandsynligt, at et barn kan knytte sig til andre end sine biologiske forældre.

John Bowlbys teori om tilknytning tager udgangspunkt i relationen mellem barnet og forældre. Tilknytning skal forstås sådan, at både barnet og den voksne er stærkt disponerede for at nærme sig og være i tæt kontakt med hinanden – og særligt under ganske bestemte betingelser, eksempelvis når barnet er ked af det, bange eller lider fysisk nød (Bowlby, 1994, s. 36). Bowlby dokumenterer, at det er helt essentielt for barnet at have et varmt, intimt og kontinuerligt forhold til sin mor (eller en permanent morssubstitut). Han viser ved hjælp af egne og andres undersøgelser, at børn, der bliver afskåret fra forældres omsorg, får psykiske og fysiske skader (Christoffersen, 1999, s. 43-46). Ud fra tilknytningsteorien står det klart, at barnets tidlige erfaringer former dets fremtidige adfærd. Gennem barnets gentagne interaktioner med sine omsorgspersoner lærer barnet, hvad det kan forvente af omsorgspersonen, og barnet tilpasser sin tilknytningsadfærd herefter (Haugaard & Hazan, 2003, s. 917). Tilknytningsteorien understøttes endvidere af forskning inden for neuroafektiv og neurobiologisk forskning. For eksempel har Schore (1994) påvist, at tidlige erfaringer med tilknytning afspejles i hjernens neurale baner. Således kan man på en screening se forskel på hjernen hos et tidligt omsorgssvigtet barn og hjernen hos et barn i almindelig udvikling.

Et interessant spørgsmål ved tilknytningsperspektivet er, om der findes et kritisk tidspunkt i barnets udvikling af tilknytning, og hvad der gør det sandsynligt, at et barn vil knytte sig til sine adoptivforældre (eller voksne på anbringelsesstedet). Det empiriske materiale viser, at tilknytning er universel (Colin, 1996 og Kagan, 1982 jf. Haugaard & Hazan, 2003). Alle normale børn, som får mulighed for det, har en følelsesmæssig tilknytning til en voksen inden 1-års-alderen, og tendensen til tilknytning er medfødt. Her kan man se en parallel til lovændringens særlige vægt på kontinuitet hos små børn, som anbringes, før de er fyldt 1 år.

Tilknytningsbåndene udvikles over tid. Det vil sige, at barnet de første par måneder af sit liv vil stille sig tilfreds med omsorg fra en hvilken som helst person. Først omkring 6-7-måneders-alderen begynder barnet at vise de første tegn på tilknytning. På det tidspunkt begynder barnet at gøre modstand og bringes ud af fatning ved adskillelse fra de primære omsorgspersoner. Ud fra tilknytningsteorien er det mere sandsynligt, at et barn, der endnu ikke har dannet en tilknytning til sin første

omsorgsperson, vil danne en sådan til sine adoptivforældre (eller voksne på anbringelsesstedet), end et barn, som har nået at danne en tilknytning til sin første omsorgsperson (Haugaard & Hazan, 2003). Dette resultat er relevant for lovreglen vedrørende anbringelse af 0-1-årige i op til 3 år uden krav om genbehandling af sagen.

TILKNYTNINGENS KVALITET

Kvaliteten af den tilknytning, et barn har med sig i bagagen, når det bort-adopteres, har betydning for dets måde at handle og opfatte på hos den nye familie. Ifølge Bowlby er det dog muligt for barnet at udvikle sig til det bedre, men også til det værre. Bowlby introducerer to begreber – ”indre arbejdsmodeller” og ”udviklingsstier” – til at anskueliggøre barnets udvikling. De indre arbejdsmodeller udgøres af barnets tidlige erfaringer med tilknytningspersonerne og vil påvirke dets forventninger og adfærd i eksisterende såvel som fremtidige forhold (Bernth, 2003, s. 514; Bowlby, 1969; Haugaard & Hazan, 2003, s. 917f). De indre arbejdsmodeller udgør således prædiktionerne for normal versus psykopatologisk udvikling. Men barnets indre arbejdsmodeller er, ifølge Bowlby, ikke fastlagt én gang for alle. De kan revideres, hvis der opstår nye, betydningsfulde forhold, eksempelvis når et barn placeres i en adoptionsfamilie (Howe, 1998, s. 141). Ifølge Bowlby har et barn fra fødslen mulighed for at følge en vifte af udviklingsstier. Det kan både udvikle sig ad en sund sti og ad en afvigende sti, og det er barnets miljø, der er bestemmende for, hvilken sti barnet betræder. Særligt forældrene/erstatningsforældrenes måde at behandle barnet på og barnets reaktion på forældrene har betydning for muligheden for forandring. Evnen til udviklingsændring aftager dog med alderen (Bowlby, 1994, s. 151). Man kan forestille sig, at børn, der er sent adopterede, og hvis oplevelser med den primære omsorgsperson bygger på uforudsigelighed, manglende respons og omsorg, vil opbygge negative opfattelser af sig selv og af andre. Disse børn vil, ud fra Bowlbys teori, have sværere ved at ændre sig end de tidligt adopterede, men muligheden foreligger. En tidlig utryk tilknytning er således en risikofaktor, men nye betydningsfulde kontekster (eksempelvis miljøskift ved adoption) kan have positiv indflydelse på barnets videre udvikling.

Tilknytning er et væsentligt fundament for personlighedsdannelsen, og derfor er tilknytningsmønstrene yderst centrale for forståelsen af barnets udvikling. Ud over Bowlbys egne undersøgelser har mange andre

empiriske undersøgelser påvist betydningen af en sikker tilknytning for barnets personlighedsudvikling (Schaffer, Jørgensen & Lev, 2000; Van Ijzendoorn, Bakermans-Kranenburg & Juffer, 2007). Ainsworth (1985) har, i tæt samarbejde med Bowlby, fundet, at en tryk/sikker tilknytning støtter barnets selvtillid og øger barnets evne til emotionel kontrol, hvorimod usikker tilknytning medfører forringet evne til socialisering og øger risikoen for adfærdsforstyrrelser (Carlson jf. Rechenbach & Cashman, 1999, s. 622). Usikker tilknytning betragtes som en mildere tilstand end en egentlig tilknytningsforstyrrelse. En primær usikker tilknytning vil ikke nødvendigvis føre til en tilknytningsforstyrrelse (Rechenbach, 2003a), men risikoen for psykopatologi er forøget i kraft af et usikkert tilknytningsmønster, særligt for det desorganiserede tilknytningsmønster (O'Connor & Zeanah jf. Rechenbach, 2003a). Tilknytningsforstyrrelser er et relevant aspekt i denne sammenhæng. Meget tyder på, at fraværet af en konsistent omsorgsgiver og en såkaldt "sektiv tilknytning" spiller en stor rolle i udviklingen af tilknytningsforstyrrelser (O'Connor & Zeanah jf. Rechenbach, 2003a). "Selektiv tilknytning" refererer til, at et barn kan danne et sikkert forhold til sine forældre eller den primære omsorgsperson, og at det foretrækker dem frem for generelle, kompetente voksne. Barnet begynder bevidst at rette sin tilknytning mod få bestemte personer frem for omskiftelige omsorgspersoner. Der opstår en separationsangst hos barnet, når det adskilles fra sine forældre, og barnet udvikler en kognitiv erindring om sine omsorgspersoner, så det nu også søger dem, når de ikke fysisk er tilstede (Bowlby, 1969). Børn kan være så følelsesmæssigt og socialt understimulerede, at de har svært ved at forme en selektiv tilknytning til voksne, og de har derfor generelt svært ved at indgå i sociale relationer (Howe, 1998: 190ff). Hvis barnet ikke reagerer med en 'sektiv tilknytningsreaktion' på den umiddelbare omsorgsperson (som oftest forældrene), indgår dette som ét blandt flere faresignaler i en børnepsykiatrisk udredning.

Tilknytningsteorien har betydet meget for forståelsen af psykiatriske lidelsers opståen, idet kvaliteten af den tidlige mor-barn-relation har vist sig at være en væsentlig faktor for, om man vil udvikle en psykisk lidelse eller ej. Rechenbach understreger dog, at psykiske sammenbrud ofte vil være karakteriserede ved et kompleks af forskellige risikofaktorer, og tilknytningsmønsteret kan derfor ikke stå alene som årsagsforklaring (Rechenbach, 2003b).

Sammenhængen mellem tilknytning og psykopatologi, adfærdsforstyrrelser og den generelle kvalitet af relationen mellem omsorgsperson og barn, gør det væsentligt at se på, om tilknytning kan skabes gennem mere kontinuitet, når først barnet er skadet af at mangle tilknytning.

En gennemgang af forskningsresultater vedrørende barnets tidlige psykologiske udvikling, som er relateret til adoptionsspørgsmålet, konkluderer, at der i dag foreligger rigelig dokumentation for, at effekten af en tidlig oplevelse er reversibel under de rette omstændigheder. Undersøgelser af depriverede børn, dvs. børn, der lider afsavn, viser, at skadevirkningerne af uheldige påvirkninger kan undgås ved en radikal forandring af miljøet – fx adoption. Det tyder således på, at børn, der udviklingsmæssigt er tilbagesående i en lang række intellektuelle og sociale funktioner, og som er følelsesmæssigt forstyrrede, kan komme sig (Schaffer, 2000).

TILKNYTNING TIL DISKUSSION

Bowlbys perspektiv på tilknytning bygger på *objektrerelations-traditionen* inden for psykoanalysen, kombineret med begreber inden for andre teoretiske retninger (Bowlby & Bertelsen, 2003, s. 134). En anden tilgang til forståelse af tilknytning kan findes i *behovsrelations-traditionen*, som samtidig kan supplere Bowlbys tilknytningsteori. Den primære forskel mellem de to traditioner hviler på forskellige forståelser af, hvorvidt et barn kan etablere en tilknytning til andre omsorgsgivere, fx i forbindelse med anbringelse, når det allerede har etableret en tilknytning til sine biologiske forældre, hvad enten denne tilknytning er god eller dårlig.

Behovsteoretikere (repræsenteret ved Goldstein, Freud & Solnit, 1981) mener, at børn kan udvikle en tilknytning til andre voksne end deres biologiske forældre. Hvis barnet forventes at være anbragt i lang tid, finder Goldstein, Freud & Solnit, at man bør stræbe efter, at tilknytningen til de primære omsorgspersoner bliver så stærk som muligt, og at en tilknytning til de biologiske forældre ikke er til hinder for dette. Ifølge disse teoretikere er rollen som primær omsorgsperson derfor ikke alene knyttet til de biologiske forældre. Hvis der skal være mulighed for tilknytning mellem børn eller unge og plejepersonale på institutioner, er det også relevant at se på, hvor ofte der sker udskiftning af personale. Som før nævnt er der sammenhæng mellem sammenbrud i anbringelser og personaleudskiftning, men der mangler kendskab til frekvensen af personaleudskiftning ved anbringelsessteder.

Objektrelationsteoretikerne (repræsenteret ved Mahler, Pine & Bergman, 1975) mener derimod ikke, at børn kan skabe tilknytning til andre end deres biologiske forældre, når først tilknytningen er skabt. Barnet kan dog godt skabe en pseudotilknytning til andre voksne, men ikke den dybe tilknytning, som det har til sine primære omsorgspersoner. Socialpolitisk har vi i Danmark været inspireret af den objektrelationsmæssige tilgang til forståelse af børns udvikling og tilknytning, idet det anbragte barn har en ret til, og kommunen en pligt til at sørge for, at kontakten mellem det og forældrene opretholdes (Egelund & Hestbæk, 2003; Indenrigs- og Socialministeriet, 2011 §71). Med de ændrede lovrer kan det tyde på, at Danmark er ved at ændre position i forståelsen af tilknytning i retning af den behovsmæssige tilgang.

OPSUMMERING

Det samlede teoretiske grundlag viser, hvordan lovændringens styrkelse af kontinuitet i anbringelser på forskellig vis kan bidrage til at skabe et bedre anbringelsesforløb med positive resultater for anbragte børn og unge. Lovændringen understøtter især systemprocesser og relationsprocesser, ligesom den giver mulighed for at styrke permanens i anbringelse. Dette forhold samt øget hensyntagen til tilknytning og fokus på kontinuitet i anbringelser hos 0-1-årige kan desuden give mulighed for styrkede tilknytningsmønstre.

Med afsæt i disse teoretiske indsigter vil vi nu beskrive det samlede evalueringsdesign for vores undersøgelse af lovændringen om kontinuitet i anbringelser.

EVALUERING AF LOVREGLERNES ANVENDELSE: TEORI OG METODE

Formålet med dette kapitel er at beskrive de metodiske og teoretiske overvejelser om den kvalitative evaluering af anvendelsen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelser i kommunerne. Først beskriver vi den teoretiske kontekst for implementeringsanalysen, og dernæst beskriver vi den metodiske fremgangsmåde og analysestrategi.

DEN TEORETISKE KONTEKST FOR ANALYSEN

Udbredelsen og anvendelsen af lovreglerne relaterer sig til implementering af politik, dvs. processerne fra udformningen af en given lov til dens endelige anvendelse. Forskningen har peget på en lang række faktorer, som påvirker, i hvilken grad lovgivningen bliver implementeret i praksis. Vi har i kapitel 3 beskrevet det sociologiske perspektiv, som dækker over strukturelle forhold (under betegnelsen *systemprocesser*) såsom kommunale tiltag, koordineret af socialrådgiveren, samt økonomiske og personale-mæssige forhold (fx Egelund m.fl., 2010). I denne analyse tager vi udgangspunkt i den politologiske forskning. Nielsen & Winter har gennemgået den internationale litteratur om implementering af socialpolitik og på den baggrund opstillet en *integreret implementeringsmodel*, der synliggør sammenhænge mellem bl.a. de politiske, organisatoriske, ledelses- og im-

plementeringsmæssige faktorer, der påvirker forvaltningsapparatets adfærd og effekterne af den pågældende lovgivning på de relevante målgrupper. Modellen kan være med til at tydeliggøre variationer i implementeringen (Nielsen & Winter, 2008). I tabel 3.1 er nogle af de væsentligste forhold, der har betydning for implementeringen, skitseret.

TABEL 3.1

Påvirkningsmodel for implementeringsprocessen for lovregler.

Forklarende variable	Eksempler
Politikdesign	Den forudgående politikformuleringsproces og politiske instrumenter
Organisatorisk og interorganisatorisk adfærd	De deltagende myndigheder og organisationer med forskellige interesser i implementeringen
Ledelse	Ledelsesinstrumenter, informationsasymmetri mellem ledere og frontpersonale
Frontarbejdere	Præstationer, der leveres til borgerne, individuelle skøn
Målgruppen	Adfærd hos målgruppen selv, ofte i samspil med frontpersonalet

Kilde: Nielsen & Winter (2008).

Dertil kommer, at omgivelserne, i form af de socioøkonomiske forhold og den offentlige opinion, ofte påvirker implementeringen (Nielsen & Winter, 2008).

Det sidste led i *implementeringsprocessen* udgøres af mødet mellem frontarbejderen og borgeren, hvor loven realiseres. Frontarbejderens betydning for, hvordan ny lovgivning kommer til udtryk i praksis, er et væsentligt aspekt inden for implementeringsforskningen (Nielsen & Winter, 2008). Tidligere forskning inden for børn og unge-området har beskrevet forskellige problemstillinger med betydning for implementeringen af ny lovgivning.

Hestbæk m.fl. (2006) har i en undersøgelse af servicelovens nye børneregler fra 2001, der skulle styrke indsatsen for børn og unge med særlige behov, belyst variationer i kommunernes implementeringsgrad, hvor nogle kommuner har været væsentligt bedre til at implementere lovreglerne end andre. I undersøgelsen blev der lagt vægt på fem organisatoriske niveauer: de politiske og administrative ledelsesniveauer samt socialrådgiver-, leverandør- og borgerniveauet. På baggrund af multivariate analyser konkluderede undersøgelsen, at en række forhold såsom le-

delsværktøjer, ledelsesstil, organisation, holdninger, karakteristika ved kommunen og ved socialrådgiverne har betydning for implementeringen af de nye børneregler. Det var imidlertid ikke muligt at belyse, hvilke faktorer der havde størst betydning.

I en anden undersøgelse beskrev Ankestyrelsen (2010) nogle af de generelle udfordringer, der kendetegner sagsbehandlingen på børneområdet. Heraf fremgår det, at socialrådgiverne oplever et betydeligt tidspres, der bl.a. betyder, at det er svært at finde tid til dokumentationsarbejdet. Ydermere nævnes problemer med at følge med i nye lovregler og implementere dem i arbejdsgange, da det opleves som meget ressourcetrævendende for socialrådgiverne. Undersøgelsen viser, at socialrådgiverne og deres ledere ikke i væsentlig grad giver udtryk for problemer med forståelsen af juraen, men i stedet peger på, at det er grundet hensigten med lovreglerne, at sagsbehandlingen ikke altid er i overensstemmelse med lovreglerne (Ankestyrelsen, 2010).

En kortlægning af socialforvaltningens overvejelser ved anbringelsen af børn uden for hjemmet (Egelund & Thomsen, 2002) peger på en uensartethed i sagsbehandlingen. På baggrund af en vignetundersøgelse lokaliserer Egelund & Thomsen (2002) en række uenigheder i socialrådgivernes vurderinger af ti beskrevne børnesager. Det gælder bl.a.:

- Hvor alvorlig en problemstilling vurderes at være
- Hvilke argumenter der lægges vægt på i begrundelsen af en sags alvorlighed
- Forskellige vurderinger af, om forebyggelse er relevant, eller om anbringelsen er nødvendig
- Om anbringelse med eller uden samtykke vil være mest hensigtsmæssig i forhold til barnet/familiens situation
- Hvilket anbringelsesmiljø der i givet fald vil modsvare barnets alder og problemer.

Wilson bemærker, at offentligt ansattes adfærd påvirkes af, hvilke oplevelser og erfaringer de har gjort sig i tidligere eller nuværende opgaver. Manglende eller upræcise regler kan resultere i, at holdninger og opfattelser hos den enkelte socialrådgiver kommer til at udfylde hullerne (Wilson, 1989). Et eksempel kunne være, at en socialrådgivers vurdering af motiverne hos klienten vil kunne få betydning for, hvilken indsats der iværksættes. I den sammenhæng har det en stor betydning, hvilke personlige

præferencer og holdninger socialrådgiveren har. Her spiller den enkeltes livserfaringer samt uddannelsesmæssige og sociale baggrund foruden personlige karakteristika som køn og alder ind (Lægreid & Olsen, 1978).

Med afsæt i de perspektiver, den tidligere forskning peger på vedrørende frontarbejderne og problemstillinger i sagsbehandlingen, vil vi i det følgende beskrive den kvalitative undersøgelses design.

DESIGN AF DEN KVALITATIVE UNDERSØGELSE

Dette kapitel beskriver kort det metodiske og analytiske grundlag for den kvalitative undersøgelse. Vi begynder med 1) nogle overordnede overvejelser om undersøgelsens design på baggrund af den teoretiske kontekst. Dernæst følger 2) en gennemgang af metodens muligheder og begrænsninger efterfulgt af 3) en beskrivelse af udvælgelsen af socialrådgiverne. Afslutningsvis beskriver vi 4) undersøgelsens metode og gennemførelse for til sidst at vende blikket mod 5) den analysestrategi, der danner baggrund for indholdet af den videre analyse.

Som tidligere beskrevet er der en lang række faktorer af politisk, organisatorisk, ledelsesmæssig og implementeringsmæssig karakter, der kan have betydning for implementeringen af lovreglerne. I denne delundersøgelse er viden om lovreglerne alene opnået på baggrund af interview med socialrådgiverne, hvilket afgrænser den indsamlede viden til deres oplevelser og erfaringer af, hvad der har betydning for anvendelsen af lovreglerne. Det betyder til gengæld, at det har været muligt at gå i dybden med det sidste led i implementeringsmodellen: mødet mellem socialrådgiveren og klienten. I tabel 3.2 har vi opstillet en model for de mulige faktorer, vi antager har betydning for anvendelsen af lovreglerne, og som vi har forsøgt at få belyst i interviewene. Særligt har vi rettet fokus mod socialrådgiveres overvejelser og refleksioner vedrørende de nye lovregler.

TABEL 3.2

Mulige forklarende faktorer for socialrådgivernes anvendelse af lovreglerne om kontinuitet i anbringelser.

Forklarende faktorer	Eksempler
Karakteristika ved socialrådgiverne	Alder Uddannelsesår Erfaring med og hyppighed af anbringelsessager
Kendskab til lovreglerne	Hvordan har socialrådgiverne fået kendskab til lovreglerne?
Holdninger til lovreglerne	Hvad er socialrådgivernes holdninger til lovreglerne? Hvad oplever socialrådgiverne af styrker og svagheder ved lovreglerne?
Praktisk erfaring med lovreglerne	Hvordan er socialrådgivernes konkrete erfaring med lovreglerne? Hvilke betingelser skal der være til stede for at anvende lovreglerne, ifølge socialrådgiverne?
Oplevelse af sammenbrud/kontinuitet	Hvad er socialrådgivernes oplevelse af kontinuitet og sammenbrud? Hvilke faktorer har, ifølge socialrådgiverne, betydning for sammenbrud?

UDVÆLGELSE AF INTERVIEWPERSONER

Undersøgelsen baserer sig på 11 kvalitative interview med socialrådgivere, der alle har siddet med anbringelsessager af børn og unge, hvor betingelserne for at anvende lovreglerne skønnes at være opfyldt. Effektmålingen, som er en del af den samlede evaluering af lovreglerne, omfatter en spørgeskemaundersøgelse. Socialrådgivernes navne og kontaktoplysninger blev i første omgang hentet ind via spørgeskemaundersøgelsen (se kapitel 1) af anbragte børn og unge. Hensigten bag denne fremgangsmåde var at sikre, at informanterne ville have haft konkret erfaring med – og dermed mere pålidelig viden om – disse lovregler. Vi havde indtil 1. maj 2015 modtaget kontaktoplysninger gennem spørgeskemaundersøgelsen af børnenes omsorgspersoner og de unge selv⁹ om i alt 86 socialrådgivere fra 43 kommuner. Socialrådgiverne var opdelt på baggrund af de grupper, børnene var inddelt i: 1) en primær målgruppe af børn og unge, for hvem der er truffet afgørelser efter de nye lovregler, 2) en sekundær målgruppe, bestående af de børn, der kunne have modtaget indsatsen under de nye regler, men som ikke fik den i 2010-2012, og 3) en sammenligningsgruppe af børn, der var anbragt før de nye lovreglers ikrafttræden, men som i princippet opfyldte betingelserne i de nye lovregler i perioden 2006-2008 (se kapitel 1 og bilag 1 for uddybning). Tabel 3.3

9. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført blandt en stikprøve af børn og unge, identificeret i den primære målgruppe, den sekundære målgruppe og sammenligningsgruppen, udtaget på basis af data for perioden juli 2010 til december 2012 samt perioden 2006-2008.

viser, hvordan disse socialrådgivere var fordelt over de to lovregler og de tre grupper (målgrupperne samt sammenligningsgruppen). Den viser fx, at der var modtaget kontaktoplysninger om otte socialrådgivere, som havde anvendt § 68 a, stk. 1 (om videreført anbringelse), 26 socialrådgivere, som *kunne* have brugt denne lovregel, men ikke gjorde det, samt 13 socialrådgivere, som ikke havde haft mulighed for at anvende lovreglen i perioden 2006-2008 (inden den nye lovregel trådte i kraft), men hvor det vurderes, at bestemmelserne kunne have været anvendt. Tabellen viser også en skævhed i de oplysninger, der var indhentet via informanterne i spørgeskemaundersøgelsen. Der var fx ikke modtaget kontaktoplysninger om nogen socialrådgivere overhovedet fra den primære og den sekundære målgruppe i forhold til § 62, stk. 5 (3-års-reglen for 0-årige).

TABEL 3.3

Socialrådgivere, for hvem undersøgelsen har modtaget kontaktoplysninger i april 2015. Særskilt for undersøgelsesgruppe og anvendt lovregel. Antal.

	§ 62, stk. 5	§ 68 a, stk. 1.
Primær målgruppe	0	8
Sekundær målgruppe	0	26
Sammenligningsgruppe	39	13

Anm.: *Primær målgruppe*: socialrådgivere, der har anvendt en af de to lovregler i 2010-2012. *Sekundær målgruppe*: socialrådgivere, der har haft anbringelsessager, hvor det skønnedes, at sagerne opfyldte betingelserne i 2010-2012, og som derfor har haft mulighed for at anvende lovreglerne. *Sammenligningsgruppe*: socialrådgivere, der har haft anbringelsessager før ikrafttrædelsen af lovreglerne, dvs. 2006-2008, men hvor sagerne lignede dem, som lovreglerne var tiltænkt.

Kilde: SFT's spørgeskemaundersøgelse om trivsel og udvikling blandt de 6-, 11- og 15-årige anbragte.

For at sikre tilstrækkelig dækning af alle kategorier hentede vi oplysninger om yderligere informanter gennem de socialrådgivere, vi kontaktede. I det kvalitative studie har det således været muligt at opnå en endelig fordeling af informanter, der ser ud som i tabel 3.4.

TABEL 3.4

Socialrådgivere, der er opnået interview med vedrørende henholdsvis § 62, stk. 5, og § 68 a, stk. 1. Særskilt for undersøgelsesgrupper. Antal og kommunetilknytning.

	§ 62, stk. 5	§ 68 a, stk. 1
Primær målgruppe	2 Kommune A Kommune B	2 Kommune E Kommune F
Sekundær målgruppe	2 Kommune A Kommune C	2 Kommune G Kommune H
Sammenligningsgruppe	2 Kommune D Kommune C	1 Kommune I

Anm.: *Primær målgruppe*: socialrådgivere, der har anvendt en af de to lovregler. *Sekundær målgruppe*: socialrådgivere, der har haft anbringelsessager efter ikrafttrædelsen af lovreglerne, og som derfor har haft mulighed for at anvende lovreglerne. *Sammenligningsgruppe*: socialrådgivere, der har haft anbringelsessager før ikrafttrædelsen af lovreglerne, men hvor sagerne lignede dem, som lovreglerne var tiltænkt.

Kilde: SFI's spørgeskemaundersøgelse om trivsel og udvikling blandt de 6-, 11- og 15-årige anbragte; socialrådgivere i de pågældende kommuner.

Den opnåede fordeling af informanter afviger fra den oprindelige fordeling af socialrådgivere fra spørgeskemaundersøgelsen (vist i tabel 3.3). Tabel 3.4 viser, hvordan de 11 socialrådgivere fra ni kommuner fordeler sig i forhold til anvendelse af de to lovregler og de tre grupper. Fordelingen af informanterne i tabel 3.4 er baseret på de kontaktoplysninger, som vi har modtaget gennem spørgeskemaundersøgelsen, suppleret med oplysninger fra socialrådgiverne om yderligere informanter.

Det skal dog understreges, at denne opdeling ikke er så entydig, idet sammenligningsgruppen eksempelvis godt kan have haft sager af nyere dato, hvor man kunne have brugt lovreglen. Derudover viste det sig, at nogle socialrådgivere havde erfaring med at anvende begge lovregler, fx er der flere af socialrådgiverne, der har været i berøring med både § 62, stk. 5 (3-års-reglen for 0-årige), og § 68 a (om videreført anbringelse), og som derfor kunne optræde i begge rækker. Vi har flyttet socialrådgivere til den primære målgruppe, hvis det undervejs har vist sig, at de har brugt lovreglerne, idet det er væsentligt at skelne mellem de socialrådgivere, der har brugt lovreglerne, og dem, der ikke har. Det skal understreges, at de 11 socialrådgivere er blevet interviewet med henblik på at undersøge alle tre lovregler.

GENNEMFØRELSEN AF INTERVIEW

Valget af den kvalitative metode til denne undersøgelse har medført, at vi kunne spørge ind til socialrådgivernes vurderinger af lovreglerne. Fordele ved denne type undersøgelse er, at interaktionen mellem interviewer og informant giver mulighed for uddybelse og begrundelse af svar (Kvale & Brinkmann, 2015). Derudover er et væsentligt argument for anvendelsen af den kvalitative metode, at den muliggør en bevidst naivitet, hvorved vi kan indhente så omfattende og forudsætningsløse beskrivelser hos socialrådgiverne som muligt (Kvale & Brinkmann, 2015). Ligeledes er det muligt at afdække både manifesterede og latente holdninger og motiver, som kan begrunde til- eller fravalget af brugen af lovreglerne. Interviewene var af en time til halvanden times varighed.

Interviewguiden er udformet semistruktureret, således at der har været mulighed for, at samtalen kunne forløbe forskelligt, alt efter hvad der viste sig relevant for det enkelte interview. Vi begyndte med at spørge ind til socialrådgiverens alder og hvilket år socialrådgiveren var blevet færdiguddannet, ud fra en antagelse om, at erfaring inden for området kunne have betydning. På den anden side kunne nyuddannede allerede under uddannelsen have beskæftiget sig med lovreglerne, hvilket kunne tænkes at have rustet dem bedre i forhold til anvendelsen af lovreglerne. Det viste sig imidlertid, at socialrådgivernes erfaring med og vurdering af lovreglerne ikke havde nogen klar sammenhæng med, hvor længe de havde arbejdet inden for området, eller hvorvidt de var uddannet før eller efter tilblivelsen af lovreglerne.

Vi opbyggede interviewguiden ud fra en antagelse om, at validiteten af interviewene stod stærkest, hvis vi tog udgangspunkt i socialrådgivernes konkrete erfaringer med lovreglerne, hvis det var muligt. Et pilotinterview tidligt i processen samt de endelige interview har understøttet os i de antagelser. Eksempelvis gav socialrådgiverne udtryk for et sparsomt kendskab til deres kollegaers sager samt til generelle forhold såsom antal anbringelser i kommunen. Derudover slog socialrådgiverne ofte over i eksempler, hvis man fx spurgte ind til styrker og svagheder ved lovreglerne. Det understøttede vores tese om, at det var gennem de mere specifikke sagseksempler, at vi bedst kunne få viden om de processer, der går forud for beslutningen om at anvende lovreglerne.

METODENS MULIGHEDER OG BEGRÆNSNINGER

Den viden, der fremkommer i undersøgelsen, afhænger af valget af metode og spørgsmål. Analysen af anvendelsen af lovreglerne tager, som tidligere påpeget, udgangspunkt i socialrådgivernes perspektiv og deres erfaringer med og holdninger til lovreglerne. Analysen baserer sig på 11 interview. Det betyder, at fundene og de konklusioner, vi kan drage på baggrund af analysen, er udtryk for nogle mønstre i implementeringen og anvendelsen af lovreglerne i praksis. Den kvalitative metode har sin styrke i, at den kan frembringe mere dybdegående perspektiver om indbyggede dilemmaer og modstridende hensyn i anvendelsen af lovreglerne (Christoffersen & Andersen, 1982), som eksempelvis spørgeskemaundersøgelsen ikke kan indfange. For analysens resultater betyder det, at vi ikke kan tegne et generelt billede af lovreglernes anvendelse, men at vi bidrager med et grundigt indblik i de mønstre og den kompleksitet, der tegner sig i anbringelsessager og anvendelsen af lovreglerne i den kontekst.

PRÆSENTATION AF SOCIALRÅDGIVERNE OG DERES KENDSKAB TIL LOVREGLERNE

Ud af de 11 socialrådgivere, der indgår i undersøgelsen, er der ni kvinder og to mænd i alderen 29 til 62 år. De fordeler sig på i alt ni kommuner, som vist i tabel 3.4. To af socialrådgiverne er relativt nye inden for anbringelsesområdet med henholdsvis halvandet og to et halvt års erfaring. Dertil kommer en gruppe på seks socialrådgivere med erfaring på mellem 4 og 8 år, mens de tre sidste har 20 til 22 års erfaring.

Af interviewene fremgår det, at der er forskel på, hvordan socialrådgiverne er blevet orienteret om de nye lovregler. Nogle gav udtryk for, at det i høj grad var ledelsen, der tog ansvar for at orientere om ændringer, eksempelvis ved at afholde intern undervisning, mens andre derimod oplevede, at de selv måtte holde sig ajour og læse lovgivningen. Hovedparten kunne dog fortælle, at de generelt modtager orientering om nye lovregler via nyhedsmails fra Socialministeriet eller ledelsen. Flere gav også udtryk for, at de har tilknyttet en fag- eller teamkoordinator, som de kan sparre med i den konkrete sagsbehandling. Derudover gav flere af dem udtryk for, at kollegial sparring i deres team kan medvirke til en ensartethed i deres sagsbehandling. Samtlige socialrådgivere er bekendte med lovreglerne, da de er udvalgt, fordi de har haft sager, hvor de har anvendt de nye lovregler, eller hvor de potentielt kunne have anvendt

dem efter vores skøn – men hvilke oplevelser og erfaringer den enkelte socialrådgiver har med selve anvendelsen af lovbestemmelserne, er varierende, om end der også er mange fælles temaer.

Socialrådgivernes arbejdsgange beror på den konkrete sagsbehandling, hvilket i forbindelse med interviewene eksempelvis kom til udtryk ved, at socialrådgivernes juridiske kendskab var størst, hvad angik de dele af lovværket, de dagligt anvender, samt at deres forståelse af problematikkerne om kontinuitet og sammenbrud tog udgangspunkt i deres egne oplevelser. Det viste sig, at socialrådgiverne i deres vurdering af kendskabet til og anvendelsen af lovreglerne i højere grad lagde vægt på de specifikke sager, de havde behandlet gennem tiden, end mere overordnede forhold, der relaterer sig til kommunen, såsom det samlede antal anbringelsessager uden forældres samtykke og kommunens måde at organisere sagsbehandlingen på, herunder introduktion af ny lovgivning på anbringelsesområdet. Det kan tænkes at have at gøre med, at samtlige socialrådgivere arbejdede i mindre og specialiserede team, og at deres arbejde derfor var koncentreret om en afgrænset gruppe af børnesager.

ANONYMISERING

I overensstemmelse med videnskabelig redelighed var personfølsomme samt personidentificerende oplysninger behandlet fortroligt. Denne anonymisering var forekommet både i forbindelse med specifikke og afslørende oplysninger om socialrådgiverne og kommunerne, men også i høj grad i forbindelse med sagseksempler, der bliver nævnt i undersøgelsens interview. Som konsekvens af denne anonymisering forsøgte vi at opnå en fortrolig og tillidsvækkende samtale med socialrådgiverne, da de dermed trygt kunne uddybe detaljer i deres sagseksempler. I den efterfølgende anonymisering bevarede vi detaljer, der kunne have betydning for forståelsen af det pågældende sagseksempel – dog uden at detaljerne kunne afsløre sagen.

ANALYSESTRATEGI

Analysen af de tre lovregler er bygget op omkring en række forskellige tematikker, der viste sig centrale for socialrådgivernes anvendelse af lovreglerne. Tematikkerne fremkom på baggrund af en analysestrategi, der tog udgangspunkt i henholdsvis socialrådgivernes beskrivelser af anvendelsen af lovreglerne og deres oplevelser af lovreglernes styrker og svagheder. Konkret udformede analysestrategien sig ved en kodning af den

fremskaffede empiri i forskellige konkrete tematikker, der kunne belyse såvel fælles tematikker som forskelligheder i empirien. Fælles for tematikkerne var, at de alle kunne bidrage med at belyse undersøgelsens felt vedrørende socialrådgiveres refleksioner og overvejelser om lovreglernes anvendelighed. Desuden afspejlede kodningen et ønske om at belyse socialrådgivernes overordnede betragtninger om sammenbrud og kontinuitet, da disse begreber står centralt i forståelsen af lovreglerne. Analysen er således forankret i den indsamlede empiri, som er sammenholdt med den teoretiske diskussion tidligere i dette kapitel.

I det følgende kapitel vil vi komme omkring de centrale aspekter, der knytter sig til anvendelsen af lovreglerne. Der vil løbende blive inddraget sagseksempler, som skal tydeliggøre, hvilke forskelle der er i vurderingen af lovreglernes hensigtsmæssighed. Dermed får vi indblik i den kompleksitet, der kendetegner sagsbehandlingen inden for anbringelsesområdet.

EVALUERING AF LOVREGLERNES ANVENDELSE: RESULTATER

INDLEDNING

I dette kapitel præsenterer vi resultaterne fra den kvalitative undersøgelse af de nye lovreglers anvendelse. Hvordan tages lovreglerne i brug hos den enkelte socialrådgiver? Da lovreglerne er udformet således, at anvendelsen må bero på et skøn, må socialrådgiverne opveje forskellige hensyn mod hinanden. Ved at tage udgangspunkt i socialrådgivernes overvejelser og refleksioner er det muligt at få et indblik i, hvordan lovreglerne vurderes at kunne skabe kontinuitet i komplekse anbringelsessager. Som baggrund for undersøgelsen giver vi først et overblik over lovreglernes udbredelse.

LOVREGLERNES UDBREDELSE

Ankestyrelsens årsstatistikker danner baggrund for den følgende redegørelse for udbredelsen af lovreglerne. Opgørelserne bygger på kommunernes indberetninger til anbringelsesstatistikken og viser børn og ungeudvalgets afgørelser i perioden 2010 til 2013¹⁰.

10. Der foreligger endnu ikke oplysninger fra 2014.

Tabel 4.1 angiver antallet af børn og unge-udvalgenes afgørelser vedrørende lovreglen om forlængelse af genbehandlingsfristen, jf. § 62, stk. 5 (3-års-reglen for de 0-årige). I gennemsnit var der i alt hvert år fra 2010 til 2013 knap 22 afgørelser, et tal, som dog dækker over forholdsvis store udsving fra år til år, fx fra 18 i 2010 til 32 i 2011.

TABEL 4.1

Børn og unge-udvalgenes afgørelser vedrørende anbringelse i op til 3 år uden krav om genbehandling, jf. § 62, stk. 5 (3-års-reglen for 0-årige) i anbringelsesperioden 2010-2013. Særskilt for afgørelse og for år. Antal.

	Tiltrådt	Ikke tiltrådt	Afgørelser i alt
2010	15	3	18
2011	28	2	32
2012	12	2	14
2013	20	3	23

Anm.: En nærmere analyse viser, at en væsentlig del af disse børn var over to år på afgørelsestidspunktet. Ankestyrelsen gør opmærksom på, at der ofte har været forelagt flere spørgsmål i samme afgørelse. Opgørelserne beror på indberetninger fra kommunerne, og, som det gælder generelt, må man tage forbehold for eventuelle fejl i den slags opgivelser.

Kilde: Ankestyrelsens Årsstatistik 2010-2013.

I Ankestyrelsens årsstatistik findes der ikke nogen samlet optegnelse for lovreglen om fastsættelse af hjemgivelsesperioden, § 68 stk. 4. Lovreglen adskiller sig fra de to andre, idet kommunalbestyrelsen har bemyndigelse til at anvende lovreglen (i dagligdagen delegeret til forvaltningen), uden at sagen skal i børn og unge-udvalget. Længden af hjemgivelsesperioden fastsættes under hensyn til, at barnet får tid til at vænne sig til at skulle hjemgives, og at der er tid til at forberede relevant støtte. Endelig skal den sikre, at forvaltningen har tid til at vurdere, om barnet, i stedet for at blive hjemgivet, skal forblive anbragt uden samtykke (Servicestyrelsen, 2011).

Tabel 4.2 nedenunder angiver – på samme måde som i tabel 4.1 – antallet af børn og unge-udvalgenes afgørelser om videreført anbringelse med begrundelse i en stærk tilknytning til anbringelsesstedet (§ 68 a). Tabellen viser, at der i gennemsnit var knap 20 afgørelser i alt hvert år fra 2010 til 2013, med lidt variation fra år til år.

TABEL 4.2

Børn og unge- udvalgenes afgørelser vedrørende videreførelse af anbringelse ved særlig tilknytning til anbringelsesstedet jf. § 68 a i anbringelsesperioden 2010-2013. Særskilt for afgørelse og for år. Antal.

	Tiltrådt	Ikke tiltrådt	Afgørelser i alt
2010	16	3	19
2011	20	6	26
2012	16	1	17
2013	15	2	17

Kilde: Ankestyrelsens anbringelsesstatistik 2010-2013.

KONTINUITET OG SAMMENBRUD

Vi vil først se på socialrådgivernes forståelse af problematikken om kontinuitet og sammenbrud, der relaterer sig på forskellige måder til anvendelsen af lovreglerne.

I det teoretiske grundlag for rapporten (jf. kapitel 2) blev der belyst en række forhold, der kunne have betydning for sammenbrud i anbringelser, og som kunne betragtes som led i systemiske processer. I den sammenhæng er det interessant at se på, hvad der, ifølge socialrådgiverne, er de primære årsager til sammenbrud og problemstillinger i forhold til at skabe mere kontinuitet. Flere af socialrådgiverne nævner knappe ressourcer, tidspres, sagsbehandlerskift og budgetmæssige begrænsninger i kommunerne – nogle af de faktorer, som indgår i de *systemprocesser*, som vi har gennemgået i kapitel 2 – som medvirkende årsager til sammenbrud. Det er alle forhold, som tidligere forskning har påpeget øger risikoen for sammenbrud (Christoffersen m.fl., 2005; Egelund m.fl., 2010; Ottosen m.fl., 2015). Endvidere tyder socialrådgivernes svar på, at der er en anden faktor, som også indgår i den politologiske forskning om implementering, og som påvirker socialrådgivernes evne til at anvende lovregler: den faglige ledelse.

Det er dog ikke de faktorer, socialrådgiverne først kommer ind på, når de bliver bedt om at beskrive deres oplevelse af sammenbrud. Deres opmærksomhed er i langt højere grad rettet mod forskellige problemer, der kan opstå i plejefamilierne, enten i relationen mellem barnet og plejeforældrene eller på baggrund af et vanskeligt samarbejde mellem de forskellige parter. At det er sammenbrud i relation til plejefamilierne, der optager socialrådgiverne mest, skal ses i sammenhæng med, at samt-

lige socialrådgivere beskriver familiepleje som den mest almindelige anbringelsesform.

Der er stor forskel på, hvorvidt socialrådgiverne har oplevet sammenbrud i deres anbringelsessager. Nogle oplever det som uundgåeligt, mens det for andre er en sjældenhed, hvor man enten kan berette om enkeltstående tilfælde eller ingen tilfælde overhovedet. Der er tilmed forskelle på, hvad de enkelte socialrådgivere forstår ved et sammenbrud, men generelt er deres opmærksomhed primært rettet mod sammenbrud begrundet i relationen mellem barnet og plejefamilien, der bl.a. kan skyldes et dårligt match fra anbringelsens start eller spændinger, der opstår med tiden. Som eksempel kan nævnes, at man har anbragt et barn hos en plejefamilie uden at være opmærksom på barnets særlige behov, hvorefter man har måttet flytte barnet, idet plejefamilien ikke var godt nok rustet. Derudover kan en socialrådgiver ikke vide, hvilke andre børn der på længere sigt kan flytte ind samme sted. Sådanne begivenheder kan betyde, at der opstår vanskeligheder i en anbringelse, der ellers har fungeret, hvilket kan føre til sammenbrud. Problemstillinger, der kan betegnes som et mismatch mellem barnet eller den unge og anbringelsesstedet, er beskrevet i tidligere forskning (Ottosen m.fl., 2015).

Flere af socialrådgiverne beskriver, at de gør sig meget umage med at udvælge den rette plejefamilie ved eksempelvis at sikre sig, at den kan håndtere barnet, specielt hvis der er tale om særlige behov. Det er dog ikke altid, at barnet er så godt beskrevet og oplyst inden anbringelsen, at man har kunnet afdække eventuelle sociale og adfærdsmæssige vanskeligheder. Et andet aspekt ved at vælge den rette plejefamilie handler om, at der også skal være et match mellem plejeforældrene og de biologiske forældre. Plejefamilien skal også kunne rumme forældrene, så der er grobund for et godt samarbejde. Fra tidligere forskning ved man, at det har stor betydning for barnet, når det bliver ældre, at der er bevaret en god relation til forældrene (Egelund m.fl., 2010). I denne relation spiller socialrådgiverne en vigtig rolle. De oplever at udgøre en central funktion i forhold til at få samarbejdet til at fungere bedst muligt.

KONTINUITETEN SIKRES GENNEM SAMARBEJDET

At etablere et godt samarbejde med de biologiske forældre er en vigtig del af sagsbehandlingen. Det kan være medvirkende til, at man kan undgå tvang og i stedet opnå et samtykke, som kan opretholdes gennem barndommen, og dermed skabe ro for barnet.

Flere af socialrådgiverne har oplevet sammenbrud i anbringelsen på grund af et vanskeligt samarbejde, hvor de biologiske forældre ikke ønsker anbringelsen og derved forhindrer en god relation mellem barnet og plejefamilien. Et barn er påvirkelig over for det, forældrene siger, og der vil være uro omkring anbringelsen, hvis barnet oplever, at forældrene kæmper imod. Socialrådgiverne angiver, at de derfor gør meget ud af dels at finde et passende anbringelsessted, dels at opbygge et godt samarbejde med både forældre og anbringelsessted for at forebygge sammenbrud. Man kan også sige, at de forsøger at øge kontinuiteten. Et godt relationsarbejde er forudsætningen for at kunne gribe ind, hvis der skulle opstå problemer eller konflikter.

Flere socialrådgivere beskriver barnets teenageår som svære. Som nævnt i det teoretiske afsnit viser tidligere undersøgelser, at der er en høj risiko for sammenbrud i unges anbringelser (Egelund & Vitus, 2007). De socialrådgivere, som vi har interviewet, har ofte oplevet, at der hos barnet opstår en modstand over for plejeforældrene, der måske er sammenlignelig med den modstand, andre børn i denne alder kan have over for deres forældre, men som det kan være langt sværere at håndtere, når man ikke er biologisk forælder. Hvis den unge eksempelvis insisterer på at flytte væk fra plejefamilien, selvom der i mange år har været en god relation, kan det være svært at modsætte sig det. I de situationer kan det være betydningsfuldt, at socialrådgiveren har formået at skabe en tillidsfuld relation til den unge og plejefamilien og dermed kan bistå i bestræbelserne på at rede trådene ud. I tilfælde, hvor en socialrådgiver fornemmer, at der er risiko for sammenbrud, er det nødvendigt med en tæt opfølgning. Hos flere af socialrådgiverne betragtes et godt samarbejde som det væsentligste i forhold, der kan forebygge sammenbrud.

Det kræver en aktiv indsats fra socialrådgiverens side at opbygge et samarbejde. Socialrådgiverne oplever at være nødt til i perioder at sætte meget tid og energi af til at lave hyppige opfølgninger. De giver udtryk for, at det kan være svært at prioritere, når der ligger mange andre sager på skrivebordet. Derfor efterlyses ressourcer til at fastholde et godt samarbejde. Det kan være muligheden for pædagogisk supervision eller ekstern supervision, der eksempelvis kan støtte plejefamilien med at håndtere barnets problematikker. Dermed hænger betingelserne for samarbejdet også sammen med de ydre rammer såsom det budgetmæssige råderum og muligheden for at opprioritere enkelte sager tidsmæssigt og ressourcemæssigt, som beskrevet i kapitlets indledende teori-afsnit.

I tidligere forskning (Ottosen m.fl., 2015) er det desuden beskrevet, at socialrådgiverskift, dvs. at der har været to eller flere socialrådgivere i anbringelsesforløbet, kan øge risikoen for sammenbrud. Socialrådgiverskift kan dog være svært helt at undgå, da der nødvendigvis vil være socialrådgivere, der skal på barsel, bliver ramt af sygdom, går på pension eller finder et andet job. Socialrådgiverskift kan dog også skyldes forskellige organisatoriske omlægninger. I den sammenhæng fortæller en socialrådgiver, at ledelsen i hendes kommune har gennemført en omorganisering, der medførte socialrådgiverskift i mange af de eksisterende sager, hvilket i hendes optik ikke er en legitim begrundelse for at tilside-sætte kontinuiteten i sagsbehandlingen af hensyn til barnet.

Den betydning af samarbejdet med barnet, forældrene og anbringelsesstedet har for sagsbehandlingen har vist sig tilmed at have betydning for anvendelsen af lovreglerne. Beslutninger om at anvende en lovregel vil altid bero på nogle helt konkrete forhold og overvejelser, der er specifikke for det enkelte tilfælde. Socialrådgiverne udtrykker dette med udtryk som: ”To sager er aldrig ens,” og for langt størsteparten vil der være mange hensyn at tage. Hvilke udfordringer har det pågældende barn? Er der særlige hensyn at tage? Hvordan er forholdet til de biologiske forældre? Vil lovreglen i det konkrete tilfælde besvære samarbejdet eller styrke det? Anvendelsen af lovreglerne må derfor belyses ud fra den specifikke kontekst, som én mulighed blandt mange, der kan vise sig relevant i arbejdet med udsatte børn og unge. Det er nødvendigt at have blik for de ofte langstrakte processer, der går forud for beslutningen om en eventuel indstilling efter lovreglerne, hvor socialrådgiveren har gjort sig mange overvejelser og ofte forsøgt sig med forskellige foranstaltninger forinden.

§ 62, STK. 5: 0-1-ÅRIGE ANBRAGT I OP TIL 3 ÅR UDEN KRAV OM GENBEHANDLING

I dette afsnit ser vi på socialrådgivernes erfaringer med anvendelse af § 62, stk. 5, der giver mulighed for ikke at genbehandle en sag i op til 3 år i forbindelse med børn under 1 år. Lovreglen er bl.a. tiltænkt spædbørn, født af alvorligt psykisk syge forældre, forældre med psykisk eller kognitiv funktionsnedsættelse eller forældre med vedvarende misbrug. Der er tale om særlige tilfælde, hvor det vurderes overvejende sandsynligt, at de

forhold, der begrundet anbringelsen, vil være til stede i de følgende 3 år (Servicestyrelsen, 2011). Som vi så i tabel 4.1, er loven kun brugt 15-20 gange i 2010-2012.

Ud af de i alt 11 socialrådgivere, der er blevet interviewet, har 4¹¹ anvendt lovreglen i konkrete sager. Blandt den resterende gruppe af socialrådgivere angives der forskellige grunde til, at de ikke har brugt lovreglen, hvor nogle ikke har haft at gøre med anbringelser af børn i denne aldersgruppe. Der er tale om en gennemførelse af en bestemmelse uden forældres samtykke (enten fordi forældrene ikke ønsker anbringelsen, eller fordi de befinder sig i en tilstand, hvor de ikke er i stand til at kunne give et samtykke), hvilket betyder, at indgrebet kan foretages uden forældrenes samtykke. Flere socialrådgivere peger på, at de oplever sig udfordret i forhold til at tage denne lovregel i brug. Begrundelser herfor, samt andre væsentlige aspekter ved socialrådgivernes holdninger til og overvejelser om lovreglen, vil blive belyst i de følgende underafsnit:

- Mere ro i anbringelsen
- Lovreglen kræver en ekstra indsats at anvende
- Man vælger den indstilling, der vurderes realistisk at få igennem
- Klare afgørelser fra Ankestyrelsen efterspørges

Temaerne er valgt ud fra socialrådgivernes forskellige udsagn, og de giver et billede af de forhold, der kan begrunde lovreglens anvendelse. Det første tema omhandler nogle af de overordnede betragtninger og overvejelser, socialrådgiverne gør sig om formålet med lovreglen.

MERE RO I ANBRINGELSEN

Formålsbestemmelsen med lovreglen er at sikre kontinuitet i anbringelsen for børn, hvor det vurderes, at anbringelsesgrundlaget ikke vil ændre sig i den forestående 3-årige periode. Der er tale om en afvigelse fra hovedreglen om den almindelige genbehandlingsfrist på 1 eller 2 år, og derfor skal der foreligge dokumentation for de særlige forhold, der begrundet lovreglens anvendelse (Servicestyrelsen, 2011). At lovreglen er betinget af nogle særlige omstændigheder, kommer til udtryk hos socialrådgiverne:

11. Som påpeget i afsnittet om undersøgelsens datagrundlag er opdelingen af sagsbehandlerne i de tre målgrupper ikke så entydig. Eksempelvis havde to socialrådgivere fra målgrupperne vedrørende § 68 a tilmed anvendt § 62, stk. 5, hvilket betyder, at der i alt er fire socialrådgivere, der har anvendt den gældende lovregel.

Der skal jo enten ligge noget rigtig godt og beskrivende materiale, som virkelig beskriver, hvad det er, der er så kompliceret her, så man tænker, at man med rette kan bruge en genbehandlingsfrist på 3 år. Men det kræver, at man også har noget materiale, der sandsynliggør, at det er relevant at tage en 3-årig genbehandlingsfrist, og at man ikke ser, at forældrene vil være i stand til det [at udøve forældreskab] inden for en årrække. Men det kræver også, at vi er dygtige til at vurdere det rette grundlag.

Der er, ifølge en anden socialrådgiver, tale om tilfælde, hvor forældrekompetencen er nøje undersøgt, hvor der eventuelt er indhentet udtalelser fra hospitalet og misbrugscentre, og hvor ældre søskende måske allerede er anbragt. Det skal kunne dokumenteres, at der ikke forventes at ske en betydelig positiv udvikling hos forælderen eller forældrene i perioden. Socialrådgiverne er enige om, at der ikke må herske den mindste tvivl om, at forældrene både har så dårlig forældreevne og at sandsynligheden for en betydelig forbedring i den er så lav, at de efter al sandsynlighed ikke vil kunne få deres børn hjem:

Men jeg synes, at hvor man kan bruge den, der skal man bruge den. Ingen diskussion om det, men er der den mindste tvivl, så tænker jeg, man skal bruge 1 år, fordi det er nogle svære år for barnet og forældrene også. Tænk, hvis vi fuldstændig har mistolket de her forældre, og der faktisk er rigtig meget forældreevne, de har bare haft en rigtig dårlig periode, og forældrene kan jo godt have en dårlig periode, hvor deres forældreevne bare er lig ingenting.

Når socialrådgiverne overvejer at bruge lovreglen, er det for at skabe mere ro om anbringelsen og dermed mere tryghed for barnet, idet det nu for en periode ikke skal have sagen op igen. Det opleves som en mulighed for at øge kontinuiteten, at man nu kan forlænge genbehandlingsfristen i de særlige tilfælde, hvor det vurderes hensigtsmæssigt.

Jeg synes, at styrkerne er, at det er barnets perspektiv, vi ser på ved at sætte det op til 3 år, fordi jeg tror på, at det giver dem noget at få ro på, fordi der er en usikkerhed hver eneste gang, den skal for børn og unge-udvalget. Vi kan jo aldrig være sikre på, om den bliver godkendt. Så jeg tror på, at det giver en større ro ude i plejefamilierne til børnene.

Samtidig beskrives det, hvordan det kan have fordele for de biologiske forældre, selvom de i første omgang har modsat sig foranstaltningen. Her kan § 62, stk. 5 anvendes for at skabe mere ro, fordi der for forældrene ikke er så meget at kæmpe om hele tiden. For barnet betyder det også, at det har tid til at falde til og have en mere almindelig hverdag.

Det giver børnene en chance for at få en god start på livet, men samtidig giver det også – hvis forældrene kunne give sig ro til det, en mulighed for at sige: ”nu har jeg 3 år, hvor jeg kan bevise, at jeg kan tage en uddannelse, jeg kan finde en ordentlig kæreste,” hvis det er det, at man skal. Eller i hvert fald få sit liv til at køre på skinner.

Lovreglen opleves som en mulighed for, at både barnet og de biologiske forældre kan komme ind i en god udvikling, fordi sagsbehandlingen og den ventetid, der opstår i den sammenhæng, kan være meget opslidende for alle parter. Der er ofte tale om meget langstrakte forløb, da socialrådgiverne oplever, at sager om anbringelse uden forældres samtykke for det meste ankes af forældrene. Flere socialrådgivere nævner, at lovreglen kan lette den administrative arbejdsbyrde, da det alt andet lige må give mindre arbejde, når en sag først skal op igen 3 år senere frem for efter ét eller to år. Samtidig vurderes reglen at kunne frigive nogle ressourcer i kommunen, idet arbejdet med at lægge en sag op til børn og unge-udvalget betragtes som omkostningsfuldt. I stedet kan man bruge kræfterne på at etablere et godt samarbejde mellem de biologiske forældre og anbringelsesstedet.

Det skal dog påpeges, at det er barnets tarv, der nævnes som den primære begrundelse for at anvende denne lovregel. Den ro, paragraffen vurderes på forskellig vis at kunne skabe, er den helt primære grund til, at socialrådgiverne finder den hensigtsmæssig. Det fremgår dog, at lovreglen alene opfattes som relevant i helt særlige tilfælde.

LOVREGLER KRÆVER EN EKSTRA INDSATS AT ANVENDE

Selvom der kan være tilfælde, hvor socialrådgiveren vurderer, at en 3-årig genbehandlingsfrist uden tvivl ville være til barnets bedste, viser undersøgelsen, at det at tage lovreglen i anvendelse ikke nødvendigvis opleves som en selvfølge. Flere af socialrådgiverne giver udtryk for en usikkerhed om, hvordan man sikrer et tilstrækkeligt veldokumenteret grundlag for børn og unge-udvalgets afgørelse. Det kan eksempelvis

skyldes, at de har oplevet, at en indstilling om anvendelse af lovreglen enten ikke er blevet tiltrådt af børn og unge-udvalget, eller at Ankestyrelsen har erklæret sig uenig i en afgørelse, truffet af forvaltningen, og hvor socialrådgiverne efterfølgende har svært ved at forstå begrundelsen. Andre giver udtryk for at være forbeholdne over for brugen af lovreglen, i og med at de ikke tidligere har anvendt den, og måske ikke har oplevet en sag, hvor de tænkte, at den kunne være relevant. Derudover nævnes der en usikkerhed om, hvornår den 3-årige genbehandlingsfrist kan siges at være relevant. Flere har tidligere forsøgt at forlænge genbehandlingsfristen med et halvt år eller et helt år, men har svært ved at gennemskue, hvornår der specifikt er grundlag for at anvende § 62, stk. 5.

Jeg synes, at vi er udfordret på at være skarpe på, hvornår vi kan lave længere genbehandlingsfrister generelt, også for de ældre børn. Der holder vi os mest bare til de der to år, som er det faste. Nu har jeg lige siddet med en henstilling og skal i gang med en igen her om et par uger, og jeg synes, at det er en udfordring, hvornår der er belæg for, at vi kan gøre det.

Generelt oplever socialrådgiverne, at det kan være svært at beslutte sig for, hvilken indsats der er den bedste for barnet. Som en socialrådgiver udtrykker det:

Det er jo alligevel en årrække, som man binder sig fast på. Man skal lære at bruge den. Jeg tror, man har været for vant til at bruge 1-2 år. Men også i takt med, at vi får flere småbørnssager, så er det yderst relevant at tage den i brug – eller i hvert fald gøre sig tanker om at bruge den. Jeg tror egentlig til dels, at man nok ikke lige, udelukkende med den paragraf, har fået implementeret den godt nok – umiddelbart.

Som citatet angiver, kan påpasseligheden med at bruge lovreglen skyldes, at man føler sig mere tryk ved at anvende de kendte foranstaltninger.

Socialrådgiverne giver udtryk for, at beslutningen om, hvilken indsats der skal iværksættes i sager om anbringelse uden forældres samtykke, beror på en diskussion mellem den pågældende socialrådgiver og dennes fagkoordinator og leder. Eventuelt vil de øvrige kollegaer blive inddraget som sparringspartnere undervejs. Om børn og unge-udvalget i sidste ende vil følge indstillingen, kan socialrådgiveren ikke vide sig sikker på. En af socialrådgiverne beskriver det at møde op i byretten som

en eksamenslignende situation. En situation, hvor man ikke kender resultatet, og hvor man føler sig bedømt på sit arbejde.

Når en sag skal forelægges børn og unge-udvalget, vil det altid indebære muligheden for, at der træffes en anden afgørelse om barnet end den indstilling, socialrådgiveren har forelagt. Desuden påpeger flere socialrådgivere, at lovreglen er et indgreb, der kan indebære et manglende blik for forældrenes retssikkerhed.

Alt i alt peger disse overvejelser og bekymringer på, at lovreglen er forbundet med visse forbehold, der kan betyde, at socialrådgiverne er mindre tilbøjelige til at anvende den end de eksisterende foranstaltninger. Der skal være en særlig begrundelse for, at de vil sætte den almindelige genbehandlingsfrist på 1 år op til 3. Anvendelse af lovreglen kræver med andre ord en mere grundig stillingtagen end ellers, men der mangler viden om de nærmere betingelser for anvendelsen af lovreglen hos hovedparten af de interviewede socialrådgivere.

SOCIALRÅDGIVERNE VÆLGER DEN INDSTILLING, DER VURDERES REALISTISK AT FÅ IGENNEM

Valget af foranstaltning beror på konkrete vurderinger af den pågældende sag. Forskellige muligheder vejes op imod hinanden, og undervejs indhentes de nødvendige undersøgelser af forældrenes kompetencer samt relevante elementer af den børnefaglige undersøgelse. På baggrund af undersøgelseernes resultat og samtaler med plejefamilien og de biologiske forældre skal der træffes en faglig beslutning om, hvad der vil være den bedste foranstaltning for barnet, hvorefter indstillingen udarbejdes.

Befinder socialrådgiverne sig i en situation, hvor de biologiske forældre modsætter sig anbringelsen, er det af stor betydning for socialrådgiverne, at det gode samarbejde alligevel kan bevares. Socialrådgiverne vurderer, at en indstilling efter § 62, stk. 5 givetvis vil blive betragtet som et endnu voldsommere indgreb for forældrene end anbringelsen uden forældres samtykke efter § 58 (anbringelse uden samtykke), og er man som socialrådgiver i tvivl om, hvorvidt børn og unge-udvalget vil følge en sådan indstilling, er man efter deres udsagn mindre tilbøjelig til at risikere at skade samarbejdet.

Socialrådgiverne vil nødvendigvis stå i en situation, hvor det, de har stillet de biologiske forældre i udsigt, ikke bliver til noget. En sådan overvejelse kan give anledning til en tilbageholdenhed over for at anvende lovreglen. Vurderingen af sandsynligheden for, at afgørelsen vil falde heldigt

ud i forhold til det ønskede resultat, har dermed betydning for valget af indstilling. Socialrådgiveren vil vælge den lovregel, der vurderes realistisk set at blive fulgt af børn og unge-udvalget.

Det forekommer, at Ankestyrelsen ændrer en afgørelse, der er vedtaget i børn og unge-udvalget. En socialrådgiver har eksempelvis oplevet, at Ankestyrelsen har sat genbehandlingsfristen op fra 1 år til 3 år i en sag. Det er interessant at se nærmere på, hvad hun anser som forklaringen på, at § 62, stk. 5 ikke havde været taget i betragtning i den omtalte sag:

Men det, tænker jeg, bunder i, at den nok var svær at få igennem. Vi har også et børn og unge-udvalg, der skal vænne sig til de her regler. Når man laver en indstilling til en anbringelse, så er det, fordi jeg har vurderet, at den her anbringelse, den skal saftsuseme effektueres, fordi det er det, man har arbejdet henimod. Så hvis man skal se på det på den måde, så kigger vi nok mere på, hvad vi kan regne med at få igennem i børn og unge-udvalget. Fordi noget af det værste, det er faktisk, at man har lavet det her stykke arbejde, har haft det her samarbejde med forældrene – og måske også meget tit svære samarbejde med forældrene – om, at nu skal deres børn tvangsanbringes, at man så lægger den op til en 3-årig periode og får at vide, at det kan man ikke få, men at den måske falder, fordi der ikke er nok til det, man har lagt den op til.

Flere socialrådgivere beskriver den samme tendens til at holde sig til det, man kender. Inden for anbringelsesområdet, hvor det kan få negative konsekvenser for et barn, er der endnu større grund til at være påpasselig. Overvejelsen om at bruge lovreglen kan dermed siges at bygge på en ret konkret vurdering af, om man tør løbe risikoen for, at indstillingen ikke tiltrædes af børn og unge-udvalget, eller at Ankestyrelsen erklærer sig uenig i en afgørelse om anvendelse af lovreglen.

KLARE AFGØRELSER FRA ANKESTYRELSEN EFTERSPØRGES

Det sidste tema relaterer sig til den usikkerhed om lovreglens betingelser, der har været belyst i det foregående. I flere tilfælde begrundes usikkerheden med en uklarhed i forhold til Ankestyrelsens afgørelser i sager, der har været efterprøvet. En socialrådgiver beretter om flere tilfælde, hvor genbehandlingsfristen er blevet sat ned til ét år, og hvor de i hendes team har haft rigtig svært ved at forstå begrundelsen. I det konkrete tilfælde

beskriver socialrådgiveren, at hun har svært ved at se, at beslutningen skulle være taget af hensyn til barnet:

Det har jeg meget svært ved at se, for så skulle man jo netop tage den vinkel og sige, at vi ved i hvert fald, at hvis barnet har været der i 3 år, så er der en rimelig chance for, at det barn kommer bedre af sted i verden.

En anden socialrådgiver har haft en lignende oplevelse, hvor hun var overrasket over en afvisning af sagen i Ankestyrelsen:

Men jeg har netop lige haft en anbringelsessag, også en tvangs-sag selvfølgelig, der har været oppe, hvor jeg indstillede til at bruge den 3-årige [genbehandlingsfrist], fordi det burde vi gøre noget mere, og man skal turde, ud fra det rette grundlag, også at tage den paragraf i brug. Og det valgte jeg simpelthen at gøre og beskrev også lidt i mit materiale. Det fulgte børn og unge-udvalget også, men Ankestyrelsen var ikke enig i det. Det er sjældent jeg ser, at Ankestyrelsen er uenig i den afgørelse, der kommer fra børn og unge-udvalget. Oftest så ser jeg, at Ankestyrelsen faktisk sætter en længere genbehandlingsfrist end vedtaget af børn og unge-udvalget, så det havde jeg ikke forventet. Men absolut ikke at det vil afholde mig fra at bruge den igen, dér hvor jeg tænker, at det er relevant.

Ankestyrelsen havde i sin begrundelse for afgørelsen lagt vægt på, at man ikke på baggrund af dokumentationen kunne afvise et muligt udviklings-potentiale hos forældrene, og dermed at forældrene på længere sigt ville kunne tage vare på barnet. Dermed kunne børn og unge-udvalgets indstilling betragtes som i strid med forældrenes retssikkerhed. Det var en begrundelse, socialrådgiveren viste sig forstående overfor, og derfor betød det heller ikke, at hun ville holde sig tilbage med at anvende lovreglen en anden gang.

Der er en udbredt enighed blandt socialrådgiverne om, at man bør blive bedre til at forsøge sig med lovreglen, og ikke at lade sig afskrække af, at Ankestyrelsen omgør afgørelsen. Ankestyrelsens tidligere afgørelser kan i den sammenhæng betyde, at det bliver mere tydeligt for socialrådgiverne, hvad der skal til for at få en sag igennem efter den omtalte lovregel.

OPSUMMERING

Lovreglen vurderes til at kunne skabe mere ro og kontinuitet i anbringelserne af de 0- til 1-årige i tilfælde, hvor grundlaget for anbringelsen vurderes til fortsat at være til stede i den forestående 3-årige periode. Det opleves som både positivt for barnet, forældrene, anbringelsesstedet og i sagsbehandlingen.

Der hersker en vis usikkerhed om, hvilke krav til dokumentationen, der er påkrævet, hvilket hænger sammen med en sparsom erfaring med lovreglens anvendelse samt tilfælde, hvor børn og unge-udvalget eller Ankestyrelsen har afvist indstillinger. Det betyder, at lovreglen kræver en ekstra indsats og dermed ekstra ressourcer at anvende i forhold til andre lovbestemmelser.

Usikkerheden og ressourcekravene skaber en vis konservatisme i anvendelsen af lovreglerne, idet socialrådgiverne er tilbøjelige til at holde sig til det, de kender, og vælge den indstilling, de mener realistisk set vil blive fulgt i børn og unge-udvalget. For hovedparten af socialrådgivernes vedkommende opleves lovreglen som ”nyt terræn”, hvilket har medført en vis tilbageholdenhed med at bruge lovreglen.

At Ankestyrelsen har afvist afgørelser efter lovreglerne vidner om, at der ikke er en ensartet vurdering af betingelserne for lovreglen hos socialrådgiverne, børn og unge-udvalget og Ankestyrelsen, hvilket stemmer overens med tidligere forskning, som vi reflekterede over i kapitlets teoretiske afsnit.

§ 68, STK. 4: FASTSÆTTELSE AF HJEMGIVELSESPERIODE

I det følgende afsnit vil socialrådgivernes overvejelser og refleksioner vedrørende § 68, stk. 4 blive præsenteret. Lovreglen omhandler et krav om fastsættelse af hjemgivelsesperiode og giver socialrådgiverne en retmæssig forpligtigelse til at fastsætte en hjemgivelsesperiode for barnet eller den unge. Det betyder, at kommunalbestyrelsen først skal træffe beslutning om hjemgivelse og hjemgivelsesperiodens længde, inden barnet hjemgives efter anmodning om dette fra forældremyndighedsindehaveren. Perioden kan vare op til 6 måneder, og længden fastsættes under hensyntagen til:

1. Muligheden for at sikre en skånsom og planlagt hjemgivelse for barnet eller den unge
2. Forberedelse af eventuel støtte til barnet, den unge eller forældrene efter hjemgivelsen efter § 52, stk. 3, nr. 1, 3, 5 eller 6
3. Kommunens mulighed for at foretage en vurdering af, om der er grundlag for at træffe tvangsmæssig afgørelse efter § 58 eller § 68 a i situationer, hvor forældrene har tilbagekaldt et samtykke til en frivillig anbringelse efter § 52, stk. 3, nr. 7 (Servicestyrelsen, 2011).

Fastsættelse af hjemgivelsesperiode har til formål at hindre, at en hjemgivelse sker pludseligt og uden forberedelse, hvilket kan skade barnet og dets udvikling.

I forbindelse med § 68, stk. 4 (fastsættelse af hjemgivelsesperiode) har følgende temaer indgået i socialrådgivernes overvejelser og refleksioner om lovreglen:

- Fastsættelsen af hjemgivelsesperiode hviler på en konkret vurdering
- Mulighed for kontinuitet i hjemgivelsen
- Hjemgivelsesperiodens betydning for forældresamarbejdet
- Udfordringer ved unge-målgruppen

Det er et gennemgående tema i alle interview, at socialrådgiverne stiller sig positivt over for lovændringen om fastsættelse af hjemgivelsesperioden. De lægger særligt vægt på, at lovreglen giver mulighed for at skabe kontinuitet i barnets forløb. Erfaringer med anvendelsen af lovreglen afhænger dog af de specifikke forhold i den konkrete sag. I de følgende afsnit vil de forskellige temaer i socialrådgivernes vurderinger og overvejelser i anvendelsen af lovreglen blive præsenteret.

FASTSÆTTELSE AF EN HJEMGIVELSESPERIODE HVILER PÅ EN KONKRET VURDERING

Socialrådgiverne giver udtryk for, at lovreglen kan skabe ro i forbindelse med barnets overgang fra anbringelsesstedet til hjemmet. Vurderingen af, hvorledes en hjemgivelsesperiode fra en anbringelse skal forløbe, afhænger af de specifikke forhold i en sag. En socialrådgiver fortæller, at hun er i gang med en sag, hvor de biologiske forældre har begæret hjemgivelse:

Vi har lige i øjeblikket en sag, hvor vi skal hjemgive barnet, og det bliver ikke bare sådan. Det bliver over en periode, hvor hun

begynder at komme mere hjem til moren, om det så lige bliver 6 måneder – det kan godt være det bliver 3 måneder. Men det er helt klart, at jeg tænker den her måde, der ser vi jo tingene an, og vi kaster ikke bare barnet ud i et eller andet, der ikke er godt. Og så kan man jo nå at gå i børn og unge-udvalget igen, hvis det er, at man ser nogle forfærdelige tegn. Jeg tænker, at det er et skøn hver gang, hvor lang tid man skal bruge. Men selvfølgelig orienteres forældrene om, at man har op til 6 måneder til at hjemgive.

Ifølge socialrådgiveren kan lovreglen sikre, at barnet ikke ”kastes” ud i ting, som det ikke er parat til. Det kan netop være en måde at sikre på, at der ikke forekommer forhastede beslutninger i sagsbehandlingen. Det afhænger dog af de specifikke forhold. I nogle sager vil det give mening at hjemgive barnet med det samme, og i andre perioder vil det give mening at anvende den maksimale hjemgivelsesperiode på 6 måneder. Den maksimale hjemgivelsesperiode giver rum til, at kommunen kan vurdere, om barnet kan hjemgives, eller om der skal indstilles til beslutning om fortsat anbringelse uden samtykke (efter § 58) eller videreført anbringelse efter reglerne om stærk tilknytning (§ 68 a). En anden socialrådgiver fortæller om en sag, hvor det ikke har givet mening at have en hjemgivelsesperiode:

Jeg har lige hjemgivet en dreng, hvor der egentlig ikke er nogen hjemgivelsesperiode, og det er der ikke, qua at han sådan set stort set er trukket rigtig meget hjem til mor på det sidste. Og at det egentlig bare er vurderet som opbevaring hos plejefamilien. Der er så nogle andre problematikker. Han havde en syg mor, og har oplevet det og har stået med hende tit. Han bliver så anbragt i en aflastningsfamilie, og det kører rigtig godt, indtil skæbnen selvfølgelig vil, at plejemor bliver alvorlig syg, og så bliver han lige retraumatiseret i forhold til, hvad han har oplevet med mor, og det er han bare aldrig rigtig kommet over, og så er mor i mellemtiden egentlig blevet bedre og bedre. Så der valgte vi egentlig at sige, at der skal egentlig ikke være nogen hjemgivelsesperiode.

I den konkrete sag har det haft betydning, at anbringelsesgrundlaget ikke længere er til stede, og at drengen desuden ikke har opnået en stærk tilknytning til sin aflastningsfamilie, men snarere opfatter den som ”opbevaring”. I denne sag giver det derfor ikke mening at fastsætte en længere hjemgivelsesperiode, da det ikke vil sikre barnets trivsel eller udvikling.

I et andet eksempel fortæller en socialrådgiver omvendt, hvordan hun har gjort brug af den fulde hjemgivelsesperiode på 6 måneder i en sag, hvor hun har haft et spædbarn anbragt fra fødegangen:

De [moren og barnet] var indlagt på hospitalet, og så længe de var det, så var der ikke nogen grund til at lave en anbringelse, og da de så skulle flyttes på egen stue, og mor selv skulle varetage omsorgen for sit barn, så duede det ikke, og der startede hun faktisk med at skrive under på anbringelsen, og så satte vi plejeforældrene på til sondemad. Der trækker mor sit samtykke, efter vi er kommet hjem, og vil køre ned og hente hende, og dér fastsætter vi jo en hjemgivelsesperiode, mens vi laver sagen til børn og unge-udvalget. Vi brugte de der 6 måneder for simpelthen – så kunne man bare sikre, at barnet blev i de rammer, hun var, og der var ro, og mor kom ikke sådan buldrende, og så lavede vi samvær for hende, mens plejeforældrene var oppe på sygehuset og sådan noget, og så lagde vi stille og roligt sagen op i børn og unge-udvalget. Ja, og så blev hun [barnet] ved plejeforældrene og flyttede med dem hjem, da hun blev udskrevet fra sygehuset.

Den konkrete sag er et eksempel på, at hjemgivelsesperioden kan anvendes til at iværksætte en videreført anbringelse. Socialrådgiveren vurderer i denne sag, at moren ikke har de nødvendige forældrekompetencer til at drage omsorg for sit nyfødte barn. Det begynder med, at moren har en erkendelse af, at hun ikke kan tage vare på sit barn og samtykker i en anbringelse. Hun fortryder dog samtykket og begærer hjemgivelse af barnet. Kommunen fastsætter hermed en hjemgivelsesperiode efter en vurdering af grundlaget for at træffe afgørelse om en videreført anbringelse uden samtykke. I denne periode har kommunen og den gældende socialrådgiver sagen til behandling i børn og unge-udvalget og får medhold: Barnet skal fortsat være anbragt hos plejefamilien.

Eksemplerne vidner om de forskellige hensigter, der er med lovreghen, og hvordan forskellige hensyn har betydning for fastsættelsen af hjemgivelsesperiodens indhold og længde.

MULIGHED FOR KONTINUITET I HJEMGIVELSEN

At anvende § 68, stk. 4 om fastsættelse af hjemgivelsesperiode kan, ifølge socialrådgivernes udsagn, ofte være komplekst og afhænger altid af den enkelte sags forhold. Der er dog en bred enighed blandt socialrådgiverne

om, at lovreglen giver mulighed for at skabe kontinuitet i barnet eller den unges anbringelsesforløb. En socialrådgiver siger:

Det giver mulighed for både forældrene og kommunen at lave nogle vurderinger og forberede materialet. Hvis vi er uenige i, at barnet skal hjemgives, så skal vi i løbet af de der 6 måneder forberede fuldstændig vores materiale og ting og sager. Hvis barnet skal hjem, og barnet har været anbragt i en længere periode, så synes jeg også, at det er helt i orden, at man laver en plan. At de bliver udsluset ordentligt. Forældrene skal også komme tilbage til rytmen. Og barnet skal også lære at være hjemme ved forældrene. At de ikke bare bliver [knipsen] fra den ene dag til den anden. Det synes jeg, vil være forkert. Så på den måde, synes jeg, at det er en god paragraf.

Her tydeliggøres det, at lovreglen kan gavne på flere områder. Først og fremmest påpeger socialrådgiveren, at lovreglen kan give mulighed for, at man som socialrådgiver har tid til at iværksætte en eventuelt videreført anbringelse, hvis det vurderes, at det er til barnets bedste. For det andet giver lovreglen mulighed for, at barnet og forældrene kan vænne sig til den nye situation, hvis barnet skal hjemgives. En anden socialrådgiver lægger sig i forlængelse af samme perspektiv på lovreglen:

Man vinder tid til en grundighed og en fælles forståelse med alle for, at det her er ikke en hovsa-løsning. Det er en grundig overvejelse, og vi skal finde ud af, hvad der er af risiko, og hvad der vil understøtte børnenes udvikling ved, at vi ændrer anbringelsesstedet eller hjemgiver børnene. Det sikrer grundighed i sagsbehandlingen, dér hvor forældrene ikke har tålmodighed til at skulle afvente.

Det understreges i citatet, at lovreglen kan facilitere en proces, hvor socialrådgiveren har mulighed for at skabe forståelse hos forælderen eller forældrene for, at en rolig og grundigt tilrettelagt overgang fra anbringelse til hjemmet er til alles bedste.

En anden socialrådgiver påpeger dog også, at der kan være udfordringer i at skabe en kontinuerlig og rolig hjemgivelsesperiode, når man blot har 6 måneder:

6 måneder er for kort tid. Det er for kort tid, både for os som rådgivere, det er for kort tid for plejefamilien, der bliver ikke ro i

de 6 måneder, når der kun er 6 måneder, indtil sagen skal op. De skal jo hele tiden komme med nye udtalelser til os. Det vil ikke give nogen arbejdsro for nogen og heller ikke for barnet, der måske skal igennem nogle nye observationer og undersøgelser. Så det er minimum ét år, hvis det skal skabe noget ro for barnet.

Her tages udgangspunkt i sager, hvor socialrådgivere arbejder på at kunne indstille til, at barnet ikke skal hjemgives efter § 58 (anbringelse uden for hjemmet uden samtykke) eller § 68 a (om videreført anbringelse). I en sådan indstilling skal der forelægges en grundig dokumentation, herunder undersøgelser og udtalelser, hvilket, ifølge socialrådgiveren, vil være hektisk og dermed skabe uro. Det vil netop være uroligt for både barnet og plejefamilien, at sådanne undersøgelser skal gennemføres på blot 6 måneder. I stedet foreslår hun minimum 1 år.

Brugen af lovreglen og fastsættelsen af hjemgivelsesperiodens varighed afhænger af, hvad der er hensigten med perioden. Hvis socialrådgiveren påtænker en hjemgivelse, er de 6 måneder tilstrækkelige, men hvis der overvejes en videreført anbringelse eller en anbringelse uden samtykke, kan perioden opleves som for kort.

HJEMGIVELSESPERIODENS BETYDNING FOR FORÆLDRESAMARBEJDET

At fastsætte en hjemgivelsesperiode er i de fleste sager en overskuelig proces, der kan give barnet en rolig overgang fra anbringelsesstedet til hjemmet. I nogle sager kan hjemgivelsesperioden dog resultere i utryghed for barnet. En socialrådgiver fortæller:

Nogle gange, der kan man sige, at vi skal passe på, at vi ikke trækker den for lang tid, fordi vi også får nogle børn, der er i klemme, så man skal være skarp, når man laver en hjemgivelsesperiode. Men modsat tænker jeg også, at et halvt år kan være kort tid, hvis man tænker, at der er nogle forældre her, de vil overhovedet ikke samarbejde, men vi skal jo bruge tiden på at se, om vi kan få dem til at samarbejde. Og der kan et halvt år godt være kort tid, men jeg tænker et halvt år, det er passende. Det må ikke være længere, og det må det ikke for børnenes skyld, fordi de går jo også i det dér vakuum, indtil der bliver fundet ud af, hvad der skal ske.

Ifølge denne socialrådgiver er det væsentligt, at man som socialrådgiver gør sig nøje overvejelser om fastsættelsen af hjemgivelsesperioden, da perioden kan resultere i, at barnet befinder sig i et såkaldt "vakuum", hvor der kan være uvished om fremtiden. Det hensyn skal, ifølge socialrådgiveren, vejes op imod ønsket om at skabe samarbejde med forældrene. Hun mener netop, at det kan være en udfordring at oparbejde et gavnligt samarbejde med de biologiske forældre på blot 6 måneder. I anvendelsen af lovreglen vil socialrådgiverne altså i visse situationer stå i dilemmaer i forhold til at vægte en rolig overgang for barnet over for en mulighed for at skabe forældresamarbejde, hvis perioden forlænges.

Flere socialrådgivere fremhæver, at de biologiske forældres uvidenhed om lovgrens eksistens kan være en udfordring for forældresamarbejdet. Nogle forældre har en forventning om at kunne få børnene hjem med det samme. Det er derfor væsentligt at sætte forældrene ind i den lovgivningsmæssige mulighed for at fastsætte en hjemgivelsesperiode – og ikke mindst forklare forældrene, at det vil være til gavn for alle. Som det allerede er nævnt i analysens første afsnit, er det et centralt tema hos socialrådgiverne, at et godt samarbejde betyder meget i relation til kontinuitet i anbringelsen.

UDFORDRINGER VED UNGE-MÅLGRUPPEN

I rapportens teoretiske afsnit om systemprocesser blev der peget på en særlig risiko for sammenbrud hos unge, der kan opleve at måtte agere "små voksne," idet de kan komme til at varetage et ansvar på forældrenes vegne. I den sammenhæng giver en socialrådgiver udtryk for, at der kan opstå en udfordring i anvendelsen af lovreglen i sager, der omhandler unge, der modsætter sig en hjemgivelsesperiode og vælger at forlade deres anbringelsessted:

Det, som jeg også bare tænker, det er: "Sådan var det i hvert fald med den hjemgivelse, jeg havde", og det er også det, jeg hører fra især ungerådgiverne, fordi de unge tit selv begynder at have en holdning og begynder at stikke af hjemmefra og sådan nogle ting eller at stikke af fra opholdsstedet, og der bliver det meget hurtigt sådan en tju-hej, så er det dér, at vi er, så laver vi en hjemgivelse, fordi når først barnet siger "nu vil jeg hjem", så er de ligeglade med, om der sidder en eller anden socialrådgiver og siger: "Nu skal du høre her, så skal vi lige lave en plan for, hvordan det skal foregå". Det er de ligeglade med, de har tjekket, at der kører et tog om et time, og det tager jeg. Men jeg synes, det

giver rigtig god mening, hvis muligheden er der. Jeg tror bare ikke altid, det er en mulighed.

I sager, hvor en ung vælger at forlade sit anbringelsessted, kan en fastsættelse af hjemgivelsesperioden forekomme overflødig, hvilket også bakkes op af andre socialrådgivere. Det kan være et dilemma, når de ser et behov for at give den unge en rolig overgang, men den unge ikke samtykker, idet han/hun har et stærkt ønske om at komme hjem til sine biologiske forældre og væk fra anbringelsesstedet.

I en frivillig sag vil det være vanskeligt at fastlægge en hjemgivelsesperiode med henblik på at iværksætte en videreført anbringelse, hvis den unge ikke selv ønsker det, og der desuden mangler dokumentation for, at det vil skade barnet at komme hjem. Det kan tænkes, at der vil være situationer, hvor barnet, på trods af disse omstændigheder, stadig vil have godt af en glidende og rolig overgang, men hvor socialrådgiverne ikke har mulighed for at skabe en sådan. Ifølge lovgivningen kan der også være særlige forhold, der betyder, at kommunalbestyrelsen kan undlade at træffe afgørelse om en hjemgivelsesperiode. Det kan bl.a. være, at en forælder eller et barn protesterer så voldsomt, at en hurtig hjemgivelse vurderes som det bedste på længere sigt, eller at plejefamilien flytter eller siger familieplejekontrakten op, samtidig med at barnet, af andre årsager, hjemgives (Servicestyrelsen, 2011).

OPSUMMERING

Alle socialrådgiverne i undersøgelsen giver udtryk for, at lovreglen om fastsættelse af en hjemgivelsesperiode kan give barnet, såvel som biologiske forældre og plejeforældre, en rolig og tryk overgang fra anbringelsen til de biologiske forældre. Vurderingen af, hvordan hjemgivelsesperioden skal forløbe, afhænger dog af den enkelte sags specifikke forhold.

Hjemgivelsesperiodens maksimale 6 måneder vurderes som en god mulighed for at sikre en god overgang. Den kan bruges til at lægge op til brug af § 58 (anbringelse uden samtykke) eller § 68 a (videreført anbringelse). I visse tilfælde kan det dog være for kort tid til at få foretaget de fornødne undersøgelser og tilstrækkelig dokumentation til sådanne indstillinger.

Der udtrykkes bekymring for det vakuum, hjemgivelsesperioden kan være, fordi det sætter barnet i en uvis situation. Derfor mener sagsbehandlerne, at man skal være påpasselig med ikke at sætte for lang en

hjemgivelsesperiode. Samtidig skal det være forklaret omhyggeligt og forståeligt for børnene.

Hjemgivelsesperioden kan i bedste fald anvendes til at skabe et godt forældresamarbejde gennem forklaring af, hvordan hjemgivelsesperioden er til gavn for både barnet og de biologiske forældre.

Flere sagsbehandlere giver udtryk for, at hjemgivelsesperioden kan være svær at gøre brug af i sager, hvor unge selv vælger at ville forlade deres anbringelsessted.

§ 68 A: VIDEREFØRT ANBRINGELSE

I dette afsnit forholder de adspurgte socialrådgivere sig til § 68 a om videreført anbringelse. Lovreglen indebærer, at den enkelte anbringelse kan fortsætte, hvis barnet eller den unge har været anbragt i mindst 3 år og har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på såvel kort som længere sigt må antages at være af væsentlig positiv betydning for barnet eller den unge at blive på anbringelsesstedet. Den kan anvendes, både når der er tale om en anbringelse uden forældres samtykke og en frivillig anbringelse. Der kan endvidere indstilles til en videreført anbringelse, uanset om det oprindelige anbringelsesgrundlag er ændret eller ej (Servicestyrelsen, 2011).

Ud af de i alt 11 socialrådgivere, der er blevet interviewet, har to anvendt lovreglen. Dette betyder dog ikke, at de resterende socialrådgivere udelukkende stiller sig skeptiske over for lovreglen. De kommer med refleksioner og overvejelser om, hvor det kunne være relevant at anvende lovreglen, og ikke mindst de udfordringer og fordele de antager, at der måtte være i forbindelse med anvendelsen. Først vil der blive præsenteret to sager, hvor lovreglen er blevet anvendt. Dernæst følger forskellige tematikker, som har været væsentlige for socialrådgivernes oplevelse af lovreglen.

Indholdet af det følgende afsnit er som følger:

- Lovreglen giver stabilitet for barnet
- Usikkerhed i anvendelse af lovreglen
- Forældrenes udviklingspotentiale medtages i vurderingen af § 68 a
- Forældresamarbejdet vægtes højt
- Komplekse tilfælde, hvor det er svært at vurdere tilknytningen

LOVREGLLEN GIVER STABILITET FOR BARNET

En socialrådgiver fortæller, at hun har indstillet til anvendelse af § 68 a (videreført anbringelse) i forbindelse med en sag, hvor samarbejdet med de biologiske forældre har været udfordret. Sagen omhandler et forældrepar med en stor børneflokk, hvoraf alle er anbragt. Forældrene vurderes til at være svagt begavede, faren har en hjerneskade, og moren er dømt for vold. Familiens socialrådgiver fortæller, at forældrene har udvist utilfredshed med hende og sagsbehandlingen, og som konsekvens heraf valgt at have et meget sporadisk, overvåget samvær med deres barn. Socialrådgiveren giver udtryk for, at forældrene har et voldsomt temperament og ofte vælger at forlade det overvågede samvær, hvis der opstår uenigheder. Som konsekvens af det brogede og konfliktfyldte samarbejde og samvær, og den deraf følgende påvirkning af børnene, vælger socialrådgiveren i samarbejde med sine kollegaer at indstille til anvendelse af § 68 a (om videreført anbringelse):

Uanset hvad du henvender dig med [til forældrene], så siger de nej. Så står man i det dilemma hele tiden. Og børnene skal ikke udsættes for det, for du skal hele tiden gå til børnene, du skal snakke med dem om det, du skal viderebringe. Jeg synes simpelthen, at det er så stor en opgave at pålægge børnene. ”Nu skal vi så behandle jeres anbringelse igen, fordi mor og far måske synes, at I skal komme hjem lidt oftere”. Stabiliteten i børnenes liv var truet, hvis vi skal behandle hele tiden, for når du behandler en anbringelse, så er det 2-3 år, så skal du igen genbehandle. Det syntes vi var for meget ustabilitet – samtidig med den dér hurdle om det overvågede samvær.

Og i forhold til børnenes tilknytning til anbringelsesstedet fortæller socialrådgiveren:

Vi kunne se, at lige præcis med den dér familie har de [børnene] været anbragt, siden de var født. Der har været en rigtig god tilknytning (til plejefamilien), og der har været et rigtig godt samarbejde mellem plejefamilien og de biologiske forældre. Så vi valgte at bruge reglen, fordi den var meget hensigtsmæssig i denne her sag.

Sagseksemplet viser, at der er forskellige elementer i overvejelsen omkring anvendelsen af lovreglen. I eksemplet handler det både om foræl-

drenes samarbejde med kommunen, herunder sammenbrud i det overvågede samvær, uro i forbindelse med genbehandlinger, barnets tilknytning til plejefamilien og endelig en vurdering af samarbejdet mellem plejefamilie og biologiske forældre.

Det er et gennemgående tema, at socialrådgiverne ser et potentielt problem i paragraffen. De mener alle – de, der har brugt paragraffen, såvel som de, der ikke har – at den kan skabe ro for barnet, de biologiske forældre og plejefamilien samt ro i sagsbehandlingen. En socialrådgiver siger:

Jeg tænker, fordelene er, at børnene får stabilitet i deres liv. De skal ikke hele tiden forholde sig til, at nu kan mor og far begære dem hjem, hvis de er så store, at de forstår det. Jeg tænker også stabilitet i forhold til plejefamilien – at de ved, at det her er noget, de skal, og som hvis det var deres egne børn, resten af livet. Og hvis jeg så skal se på min egen egoisme, så skal jeg ikke op hvert andet år og lave et eller andet kæmpe stort.

Socialrådgiverne kan se muligheder for, at lovreglen kan skabe kontinuitet og ro i anbringelsesforløbet for alle parter. Det følgende afsnit vidner dog også om, at implementeringen af lovreglen endnu ikke er fuldkommen, og at der stadig er usikkerhed omkring brugen af lovreglen.

USIKKERHED I ANVENDELSEN AF LOVREGLEREN

En socialrådgiver fortæller, at hun i en sag har indstillet til anvendelse af § 68 a (om videreført anbringelse), men at dette er blevet afvist af Ankestyrelsen. Sagen omhandler et søskendepar, hvor pigen aldrig har boet hos forældrene, og drengen kortvarigt har boet hos dem. Moren er psykisk syg, og børnene har givet udtryk for, at de ikke ønsker at bo hos deres far. De bliver frivilligt anbragt og har været anbragt fem forskellige steder. Kommunen forsøger i første omgang at støtte faren i samværet, men faren er, ifølge socialrådgiveren, ikke samarbejdsvillig og begærer børnene hjem. I hjemgivelsesperioden beslutter socialrådgiveren, i samarbejde med sine kollegaer, at indstille sagen til anvendelse af § 68 a om videreført anbringelse. På det tidspunkt er børnene henholdsvis 7 og 8 år. Socialrådgiveren vælger, på trods af børnenes forholdsvis unge alder, at lade børnene foretræde for børn og unge-udvalget. Socialrådgiveren fortæller i interviewet, at udvalget forsøger at finde positive elementer i børnenes relation til deres far, mens børnene holder fast i, at de ikke vil hjem til deres far. Desuden påpeger socialrådgiveren, at der foreligger en

rapport om, at børnene har en væsentligt stærkere tilknytning til plejefamilien end til deres biologiske far, hvorfor udvalget også følger indstillingen. Da sagen bliver indstillet til Ankestyrelsen, bliver den dog afvist med den begrundelse, at der var lavet en såkaldt ”fodfejl” i dokumentationen på tilknytningen til faren. Ankestyrelsen mener ikke, at der foreligger tilstrækkelig dokumentation af tilknytningen til faren, hvorfor den giver besked om, at børnene skal hjemgives. Forvirringen i sagen har fået den konsekvens, at socialrådgiveren giver udtryk for at være blevet usikker i anvendelsen af lovreglen:

Jeg må sige, at jeg har haft to sager, jeg ville have gjort det på, hvor børnene har været på det samme anbringelsessted meget længe, den ene siden fødslen og den anden efter 1 års tid. Her synes jeg, at det giver mening med en § 68 a. Men jeg har simpelthen ikke turdet, for hvis jeg nu igen fik at vide, at så skal børnene hjemgives – det ville jeg simpelthen ikke kunne magte. Så vi [socialrådgiveren og hendes kollegaer i kommunen] har simpelthen besluttet, at så længe der ikke ligger en klokkeklar afgørelse fra Ankestyrelsen, hvor den har haft fulgt paragraffen, så vi kan se, hvad det er, den lægger vægt på, så tør vi ikke bruge den.

Overordnet set kan denne sag anvendes som et eksempel på, at lovændringer tager tid at implementere, og at der i denne implementeringsperiode opstår usikkerheder, hvorfor parterne vælger at holde sig til lovgivning, der er kendt.

Hos flere socialrådgivere går det igen, at de foretrækker at indstille til anvendelse af forlænget genbehandlingsfrist for sager uden forældres samtykke frem for anvendelse af fx lovændringen § 68 a om videreført anbringelse. En socialrådgiver fortæller om en sag, hvor hun har indstillet til forlænget genbehandlingsfrist:

Hvis et barn er 4 år, og jeg havde lagt den op til barndommen ud [§ 68 a om videreført anbringelse], så tror jeg ikke, at det [børn og unge-udvalget] havde sagt til det 18. år. Men i det her tilfælde, hvor børnene var 13-14 år, der lagde jeg op til det 18. år. Og det var jo så en genbehandlingsfrist på 4 år, hvorimod vi i de andre år [med de yngre børn] havde fået 3 år. Så jeg tænker også, at der har de måske tænkt: ”jamen, et år fra eller til ...”

Udsagnet her giver indtryk af, at der er en vis tilbageholdenhed i anvendelsen af § 68 a, og at socialrådgiveren i stedet holder sig til forlænget genbehandlingsfrist. Socialrådgiveren giver udtryk for, at hun gør sig antagelser om, hvad børn og unge-udvalget vil vælge at følge. Dette kan sættes i sammenhæng med, at det er et gennemgående tema hos socialrådgiverne, at de har en oplevelse af, at det er omfattende og krævende at have en sag oppe i børn og unge-udvalget, hvorfor de vil være sikre på, at deres indstilling bliver fulgt. Samtidig kan socialrådgiverens tilbageholdenhed forklares ved, at det er en generel holdning, at anvendelse af lovreglen er ”voldsom”, og at der skal tages hensyn til forældrenes retssikkerhed.

Udsagnene vidner om, at der i anvendelsen af lovreglen stadig er usikkerheder, hvilket resulterer i forsigtighed. Derudover viser det første sagseksempel, at der i anvendelsen af lovreglen kan være mangeartede forhold og hensyn, der alle tages med i betragtning, når socialrådgiveren vurderer, at det er til barnets bedste at blive på sit anbringelsessted.

FORÆLDRENES UDVIKLINGSPOTENTIALER MEDTAGES I VURDERINGEN AF § 68 A

I de forskellige interview fremgår det, at erfaringerne med anvendelsen af § 68 a (om videreført anbringelse) er sparsomme. Det er da også et gennemgående tema hos socialrådgiverne, at reglen kun skal bruges, hvis der ikke forekommer udviklingspotentiale hos de biologiske forældre. En socialrådgiver beskriver, at hun synes, at man skal være påpasselig med anvendelse af lovreglen med de helt små børn i forhold til en videreført anbringelse helt frem til det 18. år:

Har forældrene bare en eneste mulighed for at få børnene hjem, så mener jeg ikke, at man skal gøre det, for det er kun dér, hvor man siger: ”det her er totalt umuligt, de får aldrig børnene hjem”.

Socialrådgiverne giver udtryk for, at lovreglen kun skal anvendes i sager, hvor der ikke er et udviklingspotentiale at spore hos forældrene. Det kunne være i forbindelse med forældre med svær psykisk sygdom, massivt langvarigt misbrug af alkohol eller stoffer, eller hvor forældrene på anden vis er på kant med det øvrige retssystem, eller som i hvert fald har en gennemgående adfærd, der vil være usund for barnet.

Socialrådgiverne mener, at det er væsentligt at tage højde for de biologiske forældres eventuelle manglende forældreevne, før de vil indstille en sag til § 68 a om videreført anbringelse. Det er til trods for, at lovreglen ikke indeholder krav om sådanne hensyn. Paradokset tydeliggøres hos en socialrådgiver, der giver udtryk for forvirring omkring forståelsen af lovreglens indhold:

Jeg tænker jo bare, at hvis et barn har været anbragt i 3 år eller mere, så må der være nogen, der kommer og siger, at nu vil de gerne have deres børn hjem, og så tænker jeg, at så virker det underligt, at man ikke skal lægge det op som videreført anbringelse i forhold til tvang, hvor tvangsparagrafferne også skal være opfyldt? For ellers kan man vel bare sige: ”Nå, men det kan du ikke – få dit barn hjem – fordi nu synes vi, at der er meget bedre tilknytning til anbringelsesstedet”. Det går jo ikke, for så er forældrenes retssikkerhed jo ilde stedt.

Socialrådgiveren giver for det første udtryk for en vis usikkerhed i forhold til forståelsen af lovreglen. Hun opfatter det som brud på forældrenes retssikkerhed, at man, for at indstille en sag til § 68 a om videreført anbringelse, blot skal kunne dokumentere tilknytningen mellem anbringelsesstedet og barnet – og derfor ikke inddrage forældrenes eventuelle forældreevner, idet lovreglen kan anvendes, uanset om det oprindelige grundlag for anbringelsen fortsat er til stede. For flere af socialrådgiverne er § 68 a ikke en foranstaltning, de bare tyer til, men derimod en såkaldt ”voldsom vurdering”. En socialrådgiver påpeger det etiske dilemma i, at lovreglen fratager forældrene muligheden for at kæmpe for deres børn:

Jeg synes det er synd for mor, at hun bliver ved med at kæmpe en kamp, der for længst er tabt. Men samtidig tror jeg også, jeg ville tage noget fra hende, hvis ikke hun kunne kæmpe den kamp. Det er hendes måde udadtil at vise, at hun gør noget som mor på et eller andet plan.

En anden socialrådgiver argumenterer på den anden side for, at det netop er det, at fokuset flyttes væk fra de biologiske forældre, der er en styrke ved lovreglen:

Altså, hvis vi tager børn, som har boet i en plejefamilie gennem en årrække, og som trives i deres plejefamilie, og som på alle måder virker velintegrerede i plejefamilien og lokalområdet, så har vi jo en forpligtelse til nu at sige, at der skal være gode grunde til at bryde den kontinuitet. Vi kan med argumentet lægge sagen frem og så få en beslutning om, at barnet skal være anbragt, selvom forældrene måtte begære barnet hjem. Ja altså, helt nede på jorden, så kan vi have en forælder, der er misbrugende, hvor vi anbringer barnet, og hvor barnet har været i en årrække. Og efter samme årrække så kommer forælderen ud af sit misbrug, og så er anbringelsesgrundlaget, som var misbrug, ikke længere til stede.

Her giver socialrådgiveren udtryk for en positiv indstilling til lovbestemmelsens mulighed for at skabe kontinuitet i anbringelsen – uden hensyntagen til, at forældrenes evner måtte have forbedret sig. Han ser derfor ikke umiddelbart nogen problematik i forhold til forældrenes retssikkerhed. Ifølge hans vurdering må det derfor være til barnets bedste, at det kan blive i plejefamilien på trods af forældrenes ønske om hjemgivelse, hvorved det ikke alene er hensynet til forældrene, der vægtes.

FORÆLDRESAMARBEJDET VÆGTES HØJT

I forbindelse med denne lovregel kommer socialrådgiverne igen ind på betydningen af samarbejdet. I flere interview giver socialrådgiverne udtryk for, at de bestræber sig på at skabe et samarbejde med de biologiske forældre. I deres fokus på at skabe kontinuitet i børn og unges anbringelsesforløb er det et gennemgående tema, at forældresamarbejdet vejes op imod en overvejelse om anvendelse af de nye lovændringer i Barnets Reform. Argumentationerne for denne prioritering er, at et godt samarbejde kan skabe de bedste betingelser for kontinuitet i barnets liv – ikke kun i forhold til anbringelser, men også i forhold til barnets relationer til dets biologiske forældre. En socialrådgiver giver udtryk for, at det kan være problematisk at indstille til anvendelse af § 68 a (videreført anbringelse) i en sag om frivillig anbringelse, idet det kan forværre det efterfølgende samarbejde med de biologiske forældre:

Umiddelbart tænker jeg ikke, det ville være det første, jeg tænkte på, at lave en § 68 a på de frivillige anbringelser. Jeg tænker, at det ville give rigtig store dønninger i forhold til forældresamarbejdet, arbejdet med plejefamilien og i sidste ende, hvordan på-

virker det barnet, at forældrene måske lige pludselig ikke er samarbejdsvillige, som de reelt er det i dag.

Hermed påpeger socialrådgiveren, at der skal tages hensyn til børnenes behov for ro i anbringelsen, hvilket først og fremmest – hvis muligt – sikres gennem et godt samarbejde med forældrene. Samtidig viser udsagnet, at et manglende forældresamarbejde kan skabe utryghed hos barnet. Tendensen bliver bakket op af en socialrådgiver fra en anden kommune, som netop giver udtryk for en vis tilbageholdenhed i anvendelsen af paragraffen, idet den kan skabe et besværet forældresamarbejde:

Vi har jo så mange frivillige anbringelser, hvor vi slet ikke er i nærheden af tvangsgrundlag i forhold til forældrene, så derfor vil den jo aldrig nogensinde komme i brug. Det bliver jo lagt op på beviser, og fordi forældrene er lidt tovlige eller noget – og hvis det så ikke kan beskrives eller bevises – så kommer den aldrig til at kunne holde, og så er det jo nogen gange, at man så må sige, at så må det måske bære eller briste, hvis de [børnene] kommer hjem, fordi hvis vi først får nej i børn og unge-udvalget, så vil mange forældre sige: ”Der er ingen grund til at have de børn anbragt”. Og så bliver samarbejdet efterfølgende rigtig svært.

Udsagnet indikerer, at socialrådgiveren fastholder sit fokus på forældrenes kompetencer i dokumentationen og anvendelsen af lovreglen om videreført anbringelse. Hun påpeger, at hun som resultat vil være påpasselig med at anvende lovreglen, da en sag i børn og unge-udvalget, som bliver afvist, kan skade det efterfølgende samarbejde med de biologiske forældre.

Bestræbelserne på et godt forældresamarbejde kan være årsagen til, at der er få erfaringer med anvendelsen af § 68 a (videreført anbringelse). En socialrådgiver forklarer:

En ting er jo, om sagen kommer i børn og unge-udvalget med advokater, dommere og børnesagkyndige og andet, men jeg tror alle socialrådgivere, der sidder med anbringelser, også har sager, der kører med samtykke – altså frivillige anbringelser – hvor der sker det samme: at forældrene efter nogle år kommer ud af et misbrug, eller kommer ud af den sygdom, der måtte være, bliver skilt fra den samlever, der måske har været problemet, og hvor man har et naturligt ønske om at sige: ”Nu har jeg fået løst mine problemer, sådan at barnet godt kan komme hjem”, og hvor vi i

dialog med forælderen finder frem til, at det ikke er hjemgivelse, der vil være til barnets bedste. Og i den beskrivelse og i den dialog med forælderen om, hvad det betyder at hive et barn ud af skole og miljø og andet. Det kan også være, at børnene selv siger til forældrene: ”Ej, jeg vil helst blive boende her”, og de kommer aldrig for børn og unge-udvalget. Det er en del af vores dialog og samarbejde med forældrene og med børnene, at vi finder den rigtige løsning på det hele.

Her tydeliggøres det, at samarbejdet i frivillige anbringelser kan være årsag til, at sagerne ikke udvikler sig til anbringelsessager uden forældres samtykke, hvor det kan være nødvendigt at tage § 68 a (om videreført anbringelse) i brug. I dialogen med og inddragelsen af forældrene kan det blive muligt at få skabt en erkendelse hos forældrene om, at det er til barnets bedste, at det bliver i en eventuel anbringelse, da barnet kan have opnået en særlig tilknytning til anbringelsesstedet. En socialrådgiver påpeger, at paragraffen også kan skåne forældrene for unødige ubehageligheder som dokumentationen og beskrivelsen af deres manglende forældreevner:

Man er fri for – eller man kan undgå så at sige – at tilsværte forældrenes evner, fordi det er jo i virkeligheden det, der kan skabe noget konflikt, når vi kommer i børn og unge-udvalget – det er jo, at vi på en meget direkte måde skal beskrive, at den her forælder ikke er i stand til at tage vare på sit barn. Og det er jo tung læsning for de forældre, som det omhandler, og det skaber grundlag for et besværligt samarbejde.

Her vægtes altså hensynet til forældrenes følelser – og ikke mindst muligheden for at kunne samarbejde med forældrene efterfølgende. Flere af socialrådgiverne giver udtryk for, at det er en forudsætning for et vellykket samarbejde, at de får forklaret situationen for forældrene på en måde, der er brugbar for dem, og som bygger på en erkendelse fra deres side af egne forældreevner.

KOMPLEKSE TILFÆLDE, HVOR DET ER SVÆRT AT VURDERE TILKNYTNINGEN

Ifølge tilknytningsteoretikeren Bowlby er tilknytning centralt for, at et barn kan trives og være i udvikling. Barnet har et udtalt behov for at op-

nå en tæt kontakt med et andet individ, som barnet oplever en klar identifikation med (Bowlby, 1994, s. 35).

Når en socialrådgiver vælger at forelægge en sag for børn og unge-udvalget og indstille til brug af § 68 a, er det netop et lovkrav, at der kan dokumenteres en særlig tilknytning mellem barnet eller den unge og anbringelsesstedet. Dette afspejler altså et udgangspunkt om, at barnet kan opnå tilknytning til såvel biologiske forældre som plejeforældre eller personale. Hvis kontinuitet har en positiv indvirkning på barnet eller den unges trivsel, kan det være, fordi barnet eller den unge kommer til at opleve en stærkere tilknytning til plejeforældre, personale, andre unge osv. Det er derfor essentielt, at tilknytningsbegrebet indtænkes i anbringelsesproblematikken.

Det er væsentligt at nævne, at alle socialrådgivere tager udgangspunkt i familiepleje frem for i døgninstitutioner eller socialpædagogiske opholdssteder. På trods af, at socialrådgiverne ikke giver udtryk for, at det er vanskeligt at dokumentere en tilknytning, peger de på tilfælde, hvor det ikke er let at vurdere, om tilknytningen er tilstrækkeligt stærk. Det kan medføre forskellige udfordringer og overvejelser i forhold til børnenes videreførte anbringelse hos en plejefamilie. En socialrådgiver fortæller, at det er en væsentlig problematik, at plejefamilien skal indstille sig på, at den vil have barnet længe:

Plejefamilien skal jo også indstille sig på, at den har børn, indtil de er 18 år. Så kan man altså ikke sige, at man ikke gider dem. Altså, det kan man ikke. Eller det kan man godt, men det ville ikke være fair over for børnene. Jeg tænker, at det er vigtigt, at man har en god snak med plejefamilien, om det er det her, den ønsker.

I forlængelse af denne problematik påpeger en anden socialrådgiver, at det kan være vanskeligt at gisne om, hvordan den videreførte anbringelse vil forløbe, og om tilknytningen eventuelt kan blive udfordret, når barnet bliver ældre:

Altså med de her to piger, der havde vi da snakket om, at den skulle være permanent, men der kunne vi jo allerede se, at den her store pige var begyndt at ændre så meget adfærd, at vi egentlig var i tvivl om, om hun kunne blive ved med at rummes i den her plejefamilie. Men jeg tænker, at dér hvor børnene starter som ganske små, og hvor man kan sige, at det kører egentlig meget

godt, og det er en tvang, så vil jeg sige, at der begynder man egentlig at kunne sige, at der er et formål med at bruge den.

Her giver socialrådgiveren udtryk for, at der kan opstå problemer i relationen mellem barnet og plejefamilien, når barnet kommer i puberteten, hvilket står i forlængelse af de andre socialrådgiveres fortællinger. Vanskeligheder i puberteten kan påvirke familielivet i plejefamilien og relationen mellem barnet og plejeforældrene, således at tilknytningen mellem dem kan blive udfordret.

En socialrådgiver uddyber netop problematikken om tilknytning i forbindelse med en af sine tidligere sager. I denne sag er to brødre, Thomas og Morten, blevet anbragt i en plejefamilie som henholdsvis nyfødt og et par år gammel. I dag er Thomas og Morten store. Socialrådgiveren fortæller, at Morten altid har været ”mors dreng” med henvisning til drengenes biologiske mor. Det er kommet til udtryk ved, at den biologiske mor har valgt Morten til og skubbet Thomas væk. Det har medført, at Morten giver udtryk for, at han absolut vil hjem til sin mor, og han er endt med at stikke af fra plejefamilien. Broren Thomas har, ifølge socialrådgiveren, et symbiotisk forhold til plejemoren og vil gerne blive i plejefamilien. Socialrådgiveren vurderer dog, at tilknytningen mellem Thomas og plejemoren er usund for Thomas:

Thomas har vi stadigvæk nogle overvejelser, om ikke han skal et andet sted hen, fordi vi har egentlig en oplevelse af, at plejefamilien bliver ved med at fastholde ham i et mønster, han sagtens kan komme ud af. Men Thomas er også så tæt knyttet til den her plejefamilie, at det er jo en overvejelse, om man skal begå overgreb på den her dreng, der er 16 i dag, eller om man skal lade ham blive i det miljø. Så det er en overvejelse, vi gør lige nu. Min faglige vurdering er, at han skal flyttes for at komme i en bedre udvikling, men det arbejder vi stadigvæk på. Mor har så begæret ham hjemgivet, så det arbejder vi også lige med ved siden af. Så det giver jo også noget uro for Thomas, kan man sige. Men det er egentlig en ret kompleks sag, som giver rigtig mange faglige overvejelser i forhold til, hvad er tilknytning, og hvad er udvikling, og sådan fra det ene til det andet. Og en mor, som slet ikke forstår, at hun ikke kan have de her børn hjemme.

Ifølge sagseksemplet er der mange overvejelser, som kan gøre det vanskeligt at vurdere tilknytningen til plejefamilien. Thomas har uden tvivl opnået en stærk tilknytning til sin plejefamilie, men ifølge socialrådgive-

ren er det sket på bekostning af at kunne udvikle sig på bedst mulig vis. Det er et fagligt dilemma, idet det kan være voldsomt for Thomas at blive flyttet med det formål at komme i bedre udvikling.

En anden problematik, der generelt kan vanskeliggøre muligheden for tilknytning, er samvær mellem barnet og de biologiske forældre. En socialrådgiver giver udtryk for, at § 68 a (videreført anbringelse) er en anvendelig paragraf, men at der dog mangler at blive taget højde for andre sideløbende faktorer i en kompleks anbringelsessag. Vedkommende tager særligt udgangspunkt i en sag, hvor samværet mellem en pige og hendes biologiske forældre har besværliggjort muligheden for tilknytning mellem pigen og plejefamilien. Samværet har båret præg af, at særligt moren og morens forældre brugte mange kræfter på at påvirke pigen og fortælle hende, at hun skulle hjem. Det har, ifølge socialrådgiveren, resulteret i stor forvirring hos pigen og manglende arbejdsro i plejefamilien. Til sidst endte plejefamilien med at opgive anbringelsen. Socialrådgiveren fortæller:

Der er så mange ting, der skaber uro, at selvom man bruger paragraffen, så er der stadig en masse støj, der kan komme ind fra sidelinjen, og som kan gøre det svært for pigen at være i. Hun bliver påvirket så massivt i det samvær, at hun aldrig nogensinde falder til [på anbringelsesstedet].

OPSUMMERING

I forhold til anvendelse af § 68 a om videreført anbringelse giver socialrådgiverne overordnet set udtryk for, at lovreglen kan skabe ro for alle parter – barnet, forældrene og anbringelsesstedet.

Der forekommer en vis usikkerhed i de nye lovreglers implementeringsfase. Det kommer til udtryk som en oplevelse af, at Ankestyrelsen erklærer sig uenig i forvaltningens indstilling til anvendelse af lovreglen pga. fejl i dokumentationen. I forlængelse heraf er der fra sagsbehandlerens side et ønske om, at man kan læne sig op ad sagseksempler fra Ankestyrelsen.

Socialrådgiverne angiver, at de i udstrakt grad tager højde for forældrenes udviklingspotentiale i anvendelsen af lovreglen, til trods for at lovreglen ikke indeholder krav om sådanne hensyn. De påpeger, at en styrke i lovreglen netop er, at fokus flyttes fra forældrenes rettigheder til barnets bedste.

Det er et gennemgående fokus hos socialrådgiverne, at de først og fremmest vil forsøge at skabe forældresamarbejde, da et godt forældresamarbejde gavner barnets trivsel, fordi det kan være destruktivt for barnet at befinde sig i et krydspres mellem konfliktende parter.

Tilknytningen mellem barnet og anbringelsesstedet kan være udsat for en lang række forstyrrende forhold som fx et besværet samvær mellem barn og biologiske forældre eller en usund tilknytning mellem barn og anbringelsessted, hvorfor det kan være vanskeligt at vurdere, om tilknytningen er tilstrækkeligt stærk, og om det er til barnets bedste.

Flere socialrådgivere giver udtryk for, at de i nogle sager foretrækker at anvende forlænget genbehandlingsfrist frem for lovreglen om videreført anbringelse. Argumentet herfor er pragmatisk, idet de har en oplevelse af, at den forlængede genbehandlingsfrist kan være nemmere at få igennem i børn og unge-udvalget.

SAMMENFATTENDE KONKLUSION

I dette kapitel har vi set på udbredelsen og anvendelsen af de tre lovregler, der indgik som en del af Barnets Reform med det formål at øge kontinuiteten og forebygge sammenbrud i anbringelser. De interviewede socialrådgivere var alle bekendte med lovreglerne, om end der forekom store variationer i deres erfaringer med og holdninger til lovreglerne samt deres forståelse af lovreglernes anvendelse. I den forbindelse peger socialrådgiverne på forskelle i måden at orientere sig om og forstå de nye lovregler på, hvor nogle har oplevet at måtte investere meget tid på egen hånd for at kunne forstå grundlaget for anvendelsen af lovreglerne.

I kapitlets teoretiske afsnit så vi, at tidligere undersøgelser viser, at socialrådgivere generelt oplever problemer med, at dokumentationskrav er tidskrævende. Derudover blev det påpeget, at det kunne være udfordrende at implementere ny lovgivning, da det opleves som meget ressourcekrævende. Resultatet af denne undersøgelse viser, at der er tale om lovregler, der kræver en ekstra indsats for socialrådgiverne at anvende, både i form af de grundige overvejelser, de lægger bag en indstilling efter lovreglerne, men også på grund af den påkrævede dokumentation. Anvendelsen af lovreglerne kan derfor godt sættes i sammenhæng med de generelle vilkår for sagsbehandlingen.

Gennem socialrådgivernes beretninger om deres konkrete arbejde med børnesager bliver det tydeligt, at beslutningerne i høj grad hviler på skøn – hvilket generelt kendetegner markarbejderes opgaver (Nielsen & Winter 2008). En del af anbringelsesområdet er kendetegnet ved komplekse problemstillinger, hvor det kan være svært at bedømme, hvad der er til barnets bedste. Selvom man står med en konkret sag, hvor lovreglen kunne anvendes, kan der være andre hensyn at tage, der betyder, at man fravælger at anvende lovreglen. De resultater ligger i forlængelse af Egelund & Thomsens undersøgelse (2002), der peger på en lang række forskelle i socialrådgivernes vurderinger af konkrete sager. Denne pointe støttes af Wilsons (1989) forskning, der lægger vægt på socialrådgivernes individuelle erfaringer og baggrund i sagsbehandlingen.

Undersøgelsen indikerer, at der er en påvirkningsproces mellem børn og unge-udvalget på den ene side og socialrådgiverne på den anden. Påvirkningsprocessen kommer til udtryk i, at socialrådgiverne kan opbygge antagelser om, hvilke typer sager de kan få igennem i børn og ungeudvalget på baggrund af de afgørelser, som udvalget træffer. Interviewene med socialrådgiverne tegner et billede af, at socialrådgiverne, hvis et børn og unge-udvalg opleves som ”konservativt” i forhold til at understøtte en indstilling om anvendelse af lovreglerne, efterfølgende bliver tilbageholdende med at indstille sådanne sager for udvalget. På den måde undgår de at anvende ressourcer på noget, de opfatter som udsigtsløst. Men samtidig betyder det, at udfaldet af den eller de første sager i børn og unge-udvalget kan blive afgørende for socialrådgivernes efterfølgende praksis.

En af undersøgelsens centrale tematikker er betydningen af samarbejdet med barnet, plejefamilien og de biologiske forældre. Et godt samarbejde beskrives som grundlaget for at skabe kontinuitet i anbringelsen. Socialrådgiverne vil helst gå dialogens vej og undgå tvang. De giver udtryk for, at valget af foranstaltning og indstilling afhænger af, hvordan betingelserne for at bevare samarbejdet ser ud. De vil derfor være tilbageholdende med at anvende lovreglerne, hvis de vurderer, at det vil skabe splid i samarbejdet om anbringelsen. Særligt § 62, stk. 5 (3-års-reglen for de 0- til 1-årige) og § 68 a (om videreført anbringelse) opleves som et stort indgreb over for forældrene.

Den tvivl og usikkerhed socialrådgiverne oplever, medfører, at de bliver tilbageholdende med at anvende lovreglerne. Det er derfor sandsynligt, at der må være tilfælde, hvor lovreglerne kunne være brugt,

men ikke er blevet det. Selvom socialrådgiverne generelt gør sig overvejelser om at anvende lovreglerne, hvor det ud fra de givne forhold vurderes at være hensigtsmæssigt, kan man på baggrund af undersøgelsen sige, at der er et potentiale for at anvende lovreglerne i større udstrækning, end tilfældet er.

Begrebet ”forældresamarbejde” er et gennemgående tema i undersøgelsen, og det fremgår ligeledes af interviewene med socialrådgiverne, at ”det gode forældresamarbejde” fylder meget i deres arbejde. Flere af de interviewede socialrådgivere giver udtryk for, at de indimellem oplever et modsætningsfyldt forhold mellem et godt forældresamarbejde og anvendelsen af lovreglerne. En fortolkning af, hvorfor dette modsætningsforhold opstår, er, at det gode forældresamarbejde for socialrådgiverne handler om at undgå konflikt med forældrene. På den baggrund kan der opstå en tendens til, at socialrådgiverne ikke i tilstrækkelig grad og med tilstrækkelig tydelighed får italesat barnets behov over for forældrene, idet de viger tilbage fra en svær samtale for at undgå konflikt. En sådan dialog med forældrene kræver, at socialrådgiverne skaber tid og rum til at dele faglige vurderinger og viden med forældrene – et rum, som det måske kan være svært at skabe i en travl hverdag.

Der er en anden fortolkning af, hvorfor anvendelsen af lovreglerne og det gode forældresamarbejde kan virke modsætningsfyldt. Det kan hænge sammen med den uforudsigelighed, som socialrådgiverne oplever vedrørende, om sager lagt op til børn og unge-udvalget bliver tiltrådt. Denne uforudsigelighed er forbundet med socialrådgivernes faglige usikkerhed. Fra dette perspektiv oplever socialrådgiverne, at anvendelsen af lovreglerne sker på bekostning af et godt samarbejde med de biologiske forældre, idet de oplever lovreglerne som meget indgribende og svære at forklare for forældrene. Hvis en indstilling efterfølgende bliver afvist i børn og unge-udvalget, kan socialrådgiverne opleve at stå tilbage med en svær opgave i forhold til at forklare sagen for forældrene og derved både sikre et godt forældresamarbejde og barnets tarv.

Begge fortolkninger peger på, at der er en mangel på faglig støtte og kvalificeret faglig ledelse i forbindelse med vanskelige beslutninger. Denne faglige støtte kunne eksempelvis fokusere på, hvordan socialrådgiverne fremadrettet kunne bruge Ankestyrelsens afgørelser som læringsredskab, fordi Ankestyrelsen definerer, hvad der er juridisk korrekt praksis. Det ville bidrage til at reducere den tvivl og usikkerhed, socialrådgiverne oplever, og som betyder en tilbageholdenhed med at anvende lov-

reglerne. Den faglige støtte kunne også være med til at ruste socialrådgiverne til at sætte forældrene ind i deres faglige vurdering af, hvorfor anvendelsen af lovreglerne er til barnets bedste. På den måde vil en sådan støtte danne grundlag for forældrenes forståelse for, og derved også accept af, socialrådgivernes beslutning om anvendelsen af lovreglerne.

KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

I dette afsluttende kapitel samler vi op på indsigter og konklusioner fra analysen af udbredelsen og anvendelsen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelser i kommunerne. Vi fremhæver desuden tre opmærksomhedspunkter, der er vigtige for den fremtidige implementering af lovreglerne.

UDBREDELSE OG ANVENDELSE AF LOVREGLERNE I KOMMUNERNE

Fra analysen af udbredelsen og anvendelsen af lovreglerne i kommunerne er det en central indsigt, at lovreglerne skal anvendes i en kommunal kontekst fyldt med dilemmaer og nuancer, der sjældent er så sort/hvide, at brugen af de nye lovregler forekommer klokkeklar. Socialrådgiverne har overordnet en positiv indstilling til lovreglerne og ser dem som muligheder i forhold til at skabe mere kontinuitet og ro i barnets liv. Det er dog ofte kompliceret at vurdere, hvad der er bedst for barnet. Selvom en socialrådgiver har en sag, hvor en af de nye lovregler kunne anvendes, kan der være andre hensyn at tage, der betyder, at socialrådgiveren fravælger at tage lovreglen i brug. En vigtig grund er hensynet til forældre-samarbejdet, der *også* har betydning for barnets bedste og ikke blot for

forældrene. Vi konkluderer på den baggrund, at der antageligt er tilfælde, hvor lovreglerne kunne være taget i anvendelse, men ikke blev det. Det er bl.a. på grund af modstridende hensyn, som ofte skal afvejes på basis af manglende mulighed for at forudsige, hvad der er til barnets bedste.

Vi vil i den sammenhæng diskutere nogle overordnede opmærksomhedspunkter for det videre arbejde med udbredelsen af lovreglerne. Vi hæfter os særligt ved de forhold, der ser ud til at gøre socialrådgiverne forbeholdne og usikre i deres anvendelse af lovreglerne, og som dermed kan være afgørende for den tilsigtede virkning af lovreglerne om at skabe mere kontinuitet i børnenes anbringelsesforløb.

Vi retter dermed opmærksomheden mod tre forhold, der kan have betydning for lovreglernes anvendelse på længere sigt og for, at deres potentiale dermed kan indfries:

1. Konkrete sagseksempler fra Ankestyrelsen
2. Faglig støtte i anvendelsen af lovreglerne og samarbejdet med forældrene
3. Rammer for sagsbehandlingen.

CASES FRA ANKESTYRELSEN

Som analysen af anvendelsen af lovreglerne pegede på, giver socialrådgiverne udtryk for en vis usikkerhed i forbindelse med deres overvejelser om en anvendelse af lovreglerne. I den forbindelse betoner flere, at de er tilbageholdne med at bruge lovreglerne, da de har oplevet, at Ankestyrelsen har afvist sager med indstillinger om anvendelse af 3-års-reglen for 0-årige (§ 62, stk. 5) og reglen om videreført anbringelse (§ 68 a). I forbindelse med afgørelser om brug af reglen om en 3-årig genbehandlingsfrist for de 0- til 1-årige (§ 62, stk. 5) påpeges det, at der er sager, hvor Ankestyrelsen har besluttet at sætte genbehandlingsfristen ned til 1 år, hvilket har været overraskende for de pågældende socialrådgivere. I forbindelse med anvendelsen af reglen om videreført anbringelse uden krav om genbehandling (§ 68 a) gives der ligeledes udtryk for, at der har været en uklarhed og forvirring omkring Ankestyrelsens afgørelser. I den forbindelse kunne det være brugbart med nogle konkrete sagseksempler fra Ankestyrelsen, som socialrådgiverne kunne læne sig op ad. Sådanne sagseksempler kan tydeliggøre, hvad der specifikt er blevet lagt vægt på i en sag, og socialrådgiverne kan på den baggrund opnå indsigt i, hvad der kræves for at få fulgt en indstilling, hvor de nye regler anvendes.

FAGLIG STØTTE I ANVENDELSEN AF LOVREGLERNE

Faglig og ledelsesmæssig støtte kan imødekomme socialrådgivernes usikkerhed om, hvordan indholdet af lovreglerne skal tolkes, hvornår de kan anvendes, og hvordan socialrådgiverne bedst muligt håndterer forældre-samarbejdet. Med et fokus på forståelsen af lovreglerne kunne man forestille sig, at socialrådgiverne ville blive styrket i deres anvendelse af lovreglerne. I undersøgelsen belyste vi eksempelvis, hvordan flere af socialrådgiverne lagde vægt på forældrenes udviklingspotentialer i deres overvejelser om anvendelsen af lovreglen om videreført anbringelse (§ 68 a) til trods for, at dette hensyn ikke følger af lovgivningen. Den generelle usikkerhed om anvendelsen af lovreglerne kan håndteres gennem bedre faglig ledelse med henblik på at implementere tiltag (i form af fx uddannelse, juridisk sparring, vidensdeling, fremadrettet brug af Ankestyrelsens afgørelser), som gør det nemmere for socialrådgiverne at anvende lovreglerne. Derudover kan bedre faglig ledelse styrke socialrådgivernes kompetencer i forhold til dialogen med forældrene og til, hvordan man skaber et godt samarbejde med dem.

BEDRE RAMMER FOR SAGSBEHANDLINGEN

At indstille en sag til brug af § 62, stk. 5 (3-års-reglen for de 0-årige) eller § 68 a (videreført anbringelse) er, ifølge socialrådgiverne, ressourcekrævende. Det kræver tid at indsamle den nødvendige dokumentation, og der skal tages højde for en lang række forhold, før en anvendelse overhovedet kommer på tale. Flere socialrådgivere fortæller, at de omfattende krav til sagsbehandling kan bevirke, at de er tilbageholdende med at anvende lovreglerne, hvis de har den mindste tvivl om, at sagen kan gå igennem i børn og unge-udvalget. I forlængelse heraf er det derfor et opmærksomhedspunkt, at socialrådgiverne skal have de rette forudsætninger for at iværksætte det nødvendige dokumentationsarbejde. Disse forudsætninger er fx systematik i arbejdsgangen og tilrettelæggelse af arbejde i team for at udnytte kollektiv viden. Som undersøgelsen også indikerede, oplever socialrådgiverne samarbejdet med de forskellige parter som vigtigt for at skabe kontinuitet og forebygge sammenbrud. På baggrund af undersøgelsen kan vi således pege på vigtigheden af, at der afsættes tid til de enkelte sager, hvis lovreglernes hensigt om kontinuitet skal indfries.

BILAG

Bilag 1 IDENTIFIKATION AF MÅLGRUPPE OG SAMMENLIGNINGSGRUPPE

DESIGN AF IDENTIFIKATION AF MÅLGRUPPE OG SAMMENLIGNINGSGRUPPE

Formålet med delundersøgelse 1 er, som nævnt, at identificere de børn og unge, for hvem der træffes afgørelser efter de nye lovregler, dvs. den primære målgruppe, samt to kontrolgrupper i form af den sekundære målgruppe og sammenligningsgruppen. Den sekundære målgruppe og sammenligningsgruppen består af børn og unge, som potentielt kunne have fået indsatserne under de nye lovregler henholdsvis efter og før lovens ikrafttræden.

Ved at inddele i en primær målgruppe, en sekundær målgruppe og en sammenligningsgruppe bliver vi i stand til at måle og vurdere lovreglernes virkning. Det gælder både for lovreglernes umiddelbare effekt på kontinuitet og stabilitet i anbragte børns liv samt den mere langsigtede effekt i forhold til de anbragte børns personlige udvikling (hvilket er formålet med delundersøgelse 3).

Identifikationen af både den primære målgruppe, den sekundære målgruppe og sammenligningsgruppen bygger på data fra Ankestyrelsens anbringelsesstatistik.

MÅLGRUPPE OG SAMMENLIGNINGSGRUPPE

I undersøgelsens *primære målgruppe* indgår alle de børn og unge, for hvem der er truffet afgørelse efter de nye lovregler fra 1. juli 2010 til og med 31. december 2012. Idéen med først at inddrage børn og unge med afgørelser fra denne periode og ikke allerede fra de nye lovreglers ikrafttræden 1. juli 2009, er, at implementeringen af nye lovregler i kommunerne ofte tager tid (Christoffersen m.fl., 2005; Hestbæk m.fl., 2006).

I den *sekundære målgruppe* indgår alle de børn og unge, som anbringes i perioden 1. juli 2010 til og med 2012, og som opfylder betingelserne i de nye lovkrav, men hvor lovreglerne ikke anvendes. Ved at inddrage den sekundære målgruppe opnår vi større viden om den primære målgruppe. For børn og unge i den sekundære målgruppe er der i sagsbehandlingen blevet taget stilling til, hvorvidt de skulle "behandles" efter en af de nye regler eller ej. Den sekundære målgruppe kan dermed være påvirket af de nye lovregler og opleve en indirekte effekt af dem. Identificeringen af den sekundære målgruppe indgår derfor som et vigtigt ele-

ment i effektevalueringen og vurderingen af effekten for dem, der faktisk får indsatsen, dvs. hvor der sker en afgørelse efter en af de nye lovregler.

I sammenligningsgruppen indgår de børn og unge, der fra 1. januar 2006 til og med 31. december 2008 er blevet anbragt uden for hjemmet, og som stadig er anbragt i måleperioden 1. juli 2010 til 31. december 2012. Formålet med sammenligningen med denne gruppe er at tegne et billede af, hvorvidt der sker færre sammenbrud, når der er truffet afgørelse efter de nye lovregler i forhold til sammenligningsgruppen. Idéen med sammenligningsgruppen er, at den skal repræsentere den kontrafaktiske situation – hvad ville der være sket uden vedtagelsen af de nye lovregler? Den bruges til at sikre, at den effekt, vi måler hos den primære målgruppe, skyldes selve indsatsen og dermed ikke er en effekt, der alligevel ville være opstået af andre grunde (Nielsen m.fl., 2007). Det er forudsætningen for effektmålingen i delundersøgelse 2, at vi konstruerer sammenligningsgruppen, så den i maksimal grad ligner den primære målgruppe uden at modtage de indsatser,¹² der følger af de nye lovregler.

TRE GRUPPER FOR HVER LOVREGEL

For hver af de tre lovregler inddeler vi i en primær målgruppe, en sekundær målgruppe og en sammenligningsgruppe:

- 1: Lovregel om børn anbragt i op til 3 år uden krav om genbehandling (3-års-reglen for 0-årige):
Primær målgruppe: 0-1-årige børn, for hvem der træffes afgørelse om anbringelse og genbehandling af deres sag efter de nye lovregler. Det vil sige børn, for hvem der er blevet truffet afgørelse om anbringelse i op til 3 år uden krav om genbehandling af sagen (§ 62, stk. 5) i perioden 2010-2012.
Sekundær målgruppe: 0-1-årige børn, som opfylder betingelserne for brug af lovreglen, men hvor lovreglen ikke anvendes i perioden 2010-2012.
Sammenligningsgruppe: Anbragte børn i alderen 0-1 år, hvor anbringelsessagen genbehandles i perioden 2006-2008.

- 2: Lovregel om hjemgivelse med hjemgivelsesperiode:¹³

12. Med sådan en sammenligningsgruppe er der en risiko for, at sammenligningsgruppen bliver reduceret, eftersom børn og unge i denne gruppe bliver behandlet under de nye lovregler.

13. Der er ingen sekundær målgruppe under denne lovregel, da bestemmelsen om en hjemgivelsesperiode gælder for alle hjemgivelser.

Primær målgruppe: 0-17-årige anbragte børn, der hjemgives fra en anbringelse, og hvor kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder (§ 68, stk. 4).

Sammenligningsgruppe: Børn og unge, for hvem der er truffet afgørelser om hjemgivelse i perioden 2006-2008.

- 3: Lovregel om videreførelse af anbringelse på grund af stærk tilknytning til anbringelsesstedet:

Primær målgruppe: Anbragte børn, der har været anbragt i mindst 3 år, og hvor de kommunale myndigheder (børn og unge-udvalget) viderefører en anbringelse uden tidsbegrænsning ud fra en vurdering af tilknytning til anbringelsesstedet (§ 68a, stk. 1) i perioden 2010-2012.

Sekundær målgruppe: Anbragte børn, der har været anbragt i mindst 3 år, og som opfylder betingelserne for brug af lovreglen, men hvor lovreglen ikke anvendes i perioden 2010-2012.

Sammenligningsgruppen: Børn og unge, for hvem der er truffet afgørelser om hjemgivelse i perioden 2006-2008, efter at barnet/den unge har været anbragt i mere end 3 år (dvs. inden lovens ikrafttræden).

UDFORDRINGER MED IDENTIFIKATION AF BØRN OG UNGE

Der har været udfordringer forbundet med gennemførelse af delundersøgelse 1. Én udfordring gælder identifikation af en sekundær målgruppe for lovreglen vedrørende en hjemgivelsesperiode. I princippet skulle der træffes afgørelse om en hjemgivelsesperiode ved *alle* sager om hjemgivelse af anbragte børn og unge. Det er derfor umuligt at identificere en sekundær målgruppe bestående af en gruppe anbragte, der ikke har fået indsatsen.

Et andet, mere generelt, problem er, at der har vist sig at være graverende fejl i indberetningerne vedrørende anvendelsen af § 62, stk. 5. Tabel B1.1 viser forskellene mellem Ankestyrelsens statistik og SFI's opgørelse for 3-års-reglen for 0-årige (§ 62, stk. 5). Forskellene skyldes sandsynligvis, at der kan være indberetningsfejl i disse statistikker, så der kan forekomme flere indberetninger for børn, der er ældre end to år, med afgørelser efter lovbestemmelsen. Der kan også forekomme flere indberetninger for de samme afgørelser. Det er således nødvendigt at tage stilling til, hvordan fejlen kan være opstået og vælge, hvilken af de modstridende oplysninger vi stoler mest på.

TABEL B1.1

Sager vedrørende 2 af de 3 nye lovregler forelagt børn og unge-udvalget i 2010-2012. Særskilt for år. Antal.

	2010	2011	2012	I alt
<i>§ 62, stk. 5, anbringelse af 0-1-årige i op til 3 år uden krav om genbehandling</i>				
Ankestyrelsens statistik (trykte årsberetninger)	15	28	12	55
Ankestyrelsens reviderede midlertidige opgørelse	2	7	3	12
SFI's (foreløbige tal baseret på Ankestyrelsens database)	8	19	8	35
<i>§ 68a, stk. 1, videreførelse af anbringelse uden tidsbegrænsning (tilknytning til anbringelsesstedet)</i>				
Ankestyrelsens statistik (trykte årsberetninger)	16	20	16	52
SFI (foreløbige tal baseret på Ankestyrelsens database)	16	20	15	51

Kilde: Ankestyrelsens database.

IDENTIFIKATION AF BØRN OG UNGE I MÅLGRUPPER OG SAMMENLIGNINGSGRUPPE

Vi evaluerer de nye lovregler ved at sammenligne dem, der fik de pågældende indsatser under lovreglerne (en primær målgruppe), med dem, der mest ligner dem, men som ikke fik de pågældende indsatser, selvom de opfyldte betingelserne (en sekundær målgruppe samt en sammenligningsgruppe), og derved vurdere effekten af de nye lovregler. For at kunne gøre det indsamler vi data om disse tre grupper på en sådan måde, at det vil være muligt at generalisere resultaterne til at gælde fremtidige anvendelser af indsatserne. Inden vi identificerer de respektive grupper, gennemgår vi relevante generelle udfordringer, der er forbundet med at skabe grundlag for generalisering fra vores identificerede målgrupper og sammenligningsgruppe til hele populationen.

DANNELSE AF MÅLPOPULATION OG RAMMEPOPULATION

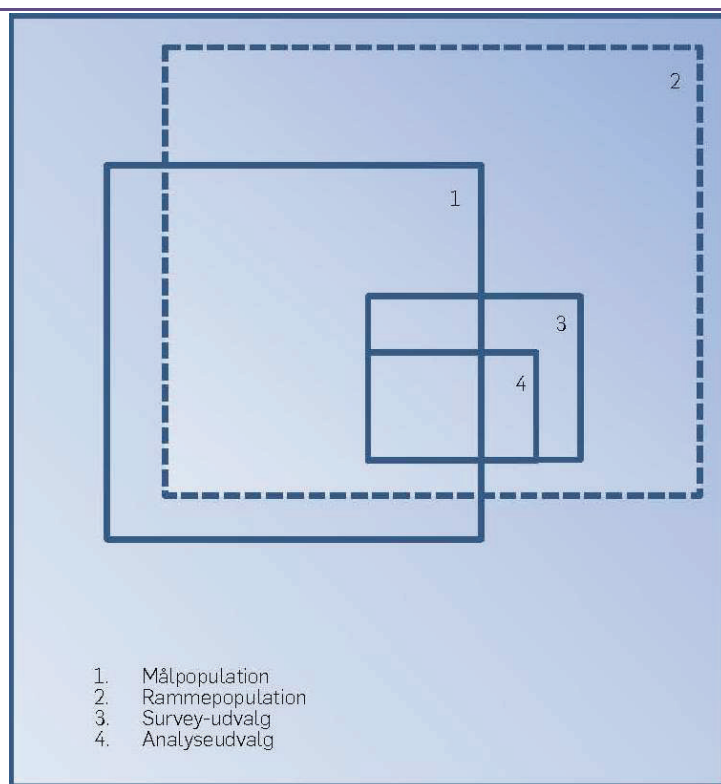
Undersøgelsen kan opdeles i fire faser. I den første fase bestemmes *målpopulationen*, som består af den gruppe, vi ønsker, at vores resultater kan generaliseres til (se bilagsfigur B1.1). I denne undersøgelse er det alle anbragte børn og unge, der er omfattet af de nye lovregler. I den anden fase etablerer vi en udvalgsramme, dvs. en *rammepopulation* bestående af de personer, hvorfra vi kan udtrække en stikprøve. Stikprøven udtrækkes i tredje fase, og stikprøven er i figuren benævnt *survey-udvalget*. Herefter går vi til den fjerde fase, hvor vi kontakter respondenterne og indsamler data.

De indsamlede data vil udgøre *analyseudvalget* (Christoffersen, 1984). Bilagsfigur B1.1 synliggør de mange mulige vanskeligheder, vi skal være opmærksomme på.

Imellem hver fase kan der forekomme uoverensstemmelser, hvilket er forsøgt illustreret i bilagsfigur B1.1.

BILAGSFIGUR B1.1

Teoretiske muligheder for forskelle mellem survey-undersøgelsernes populations- og udvalgsdefinitioner.



Kilde: Christoffersen, 1984.

Der kan fx forekomme personer, der er med i målpopulationen, men som ikke er med i rammepopulationen. Det kalder man *underdækning*. Imidlertid kan der også forekomme personer i rammepopulationen, som ikke er med i målpopulationen. Det kaldes *overdækning* (Swensson, 1983). I det følgende vil vi blive konfronteret med eksempler på alle disse pro-

blemer med uoverensstemmelse mellem målpopulationen og det endelige analyseudvalg, som vi skal være opmærksomme på, når vi ønsker at generalisere resultaterne af analyserne til at gælde for målpopulationen.

MÅLPOPULATIONEN

Vores *målpopulation* (1) består, som nævnt, af de børn og unge, der er omfattet af de nye lovregler, og vi forsøger at tilrettelægge dataindsamlingen på en sådan måde, at vi kan generalisere resultaterne til at være dækkende for denne målpopulation.

For at kunne evaluere effekter af de nye lovregler sammenligner vi den primære målgruppe med to grupper (en sekundær målgruppe og en sammenligningsgruppe), som ligner indsatsgruppen. På den måde kan vi med rimelighed sige, at det kun er indsatsen, der adskiller indsatsgruppen fra disse grupper. I dette afsnit vil vi identificere disse tre grupper.

RAMMEPOPULATIONEN

Vi har dannet en rammepopulation til brug for udtræk af en stikprøve med udgangspunkt i en delmængde af Ankestyrelsens samlede register over nuværende og tidligere anbragte børn og unge. Udvalgsrammen inkluderer alle de børn og unge, der optræder med en anbringelse i Ankestyrelsens register og således har været anbragt uden for hjemmet, inden de er fyldt 16 år. I alt er der i Ankestyrelsens anbringelsesregister 9.451 børn og unge, der er født i 1997-2012 (Ankestyrelsen, 2011; Ankestyrelsen, 2012; Ankestyrelsen, 2013).

Udvælgelsen af primær og sekundær målgruppe samt af sammenligningsgruppen er alene sket på grundlag af oplysninger i data, der er indberettet til anbringelsesstatistikken (det reguleres i henhold til retssikkerhedsloven¹⁴). Der er udarbejdet særlige indberetningsskemaer, der løbende ændres i overensstemmelse med ændrede regler om anbringelse af børn og unge. Anbringelsesstatistikken baserer sig dels på anledning og årsager til anbringelse, dels på de efterfølgende sagsbehandlingsskridt, dvs. opfølgning af indsats, kontinuitet, flytninger og ophør af anbringelsen.

Skemaerne udfyldes online af en socialrådgiver i kommunerne, og der kan forekomme misforståelser og inddateringsfejl. Dette er nor-

14. Jf. § 63, stk. 3, og § 64, stk. 4, i Socialministeriets bekendtgørelse 1635 af 22. december 2010 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

malt ikke et problem, når man analyserer store datamængder, hvor inddateringsfejlene er usystematiske og tilfældigt spredt. I denne undersøgelse er der imidlertid kun tale om ganske få observationer, og tilfældige eller systematiske fejlindberetninger optræder i et relativt stort omfang. Det kan påvirke resultaterne og give en forholdsvis stor usikkerhed og dermed forringe mulighederne for at generalisere resultaterne ud over de personer, der er undersøgt.

Det er forbundet med problemer efterfølgende at korrigere inddateringsfejl, som kan opstå af mange forskellige årsager. Det kræver indsigt i inddateringsprocessen, hvis man søger at finde løsninger på inddateringsfejl, som det fx er tilfældet, når der optræder modstridende oplysninger i data. For de data, der danner grundlag for evalueringen af de nye lovregler, kan der fx ske inddateringer, hvor det ser ud, som om et barn i skolealderen har fået en indsats, der er forbeholdt 0-1-årige. Vi er i sådanne tilfælde nødt til at foretage en vurdering af, hvordan fejlen kan være opstået, og vælge, hvilken af de modstridende oplysninger, vi ønsker at stole på.

BØRNENE OG DE UNGES KØN OG ALDER

Vi har undersøgt køn og alder for børnene og de unge i udvalgsrammen. De fordeler sig med henholdsvis 54 pct. drenge og 46 pct. piger (se bilagstabel B1.2). Vi ser således en svag overrepræsentation af drenge i forhold til, hvad vi skulle forvente, idet der hvert år fødes 51,4 pct. drenge og 48,6 pct. piger (Christoffersen, 2004; Danmarks Statistik, 1997; Danmarks Statistik, 2009). Overrepræsentationen af drenge er forventelig og i overensstemmelse med andre undersøgelser af børn og unge, der anbringes uden for hjemmet.

BILAGSTABEL B1.2

Børn og unge i udvalgsrammen i 2012, fordelt efter køn. Procent og antal.

	Drenge	Piger	I alt
Procent	54	46	100
Antal	5.113	4.338	9.451

Anm.: Kun personer født i perioden 1999-2012.

Kilde: SFI's beregninger på registerdata.

Børn og unge, der anbringes uden for hjemmet, er ofte teenagere, og det er kun relativt få børn og unge, der anbringes i førskolealderen. Denne

aldersfordeling af de anbragte ses også i nærværende datamateriale (bilagstabel B1.3). I 2012 udgjorde de over 6-årige tre fjerdedele (75 pct.) af de børn og unge, der er eller har været anbragt uden for hjemmet.

BILAGSTABEL B1.3

Børn og unge i udvalgsrammen i 2012, fordelt efter alder. Procent og antal.

Alder	Procent	Antal
0-1	6	534
2-6	20	1.853
6-11	48	4.521
12-15	27	2.543
I alt	101	9.451

Anm.: Procenttal summer ikke til 100 på grund af afrunding. Personer, der er over 15 år i 2012, udelukkes af analyserne.

Dvs. at personer, der er født 1984-1998, ekskluderes, ligesom personer født efter 2012 ikke er medtaget.

Kilde: SFI's beregninger på registerdata.

IDENTIFICERING AF PRIMÆR OG SEKUNDÆR MÅLGRUPPE OG SAMMENLIGNINGSGRUPPE

Vi vil nu identificere henholdsvis den primære og den sekundære målgruppe samt sammenligningsgruppen. Det vil vi gøre inden for hver af de tre nye lovregler, henholdsvis lovreglen om anbringelse i op til 3 år uden krav om genbehandling (3-års-reglen for 0-årige), lovreglen om hjemgivelse med hjemgivelsesperiode samt lovreglen om videreførte anbringelser på grund af stærk tilknytning til anbringelsesstedet.

I: BØRN ANBRAGT I OP TIL 3 ÅR UDEN KRAV OM GENBEHANDLING

I tilfælde, hvor betingelserne for anbringelse uden for hjemmet foregår uden samtykke (§ 58), giver den nye bestemmelse mulighed for, at børn under 1 år kan anbringes i op til 3 år uden krav om genbehandling. Lovten trådte i kraft 1. juli 2009.

Der er således tale om en lovregel, der alene er rettet imod spædbørn, dvs. børn under 1 år. For at få det bedst mulige sammenligningsgrundlag til at vurdere effekten af den nye lovregel tilstræber vi, at den sekundære målgruppe og sammenligningsgruppen ligner dem, der faktisk anbringes efter den nye lovregel, så meget som muligt. Det opnår vi ved at udtage dem, der blev anbragt uden samtykke, inden de fyldte 1 år, og *inden* lovreglen trådte i kraft (sammenligningsgruppen). Sammenligningsgruppen kommer således til at bestå af børn, der er anbragt uden for hjemmet i perioden 2006-2008, inden de fyldte 1 år, uden forældres samtykke. Den sekundære målgruppe består af de børn, der er anbragt

uden samtykke, inden de fyldte 1 år, og *efter* at bestemmelsen trådte i kraft – uden at bestemmelsen kom i anvendelse for deres vedkommende.

BILAGSTABEL B1.4

Primær og sekundær målgruppe samt sammenligningsgruppe for børn anbragt uden for hjemmet inden deres fyldte første år. Særskilt for alle 0-1-årige anbragte samt for de 0-1-årige anbragte uden forældres samtykke. Antal.

Ånbringelsesår	0-1-årige anbragt i året	Heraf børn anbragt uden forældres samtykke	
			Sammenligningsgruppe
2006	120		39
2007	133		43
2008	158		52
I alt	411		134
2009	166		51
			Sekundær målgruppe
2010	163		51
2011	171		55
2012	161		55
I alt	495		161
			Primær målgruppe
2010			13
2011			19
2012			8
I alt:			40

Anm.: Uden samtykke i henhold til § 58, stk. 1 og 2. Kun personer født efter 1996. Året 2009 medtages ikke, fordi dette kalenderår kan indeholde børn og unge, der har fået indsatsen i anden halvdel af kalenderåret. De børn, der efterfølgende har fået en indsats, medtages ikke i den samlede sammenligningsgruppe eller i den sekundære målgruppe.

Kilde: Ankestyrelsens anbringelsesdata.

Det er – som det fremgår af bilagstabel B1.4 – relativt sjældent, at et spædbarn anbringes uden for hjemmet. For eksempel er der i den primære målgruppe (perioden 2010-2012) kun 40 børn i alt. I sammenligningsgruppen (perioden 2006-2008) er der i alt kun 411 tilfælde, og det er særlig sjældent, at det foregår uden forældres samtykke (kun 134 tilfælde i samme periode). Denne betingelse – at anbringelsen foregår uden samtykke – er nødvendig, fordi vi antager, at de sager, hvor barnet anbringes uden forældrenes samtykke, er de sager, hvor forældrene har de største problemer, hvorved sandsynligheden for, at barnet anbringes i op til 3 år uden krav om genbehandling, er størst. Årligt er der omkring 160 børn, der anbringes, inden de er fyldt 1 år, og heraf er der omkring 50, der anbringes uden samtykke.

Man bør dog være opmærksom på, at det ikke vil være relevant at bringe lovreglen om 3 års anbringelse i anvendelse i *alle* tilfælde, hvor barnet anbringes inden 1-års-alderen uden forældres samtykke. Der kan

fx være tale om en akut, forbigående tilstand, hvor moderen er ude af stand til at kunne give samtykke, fx ved en alvorlig fødselsdepression.

II: VIDEREFØRELSE AF ANBRINGELSE PÅ GRUND AF STÆRK TILKNYTNING TIL ANBRINGELSESTEDET

De kommunale myndigheder (børn og unge-udvalget) får med de nye bestemmelser mulighed for at videreføre en anbringelse uden tidsbegrænsning, hvis et barn eller en ung er blevet stærkt knyttet til anbringelsesstedet og har været anbragt i over 3 år (jf. lov om social service § 68 a. stk. 1).

Sammenligningsgruppen inden for denne lovregel består af de børn og unge, der har været anbragt uden for hjemmet i mindst 3 år. I § 68a fremgår det, at bestemmelsen kan anvendes, hvis barnet har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere og længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnets bedste at forblive på anbringelsesstedet.

Ved dannelsen af sammenligningsgruppen har vi alene fokuseret på børn og unge, der har været det samme sted i mindst 3 år, fordi registeroplysningerne ikke oplyser noget om tilknytningen til anbringelsesstedet. Der vil således være tale om en såkaldt ”overdækning”, hvor der i rammepopulationen vil blive medtaget nogle personer, der ikke tilhører målpopulationen.

Tidligere forskning tyder på, at jo yngre barnet er på anbringelsestidspunktet, desto større sandsynlighed er der for, at det opnår en stærk tilknytning til anbringelsesstedet og anbringelsesstedets omsorgspersoner. Ud fra tidligere undersøgelser kan man se, at tilknytningen til fx en plejefamilie (eller adoptionsfamilie) har særlig stor sandsynlighed for at lykkes, hvis anbringelsen er sket i barnets første leveår. I en række adoptionsundersøgelser, hvor adoptionen er sket senere i barnets liv, bryder adoptionsforholdet sammen med en meget større hyppighed (Christoffersen m.fl., 2007b). Vi overvejede, om vi kunne inddrage barnets alder ved anbringelsen til at identificere børn og unge i sammenligningsgruppen, men vi gik bort fra det, fordi den tætte tilknytning også kan opstå for de lidt ældre børn. Hvis vi havde inddraget barnets alder, risikerede vi at begrænse både den sekundære målgruppe og sammenligningsgruppen og dermed introducere både en ”underdækning” og en ”overdækning”, jf. bilagstabel B1.1.

Nogle enkelte børn er blevet registreret for at have fået en afgørelse i børn og unge-udvalget i henhold til lovreglen om 3 års anbringelse uden genbehandling, selvom deres alder var 2 år eller mere. Det har vi valgt at fortolke som en inddateringsfejl og antaget, at der var truffet en afgørelse i henhold til lovreglen om videreførelse af anbringelse, fordi begge afgørelser omhandler en udsættelse af genbehandlingsfristen.

Ved dannelsen af den sekundære målgruppe og sammenligningsgruppen er der lagt vægt på, at anbringelsens varighed skulle være mindst 3 år. Imidlertid er Ankestyrelsens statistikregister af forholdsvis ny dato, idet det er startet i 2006, og historiske oplysninger om tidligere anbringelser før det tidspunkt er mangelfulde. Det vil derfor være sådan, at gruppen af børn og unge, der har været anbragt i mindst 3 år, stiger fra 2008 og frem til i dag. Især den sekundære målgruppe har nået at vokse sig stor i løbet af 2010 til 2012, hvorimod sammenligningsgruppen kun har haft perioden 2006-2008 til at have været anbragt i 3 år. Det vil give en systematisk skævhed.

BILAGSTABEL B1.5

Børn anbragt i mindst 3 år. Særskilt for primær og sekundær målgruppe samt sammenligningsgruppe vedr. lovreglen om videreførelse af anbringelse. Antal.

Undersøgelsesgruppe	Udvælgelseskriterie	Antal
Primær målgruppe	§ 68 a stk. 1	52
Sekundær målgruppe	Anbragt i mindst 3 år 2010-12	2.849
Sammenligningsgruppe	Anbragt i mindst 3 år 2006-08	613

Anm.: Der er efterfølgende udtrukket en stratificeret stikprøve på en sådan måde, at vi sigtede mod at opnå, at der i analysedata er omkring 50 personer i hver af de tre grupper.

Kilde: SFI's beregninger på basis af Ankestyrelsens anbringelsesdata.

Såvel den sekundære målgruppe som sammenligningsgruppen vil således være upræcist afgrænset, både hvad angår tilknytningens kvalitet og varighed, men vi kan være nogenlunde sikre på, at barnet har været hjemmefra i mindst tre sammenhængende år.

Tabel B1.5 viser antallet af børn og unge i de tre grupper inden for denne lovregel. Der er kun 52 børn og unge i den primære målgruppe, knap 3.000 i den sekundære målgruppe og 613 i sammenligningsgruppen.

III: HJEMGIVELSE MED HJEMGIVELSESPERIODE

Ved paragraf 68, stk. 2 og 4, gives kommunalbestyrelsen mulighed for at fastsætte en hjemgivelsesperiode i op til 6 måneder af hensyn til at sikre en skånsom planlagt hjemgivelse, at forberede støtte til barnet eller forældrene efter hjemgivelsen eller at give kommunen tid til at vurdere, om der er grundlag for at træffe en afgørelse uden forældres samtykke.

Bestemmelsen omfatter i princippet alle hjemgivelser – kun i særlige tilfælde kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der ikke skal være en hjemgivelsesperiode. I særlige tilfælde kan det således være til barnets fordel, at der ikke skal være en hjemgivelsesperiode. Det kan skyldes, at anbringelsesstedet ophører, at hjemgivelsen sker lige op til skolestart, eller at det var forudsagt, at anbringelsen skulle være kortvarig, fx ved forældres hospitalsophold.

En måde at danne sammenligningsgruppen på kunne være, at man udtrak netop de børn og unge, der blev hjemgivet i 2006-2008, hvor hjemgivelsen foregik mindre skånsomt og planlagt, fordi bestemmelsen (§ 68 stk. 2 og 4) ikke var gældende. Der findes imidlertid ikke tilstrækkelige oplysninger i Ankestyrelsens registreringsmateriale, der gør det muligt at udskille de anbringelser, hvor hjemgivelsen foregik mindre skånsomt og planlagt.

Imidlertid vil det være muligt at udskille de sager, hvor en hjemgivelsesperiode ikke ville kunne tages i anvendelse af formelle grunde. Det kan fx ske, fordi Ankestyrelsen kan have hjemgivet barnet, eller Landsretten kan have ophævet afgørelsen om anbringelse, eller af andre grunde ved anbringelsessagens ophør (fx at den unge fyldte 18 år, anbringelsesstedet lukkede, der kunne ikke findes et egnet anbringelsessted, overdragelse til ny handlekommune, anbringelsesstedet har opgivet, den unge, der er over 15 år, har trukket samtykke tilbage, eller den unge vil ikke være der og har forladt anbringelsesstedet).

Langt de fleste ophør af anbringelser eller hjemgivelser skyldes, at den unge fylder 18 år. Disse sager udgør omkring 70 pct. af de registrerede hjemgivelser og andet ophør (Ankestyrelsen, 2011; Ankestyrelsen, 2012). Hertil kommer hjemgivelser, hvor formålet med anbringelsen er opnået, og andre tilfælde, hvor det må antages, at det er i barnets interesse, at der *ikke* skal være en hjemgivelsesperiode. Den situation, der primært er relevant for at udtage en sammenligningsgruppe, er derfor de hjemgivelser, der sker på forældremyndighedsindehaverens begæring.

BILAGSTABEL B1.6

Beskrivelse af udvalgte variable til brug for dannelse af sammenligningsgruppen for børn og unge under lovreglen om en hjemgivelsesperiode.

Beskrivelse af variable

Hjemgivelse, formålet med anbringelsen blev opnået
Hjemgivelse, formålet med anbringelsen blev ikke opnået
Hjemgivelse på forældremyndighedsindehaverens begæring
Hjemgivelse, da den unge over 15 år har trukket samtykke tilbage
Hjemgivelse, børn og unge-udvalget har ikke tiltrådt forlænget anbringelse
Hjemgivelse, Ankestyrelsen har hjemgivet barnet/den unge
Hjemgivelse, Landsretten har ophævet afgørelsen om anbringelse

Ophør, idet den unge fyldte 18 år
Ophør, idet anbringelsesstedet lukker
Sagsophør, idet der ikke kunne findes et egnet anbringelsessted
Sagsophør, idet sagen er overdraget til ny handlekommune
Ophør, idet barnet/den unge har forladt anbringelsesstedet (vil ikke være der)
Ophør, idet anbringelsen er brudt sammen (anbringelsesstedet har opgivet)
Andet ophør eller sagsophør

Anm.: Der kan markeres flere årsager ved de enkelte tilfælde af sagsophør eller hjemgivelser. Endvidere kan der forekomme flere hjemgivelser eller sagsophør inden for samme kalenderår.

Kilde: Ankestyrelsens anbringelsesdata.

Variablerne i bilagstabel B1.6 omhandler de sager, hvor man, ud fra den givne ophørsårsag, kan antage, at en hjemgivelsesperiode ikke vil kunne komme på tale.

I bilagstabel B1.7 ses antallet af børn og unge i sammenligningsgruppen og den primære målgruppe. Tabellen viser, at der blev hjemgivet i alt henholdsvis 143 og 220 børn og unge på forældremyndighedsindehaverens begæring i sammenligningsgruppen og den primære målgruppe.

Stikprøven udtages som alders-stratificeret stikprøve med omkring 50 børn i hver undersøgelsesgruppe i hvert af årene 2006-2008 samt i 2010-2012.

BILAGSTABEL B1.7

Børn og unge hjemgivet i perioden 2006-2008 samt 2010-2012 på basis af op-hørsårsager vist i bilagstabel B1.6. Særskilt for primær målgruppe og sammen-ligningsgruppe. Antal.

År	Hjemgivet på forældrebegæring ¹⁾		
			Sammenligningsgruppe
2006			35
2007			57
2008			51
2006-2008	Gennemsnit pr. år: 48	I alt:	143
2009			58
			Primær målgruppe
2010			72
2011			64
2012			84
2010-2012	Gennemsnit pr. år: 73	I alt:	220

Anm.: Kun personer født efter 1999. Der er ingen sekundær målgruppe, idet alle hjemgivne i årene 2010-2012 antages at have fået indsatsen med en hjemgivelsesperiode.

1. Hjemgivelse på forældremyndighedsindehaverens begæring, jf. tabel B1.6. Opgørelsen her er uden gengangere, idet de børn, der er hjemgivet på forældres begæring i et kalenderår, ikke medtages ved en eventuel hjemgivelse i et af de efterfølgende kalenderår.

Kilde: Ankestyrelsens anbringelsesdata.

DANNELSE AF SURVEY-UDVALG UD FRA RAMMEPOPULATION

Den dannede rammepopulation anvendes til de videre registeranalyser, hvor børnene følges i de kommende år for at belyse, om den primære målgruppe klarer sig bedre eller dårligere end den sekundære målgruppe og sammenligningsgruppen (se bilagstabel B1.8). Tabel B1.8 giver et overblik over antallet af børn og unge for hver af de tre lovregler i den dannede rammepopulation på baggrund af oplysningerne præsenteret i tabellerne B1.4-B1.7.

Med undersøgelsen ønsker vi at beskrive en række udfaldsmål, som kun mangelfuldt er belyst i registrene. Derfor udtrækker vi en stikprøve, hvor disse forhold kan belyses gennem interview (en "survey") med børnenes umiddelbare omsorgsperson eller med børnene selv, hvis de er blevet 15 år. Årsagen til, at der kun udtrækkes en stikprøve og ikke alle interviewes, er, at interviewmetoden er forholdsvis bekostelig.

Der har været tre principper for dannelsen af stikprøven. Dels har det været vigtigt, at alle børn er medtaget i de grupper, der har forholdsvis få personer. Dels har det været vigtigt, at alders- og kønsfordelingen er nogenlunde ens i de grupper, der senere skal sammenlignes. Stikprøven er blevet udtrukket som et stratificeret udtræk, dvs. at ud-

trækssandsynligheden er den samme inden for de otte grupper, men forskellig mellem grupperne.

BILAGSTABEL B1.8

Rammepopulation for primær og sekundær målgruppe samt sammenligningsgruppen. Antal og procent.

	Tidsperiode	Antal	Procent
<i>§ 62, stk. 5¹</i>			
1. Primær målgruppe: 0-1-årige anbragt uden krav om genbehandling i 3 år	2010-2012	40	0,9
2. Sekundær målgruppe: 0-1-årige anbragt uden samtykke	2010-2012	161	3,8
3. Sammenligningsgruppe: 0-1-årige anbragt uden samtykke	2006-2008	134	3,2
<i>§ 68, stk. 4²</i>			
4. Primær målgruppe: Hjemgivet på forældrebegæring	2010-2012	220	5,2
5. Sammenligningsgruppe: Hjemgivet på forældrebegæring	2006-2008	143	3,4
<i>§ 68 a, stk. 1</i>			
6. Primær målgruppe: Videreførelse af anbringelse pga. stærk tilknytning	2010-2012	52	1,2
7. Sekundær målgruppe: Anbragt i mindst 3 år	2010-2012	2.849	67,6
8. Sammenligningsgruppe: Anbragt i mindst 3 år	2006-2008	613	14,6
I alt		4.212	99,9

Anm.: Procenttal summer ikke til 100 på grund af afrunding.

1. Ganske få børn, der er registreret for at have været omfattet af § 62, stk. 5, er født før 2010, men alligevel medtaget.
2. Alle anbragte, der er hjemgivet efter 2010, har været omfattet af denne bestemmelse, hvorfor der ikke findes en sekundær målgruppe.

Kilde: SFI's beregninger på basis af Ankestyrelsens anbringelsesdata.

Endelig har vi besluttet at foretage en hierarkisering af grupperne, da det er muligt, at et barn eller en ung kan optræde under flere lovregler, og der er en stor spredning i, hvor indgribende indsatserne er. Der er her tale om et skøn, og der kan være tale om en vis vilkårlighed i valget af de indsatser, der placeres øverst på listen. Det komplicerer imidlertid sagen, hvis børnene kan indgå i flere grupper samtidig, fordi vi i den forbindelse ikke med sikkerhed kan vide, hvilken indsats der har været udslagsgivende for det endelige udfald. Af hensyn til de efterfølgende analyser har vi været nødt til at foretage en sådan prioriteret hierarkisering.

Hvis en person har været anbragt i henhold til § 62, stk. 5 (anbringelse i 3 år uden krav om genbehandling), har det fået prioritet over alle andre indsatser. Næste trin i hierarkiet er personer, hvor der er truf-

fet afgørelse efter § 68 a, stk. 1 (videreførelse af anbringelse pga. stærk tilknytning). På tredje og fjerde trin placeres børn, der har været anbragt som spædbørn uden forældresamtykke i henholdsvis 2006-2008 eller 2010-2012. På femte og sjette trin er de børn, der er blevet hjemgivet på forældres begæring 2006-2008, blevet placeret først, og dernæst er de børn, der er blevet hjemgivet på forældres begæring i 2010-2012, blevet placeret. Næstsiddende er de børn, der har været anbragt i mindst 3 år i 2006-2008, og sidst dem, der i 2010-2012 har været anbragt i mindst 3 år. Hierarkiseringen betyder, at et barn, der har fået en afgørelse på fx fjerde trin og første trin, kun vil figurere på det første trin.

OPSUMMERING

I dette bilag har vi gennemgået den overordnede logik samt de overvejelser og udfordringer, der er forbundet med at definere og identificere målgrupper og sammenligningsgrupper samt med at skabe grundlag for generalisering fra disse grupper til hele populationen.

Den primære målgruppe består af de børn og unge, for hvem der træffes afgørelser efter de nye lovregler. I undersøgelsens *primære målgruppe* indgår alle de børn og unge, for hvem der er truffet afgørelse efter de nye lovregler fra 1. juli 2010 til og med 31. december 2012. Der er to kontrolgrupper i form af den sekundære målgruppe og sammenligningsgruppen. Disse to grupper består af børn og unge, som potentielt kunne have fået indsatserne under de nye lovregler henholdsvis efter og før lovens ikrafttræden. I den *sekundære målgruppe* indgår alle de børn og unge, som anbringes i perioden 1. juli 2010 til og med 2012, og som opfylder betingelserne i de nye lovkrav, men hvor lovreglerne ikke anvendes. I sammenligningsgruppen indgår de børn og unge, der fra 1. januar 2006 til og med 31. december 2008 er blevet anbragt uden for hjemmet, og som stadig er anbragt i måleperioden 1. juli 2010 til 31. december 2012.

Der er fire faser i processen med at identificere børn og unge i disse tre grupper. I den første fase identificerer vi *målpopulationen*, som består af den gruppe, vi ønsker, at vores resultater kan generaliseres til. I denne undersøgelse er det alle anbragte børn og unge, der er omfattet af de nye lovregler. I den anden fase etablerer vi en udvalgsramme, dvs. en *rammepopulation* bestående af de personer, hvorfra vi kan udtrække en stikprøve. Stikprøven udtrækkes i tredje fase, og stikprøven er benævnt *survey-udvalget*. I den fjerde fase interviewer vi respondenterne og indsamler data. De indsamlede data udgør *analyseudvalget*.

Udvælgelsen af primær og sekundær målgruppe samt sammenligningsgruppen er alene sket på grundlag af oplysninger i data, der er indberettet til anbringelsesstatistikken. Udvalgsrammen fordeler sig kønsmæssigt med henholdsvis 54 pct. drenge og 46 pct. piger. Vi ser således en svag overrepræsentation af drenge. Hvad angår alder, udgjorde de over seksårige tre fjerdedele (75 pct.) af de børn og unge, der er eller har været anbragt uden for hjemmet. Det afspejler den kendsgerning, at børn og unge, der anbringes uden for hjemmet, ofte er teenagere – det er kun relativt få børn og unge, der anbringes i førskolealderen. Vi har derefter identificeret børn og unge i disse grupper for hver lovregel samt påpeget systematiske skævheder i grupperne i forhold til deres køns- og aldersfordeling. Der skal tages højde for disse skævheder i effektevalueringen.

Bilag 2 INTERVIEWGUIDE ANVENDT I UNDERSØGELSEN AF UDBREDELSEN OG ANVENDELSEN AF LOVREGLERNE

<p>Introduktion</p>	<p><i>Tak fordi du vil være med.</i></p> <p><i>Vi vil gerne have lov at optage interviewet.</i></p> <p><i>Interviewet vil efterfølgende blive anonymiseret, så hverken du eller de borgere, du eventuelt vil omtale, vil være genkendelige i den færdige rapport.</i></p> <p><i>Undersøgelsen drejer sig om kontinuitet i anbringelser. Formålet med interviewet er at blive klogere på, hvilke refleksioner og overvejelser du som socialrådgiver gør dig i svære og komplekse anbringelsessager for at skabe større trykbed og sikkerhed for barnet.</i></p> <p>Først vil vi stille dig nogle indledende spørgsmål.</p> <p>Hvornår er du født?</p> <p>Hvilket år blev du færdiguddannet?</p> <p>Hvor mange år har du arbejdet med anbringelsessager?</p> <p>Hvor mange anbringelsessager har du? Og hvor mange af dem er under tvang?</p> <p>Hvor stor en del af din arbejdstid bruger du ca. på anbringelsessager?</p> <p>Ved du, hvor mange tvangsanbringelser I har her i kommunen? Og hvor mange, der er under tvang?</p> <p><i>Intentionen med Barnets Reform bestod bl.a. i at imødekomme problematikken om sammenbrud i anbringelser, dvs. anbringelser, der afbrydes uden at det har været planlagt.</i></p>
---------------------	--

	<p>Hvad er din umiddelbare oplevelse af denne problematik?</p> <p>Er det noget, du også oplever?</p> <p>Hvad er efter din vurdering de hyppigste årsager til sammenbrud?</p> <p>Hvordan oplever du, at børnene reagerer på et sammenbrud?</p> <p>Hvad er efter din opfattelse udfordringen ved at skabe mere kontinuitet?</p>
<p>Hvad er det for nogle dilemmaer socialrådgiveren står overfor? Hvad er deres handlemuligheder?</p> <p>Emner, der kunne være relevante:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manglende tid - Høje dokumentationskrav - Fælles beslutning og sparring 	<p><i>Vi vil nu bede dig tænke over et komplekst anbringelsesforløb. Det må gerne være et barn, du har fulgt gennem længere tid.</i></p> <p>Hvornår stiftede du først bekendtskab med barnet?</p> <p>Kan du fortælle lidt om forløbet?</p> <p>Hvad var dine overvejelser om at skabe kontinuitet?</p> <p>Hvad var her udfordringen ved at skabe kontinuitet?</p> <p>Hvilken beslutning traf du og af hvilke grunde?</p> <p>Har der efterfølgende været sammenbrud i anbringelsen?</p> <p>Når du kigger tilbage på forløbet, hvad har så været medvirkende til, at det er lykkedes/ikke lykkedes at skabe kontinuitet?</p>
<p>Lovreglerne (udleveres eventuelt på skrift)</p>	<p><i>Med reformen fra 2011 formulerede man nogle nye lovregler, der skulle give socialrådgiverne bedre mulighed for at skabe kontinuitet i anbringelser – de var også kort beskrevet i det brev, vi sendte til dig.</i></p>

	<p>Kunne det have været relevant i den sag, du netop fortalte om, at anvende en af lovreglerne? (vurdér ud fra sagen hvilken én).</p> <p>Har du i andre sager gjort brug af lovreglen/lovreglerne?</p> <p>Hvornår ville man bruge hhv. § 62 og § 68? – på hvilken måde vurderer man tilknytningen (fx ift. plejeforældre, kammerater eller skole)? – er der nogle særlige problematikker ift. at dokumentere tilknytningen?</p> <p>Hvad synes du om lovreglerne?</p> <p>Oplever du nogen svagheder og styrker ved anvendelsen af dem i praksis?</p> <p>Mener du, at lovreglerne kan skabe mere kontinuitet?</p> <p>Hvor permanent er en afgørelse om at anvende lovreglerne? Opleves der alligevel sammenbrud?</p> <p>Som en del af Barnets Reform blev der også stillet krav om angivelse af en hjemgivelsesperiode.</p> <p>Oplever du, at det er med til at skabe en bedre overgang for barnet?</p> <p>I hvilke situationer?</p> <p>Ved hjemgivelse arbejder man da på en fortsat kontakt til plejefamilien?</p>
Afslutning	<p><i>Til slut vil vi gerne høre, om der er nogle aspekter ved sagsbehandlingen, vi ikke har belyst, men som du mener har betydning for at skabe mere kontinuitet.</i></p>

<p>Gemmer spørgsmålet til sidst, for at det ikke skal påvirke deres svar</p> <p>Evt. tilbyde, at vi efterfølgende sender et uddrag af rapporten ift. tilstrækkelig anonymisering.</p>	<p>Et sidste spørgsmål:</p> <p>Af tidligere forskning fremgår det, at skift i socialrådgivere og økonomiske restriktioner er medvirkende årsager til sammenbrud. Hvad er din oplevelse af det?</p> <p>Tak for din deltagelse.</p> <p>Er det i orden, at vi vender tilbage, hvis der er noget, vi kommer i tanke om?</p>
---	---

LITTERATUR

- Ainsworth, M.D. (1985): "Attachments across the life span". *Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 61(9), s. 792-812.
- Ankestyrelsen (2013): *Anbringelsesstatistik 2012*. København: Ankestyrelsen.
- Ankestyrelsen (2012): *Anbringelsesstatistik 2011*. København: Ankestyrelsen.
- Ankestyrelsen (2011): *Anbringelsesstatistik 2010*. København: Ankestyrelsen.
- Ankestyrelsen (2010): *Udfordringer i sagsbehandlingen på området for udsatte børn og unge*. København: Ankestyrelsen.
- Bernth, I. (2003): "En etologisk tilgang til personlighedsudvikling – Bowlby-Ainsworths tilknytningsteori". *Psyke & Logos*, 24, s. 485-528.
- Bowlby, J. (1994): *En sikker base – tilknytningsteoriens kliniske anvendelser*. Frederiksberg: Det lille forlag.
- Bowlby, J. (1969): *Attachment and loss*. London: Hogarth Press.
- Bowlby, J. & A. Bertelsen (2003): *En sikker base: tilknytningsteoriens kliniske anvendelser*. Frederiksberg: Det lille forlag.
- Boyce, W.T. & J.C. Boyce (1983): "Acculturation and changes in health among Navajo boarding school students". *Social Science & Medicine*, 17(4), s. 219-226.

- Christoffersen, M.N. (2008): "Risk factors for a first-time drink-driving conviction among young men: A birth cohort study of all men born in Denmark in 1966". *Journal of Substance Abuse Treatment*, 34(4), s. 415-425.
- Christoffersen, M.N. (2004): *Familiens udvikling i det 20. århundrede: demografiske strukturer og processer*. København: Socialforskningsinstituttet, 04:07.
- Christoffersen, M.N.(1999): *Risikofaktorer i barndommen – en forløbsundersøgelse særligt med henblik på forældres psykiske sygdomme*. København: Socialforskningsinstituttet, 99:18.
- Christoffersen, M.N. (1984): *Brev, telefon, besøg*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Christoffersen, M.N., B. Møhl, D. DePanfilis & K.S. Vammen (2014): "Non-Suicidal Self-Injury: Does social support make a difference? An epidemiological investigation of a Danish national sample". *Child Abuse & Neglect*, 44, s. 106-116.
- Christoffersen, M.N., P. Skov Olsen, K.S. Vammen, S. Sander Nielsen, M. Lausten & J. Brauner (2011): *Tidlig identifikation af kriminalitets-truede børn og unge: risiko- og beskyttelsesfaktorer*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:34.
- Christoffersen, M.N., I. Hammen, K.R. Andersen & N. Jeldtoft (2007): *Adoption som indsats: en systematisk gennemgang af udenlandske erfaringer*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 07:32.
- Christoffersen, M.N., A.D. Hestbæk, A. Lindemann & V.L. Nielsen (2005a): *Nye regler for udsatte børn og unge. Ændringerne i Serviceloven 2001. Delrapport I*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 05:15.
- Christoffersen, M.N., K. Soothill & B. Francis (2005b): "Who Is Most at Risk of Becoming a Convicted Rapist? The Likelihood of a Rape Conviction among the 1966 Birth Cohort in Denmark". *Journal of Scandinavian Studies in Criminology & Crime Prevention*, 6(1), s. 39-56.
- Christoffersen, M.N., K. Soothill & B. Francis (2003a): "An upbringing to violence? Identifying the likelihood of violent crime among the 1966 birth cohort in Denmark". *Journal of Forensic Psychiatry and Psychology*, 14(2), s. 367-381.
- Christoffersen, M.N., H.D. Poulsen & A. Nielsen (2003b): "Attempted suicide among young people: risk factors in a prospective regis-

- ter based study of Danish children born in 1966". *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 108(5), s. 350-358.
- Christoffersen, M.N. & B.H. Andersen (1982): *Åbent interview: en gennemgang af tidligere anvendelser af ikke-standardiserede, intensive interviewsamtaler*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Danmarks Statistik (2009): *Statistisk tiårsoversigt: 2009: Tema: Danske økonomis udslip af drivhusgasser*. København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (1997): *Befolkningens bevægelser: 1995*. København: Danmarks Statistik.
- Egelund, T. (2006): *Sammenbrud i anbringelser – en forskningsmæssig belysning*. København: Socialforskningsinstituttet, 06:01.
- Egelund, T., T.B. Jakobsen, I. Hammen, M. Olsen & A. Høst (2010): *Sammenbrud i anbringelser af unge. Erfaringer, forklaringer og årsagerne bag*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:06.
- Egelund, T., P.S. Christensen, T.B. Jakobsen, T.G. Jensen & R.F. Olsen (2009): *Anbragte børn og unge, En forskningsoversigt*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 09:24.
- Egelund, T. & K. Vitus (2007): *Sammenbrud i anbringelser af unge. Risikofaktorer hos de unge, forældre, anbringelsessteder og i sagsbehandlingen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 07:24.
- Egelund, T., A.D. Hestbæk & D. Andersen (2004): *Små børn anbragt uden for hjemmet. En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 04:17.
- Egelund, T. & A.D. Hestbæk (2003): *Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. En forskningsoversigt*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 03:04.
- Egelund, T. & S.A. Thomsen (2002): *Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurdering i børnesager*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 02:13.
- Emlen, A. (1978): *Overcoming Barriers to Planning for Children in Foster Care*. Washington: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Administration for Children, Youth, and Families, Children's Bureau, National Center for Child Advocacy.
- Goldstein, J., A. Freud & A.J. Solnit (1981): *Barnets tarv*. København: Centrum.

- Haugaard, J.J. & C. Hazan (2003): "Adoption as a natural experiment". *Development and Psychopathology*, 15(4), s. 909-926.
- Hestbæk, A.D. (1997): *Når børn og unge anbringes*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 97:06.
- Hestbæk, A.D., A. Lindemann, V. Lehmann Nielsen & M.N. Christoffersen (2006): *Nye regler – ny praksis: ændringerne i servicelovens børne-regler 2001*. Odense: Styrelsen for Social Service.
- Howe, D. (1998): *Patterns of Adoption Nature, Nurture, and Psychosocial Development*. London: Blackwell.
- Indenrigs- og Socialministeriet(2011): *Bekendtgørelse af lov om Social Service*. Tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=136390>. Besøgt 15. sept. 2015.
- Indenrigs- og Socialministeriet(2009a): *Orienteringsskrivelse om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen m.v.)*. Tilgængelig på: <http://kfbu.dk/wp-content/uploads/2011/12/kontinuitet.pdf>. Besøgt 15. sept. 2015.
- Indenrigs- og Socialministeriet(2009b): *Skrivelse om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen m.v.)*.
- James, S. (2004): "Why do foster care placements disrupt? An investigation of reasons for placement change in foster care". *Social Service Review*, 78(4), s. 601-627.
- Kliman, G. (2006): "Methods for Maximizing good Effects of Foster Care". *International Journal of Applied Psychoanalytic Studies*, 3(1), s. 4-16.
- Kvale, S. & S. Brinkmann (2015): *Interview: Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lægreid, P. & J.P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger: En studie av norske departement*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Mahler, M.S., F. Pine & A. Bergman (1975): *The psychological birth of the human infant: Symbiosis and individuation*. New York: Basic Books.
- Maluccio, A., E. Fein & K.E. Olmstead (1986): *Permanency Planning for Children Concepts and Methods*. London: Tavistock.
- Newton, R.R., A.J. Litrownik & J.A. Landsverk (2000): "Children and youth in foster care: Disentangling the relationship between problem behaviors and number of placements". *Child Abuse & Neglect*, 24(10), s. 1363-1374.

- Nielsen, V.L. & S. Winter (2008): *Implementering af politik*. Aarhus: Systime Academic.
- Olsen, R.F., T. Egelund & M. Lausten (2011): *Tidligere anbragte som unge voksne*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Ottosen, M.H., M. Lausten, S. Frederiksen & D. Andersen (2015): *Anbragte børn og unges trivsel*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Ottosen, M.H. & P.S. Christensen (2008): *Anbragte børns sundhed og skolegang. Udviklingen efter anbringelsesreformen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Rechenbach, A. (2003a): "Attachmentbegrebet, dets historik og aktualitet". *Psyke & Logos*, 24(2).
- Rechenbach, A. (2003b): "Tilknytningsforstyrrelser og psykopatologi". *Psyke & Logos*, 24(2).
- Rechenbach, A. & B. Cashman (1999): "Tilknytningsteorien og dens anvendelse i klinikken". *Nordisk Psykologi*, 51(1).
- Rushton, A. & C. Dance (2004): "The outcomes of late permanent placements-The adolescent years". *Adoption & Fostering Journal*, 28(1), s. 49-58.
- Rushton, A. & H. Minnis (2002): "Residential and foster family care". *Rutter's Child and Adolescent Psychiatry*, 5. Edition. New York: John Wiley and Sons, s. 487-501.
- Rutter, M. (2000): "Children in substitute care: Some conceptual considerations and research implications". *Children and Youth Services Review*, 22(9-10), s. 685-703.
- Ryan, J.P. & M.F. Testa (2005): "Child maltreatment and juvenile delinquency: Investigating the role of placement and placement instability". *Children and Youth Services Review*, 27(3), s. 227-249.
- Sallnäs, M., B. Vinnerljung & P. Kyhle-Westermark (2004): "Breakdown of teenage placements in Swedish foster and residential care". *Child & Family Social Work*, 9(2), s. 141-152.
- Schaffer, H.R., S.S. Jørgensen & A. Lev (2000): *Beslutninger om børn: psykologiske spørgsmål og svar*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Shonkoff, J.P. & D.A. Phillips (2000): *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington, D.C.: National Academies Press.

- Schore, A.N. (1994): *Affect regulation and the origin of the self: The neurobiology of emotional development*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Servicestyrelsen (2011): *Håndbog om Barnets Reform*. Odense: Servicestyrelsen. Tilgængelig på: www.servicestyrelsen.dk/born-og-unge/barnets-reform. Besøgt den 15. juni 2015.
- Soothill, K., M.N. Christoffersen, M.A. Hussain & B. Francis (2010): "Exploring Paradigms of Crime Reduction: An Empirical Longitudinal Study". *British Journal of Criminology*, 50(2), s. 222-238.
- Swensson, B. (1983): *Definitioner av några bortfallstermer*. København: Nordisk statistisk sekretariat.
- Taussig, H.N., R.B. Clyman & J. Landsverk (2001): "Children who return home from foster care: A 6-year prospective study of behavioral health outcomes in adolescence". *Pediatrics*, 108(1), s. e10-e10.
- Van Ijzendoorn, M.H., M.J. Bakermans-Kranenburg & F. Juffer (2007): "Plasticity of growth in height, weight, and head circumference: meta-analytic evidence of massive catch-up after international adoption". *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 28(4), s. 334.
- Vinnerljung, B., M. Sallnäs & P. Kyhle-Westermark (2002): "Sammanbrott vid placeringar av tonåringar i dygnsvård". *Nordisk Socialt Arbeid* 1, s. 24-34.
- Werner, E.E. & R.S. Smith (1992): *Overcoming the odds: high risk children from birth to adulthood*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Wilson, J.Q. (1989): *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Zlotnik, G. (2001): "Børn og stress". *Ugeskrift for Læger*, 163(8), s. 1121-1124.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2015

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 15:01 Ottosen, M.H., M. Lausten, S. Frederiksen & D. Andersen: *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. 122 sider. ISBN: 978-87-7119-276-6. e-ISBN: 978-87-7119-277-3. Pris: 120,00 kr.
- 15:02 Benjaminsen, L., T. Dyrvig & T. Gliese: *Livet på hjemløseboformer*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-278-0. e-ISBN: 978-87-7119-279-7. Pris: 140,00 kr.
- 15:03 Gorinas, C. & V. Jakobsen: *Indvandreres og efterkommeres placering på det danske arbejdsmarked*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-280-3. e-ISBN: 978-87-7119-281-0. Pris: 170,00 kr.
- 15:04 Niss, N.K., A. Kierkgaard, A.-K. Højen-Sørensen & A.Aa. Hansen: *Barrierer for tidlig opsporing af alkoholproblemer i børnefamilier. En analyse af barrierer for frontpersonalet*. 145 sider. e-ISBN: 978-87-7119-282-7. Netpublikation
- 15:05 Bengtsson, S., A.L. Rasmussen & S. Gregersen: *Metoder i botilbud*. 208 sider. ISBN: 978-87-7119-283-4. e-ISBN: 978-87-7119-284-1. Pris: 200,00 kr.

- 15:06 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2014*. 240 sider. ISBN: 978-87-7119-285-8. e-ISBN: 978-87-7119-286-5. Pris: 240,00 kr.
- 15:07 Dietrichson, J., M. Bøg, T. Filges & A.-M.K. Jørgensen. *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-287-2. e-ISBN: 978-87-7119-288-9. Pris: 140,00 kr.
- 15:08 Østergaard, S.V., A.B. Steensgaard, A.T. Hansen, S. Henze-Pedersen & J. Østergaard: *På vej mod ungdomskriminalitet. Hvilke faktorer i barndommen gør en forskel?*. 100 sider. e-ISBN: 978-87-7119-289-6. Netpublikation.
- 15:09 Keilow, M. & A. Holm: *Udvikling af måleinstrument for elevadfærd og -holdninger. Baseline data fra evaluering af folkeskolereformen*. 56 sider. e-ISBN: 978-87-7119-290-2. Netpublikation.
- 15:10 Albæk, K., H.B. Bach, R. Bille, B.K. Graversen, H. Holt, S. Jensen & A.B. Jonassen: *Evaluering af mentorordningen*. 144 sider. e-ISBN: 978-87-7119-291-9. Netpublikation.
- 15:12 Christensen, E. & S. Baviskar: *Unge i Grønland. Med fokus på seksualitet og seksuelle overgreb*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-293-3. e-ISBN: 978-87-7119-294-0. Pris: 120,00 kr.
- 15:13 Christensen, E. & S. Baviskar: *Kalaallit nunaanni inuusuttut. Kinguaasiutinut tunngasut kinguaasiunitigullu innarliisarnerit qitunneqarlutik*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-295-7. e-ISBN: 978-87-7119-296-4. Pris: 140,00 kr.
- 15:14 Rangvid, B.S., V.M. Jensen & S.S. Nielsen. *Forberedende tilbud og overgang til ungdomsuddannelse*. 99 sider. e-ISBN: 978-87-7119-297-1. Netpublikation.
- 15:15 Amilon, A. (red.): *Inkluderende skolemiljøer – elevernes roller*. 288 sider. ISBN: 978-87-7119-304-6. e-ISBN: 978-87-7119-300-8. Pris: 280,00 kr.
- 15:16 Amilon, A.: *Evaluering af lokale initiativer for fortidspensionister*. 96 sider. e-ISBN: 978-87-7119-301-5. Netpublikation
- 15:17: Jakobsen, V.: *Uddannelses- og beskæftigelsesmønstre i årene efter grundskolen. En sammenligning af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande og etniske danskere*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-305-3. e-ISBN: 978-87-7119-306-0. Pris: 140,00 kr.
- 15:18 Christensen, G., A.G. Jeppesen, A.A. Kjær & K. Markwardt: *Udsættelser af lejere – Udvikling og benchmarking. Lejere berørt af foged-*

- sager og udsættelser i perioden 2007-13. 178 sider, e-ISBN: 978-87-7119-307-7. Netpublikation
- 15:19 Christensen, C.P. & C. Scavenius: *Et felteksperiment med Kærlighed i Kaos. Et forældretræningsprogram til familier med ADHD eller ADHD-lignende vanskeligheder.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-308-4. e-ISBN: 978-87-7119-309-1. Pris: 90,00 kr.
- 15:20 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse i 2014. Regionale forskelle.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-310-7. e-ISBN: 978-87-7119-311-4. Pris: 90,00 kr.
- 15:21 Nielsen, C.P., M.D. Munk, M.T. Jensen, K. Karmsteen & A.-M.K. Jørgensen: *Mønsterbryderindsatser på de videregående uddannelser. En forskningskortlægning.* 168 sider. e-ISBN: 978-87-7119-312-1. Netpublikation.
- 15:22 Sievertsen, H.H. & C.J. de Montgomery: *Børn i lavindkomstfamilier.* 105 sider. e-ISBN: 978-87-7119-313-8. Netpublikation.
- 15:23 Wendt, R.E. & A.-M.K. Jørgensen: *Forskningskortlægning, kvalitetsvurdering og analyse af udviklingen i skandinaviske dagtilbudsforskning for 0-6-årige i året 2013.* 98 sider. E-ISBN:978-87-7119-314-5. Netpublikation.
- 15:24 Termansen, T., T. Dyrvig, N.K. Niss, J.H. Pejtersen: *Unge i misbrugsbehandling.* 176 sider. ISBN: 978-87-7119-315-2. e-ISBN: 978-87-7119-316-9. Pris: 170,00 kr.
- 15:25 Christensen, E.: *Det har vi lært af NAKUUSA.* 56 sider. e-ISBN: 978-87-7119-317-6. Netpublikation.
- 15:26 Christensen, E.: *Nakuusamit makku ilikkarpavut. NAKuusap meeqqanut isummorsorfiani ilaasortanik apersuineq.* 62 sider. e-ISBN: 978-87-7119-318-3. Netpublikation.
- 15:27 Keilow, M. & A. Holm: *Skalaer til måling af elevtrivsel på erhvervsuddannelserne. En analyse af data fra tidligere trivselsmålinger. Bidrag til Undervisningsministeriets udvikling af elevtrivselsmålinger på erhvervsuddannelserne.* 92 sider. e-ISBN: 978-87-7119-319-0. Netpublikation.
- 15:28 Andersen, D. & B.S. Rangvid: *Skoleudvikling med fokus på sprog i al undervisning. Implementering og elevresultater af udviklingsprogram til styrkelse af tosprogede elevers faglighed i de 2 første år.* 116 sider. e-ISBN: 978-87-7119-320-6. Netpublikation.
- 15:29 Baviskar, S: *Grønlandere i Danmark. En registerbaseret kortlægning.* 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-321-3. Netpublikation.

- 15:30 Siren, A., R.N. Brunner, R.C.H. Jørgensen: *"Øvelse gør mester" i Næstved Kommune. Evaluering af livskvalitet i forbindelse med et rehabiliteringsforløb på plejecentre.* 71 sider. e-ISBN: 978-87-7119-322-0. Netpublikation.
- 15:31 Holt, H., M. Larsen, H.B. Bach & S. Jensen: *Borgere I fleksjob efter reformen.* 208 sider. ISBN: 978-87-7119-323-7. e-ISBN: 978-87-7119-324-4. Pris: 200,00 kr.
- 15:32 Keilow, M., M. Friis-Hansen, R.M. Kristensen & A. Holm: *Effekter af klasseledelse på elevers læring og trivsel.* 176 sider. ISBN: 978-87-7119-325-1. e-ISBN: 978-87-7119-326-8. Pris: 170,00 kr.
- 15:33 Christensen, E: *3-5 år efter ophold i Mælkebøtten – en opfølgning af 26 børn og unge.* 64 sider. ISBN: 978-87-7119-327-5. e-ISBN: 978-87-7119-328-2. Pris: 60,00 kr.
- 15:34 Christensen, E: *Meeqqanik inuusuttunillu 26-nik malinnaaqinneq - Mælkebøttenimit nuunnerinit ukiut 3-5 kingorna.* 64 sider. ISBN: 978-87-7119-329-9. e-ISBN: 978-87-7119-330-5. Pris: 60,00 kr.
- 15:35 Benjaminsen, L. & H.H. Lauritzen: *Hjemløshed i Danmark 2015. National kortlægning.* 208 sider. ISBN: 978-87-7119-333-6. e-ISBN: 978-87-7119-334-3. Pris: 200,00 kr.
- 15:36 Nielsen, C.P., A.T. Hansen, V.M. Jensen & K.S. Arendt: *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever.* 137 sider. E-ISBN: 978-87-7119-335-0. Netpublikation.
- 15:37 Jensen, M.T., K. Karmsteen, A.-M.K. Jørgensen & S.B. Rayce: *Psychosocial function and health in veteran families - A gap map of publications within the field.* 220 sider. e-ISBN: 978-87-7119-336-7. Netpublikation.
- 15:38 Sievertsen, H.H: *En god start – betydningen af alder ved skolestart for barnets udvikling.* 83 sider. e-ISBN: 978-87-7119-337-4. Netpublikation.
- 15:39 Mehlsen, L., H. Holt, H.B. Bach & C. Törnfeldt: *Ressourceforløb. Koordinerende sagsbehandlere og borgeres erfaringer.* 108 sider. ISBN: 978-87-7119-338-1. Pris: 200,00 kr.
- 15:40 Kjer, M.G., S. Baviskar & Winter S.C.: *Skoleledelse I folkeskolereformens første år. En kortlægning.* 140 sider. e-ISBN: 978-87-7119-340-4. Netpublikation.
- 15:41 Benjaminsen, L., S.B. Andrade, D. Andersen, M.H. Enemark & J.F. Birkelund: *Familiebaggrund og social marginalisering i Danmark.*

- En registerbaseret kortlægning.* 336 sider. ISBN: 978-87-7119-341-1. e-ISBN: 978-87-7119- 342-8. Pris: 330,00 kr.
- 15:42 Lausten, M., S. Frederiksen, R.F. Olsen, A.A. Nielsen & T.T. Bengtsson: *Anbragte 15-åriges hverdagsliv og udfordringer – del II. Rapport fra tredje dataindsamling af forløbsundersøgelsen af anbragte børn født i 1995.* 128 sider. ISBN: 978-87-7119-343-5. e-ISBN: 978-87-7119- 344-2. Pris: 120,00 kr.
- 15:43 Niss, N.K. & I.S. Rasmussen: *Evaluering af satspuljen forebyggende indsatser for overvægtige børn og unge.* 129 sider. e-ISBN: 978-87-7119-345-9. Netpublikation.
- 15:44 Jakobsen, V., M. Larsen & S. Jensen: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2015.* 272 sider. ISBN: 978-87-7119-346-6. e-ISBN: 978-87-7119- 347-3. Pris: 270,00 kr.
- 15:45 Christensen, G., R.C.H. Jørgensen & M.R. Larsen: *Erfaringer med at ændre socialt mix i udsatte boligområder. Evaluering af brugen af anvisnings- og udlejningsredskaber som led i Landsbyggefondens 2006-10-midler.* 208 sider. ISBN: 978-87-7119-348-0. e-ISBN: 978-87-7119- 349-7. Pris: 200,00 kr.
- 15:46 Mehlsen, L., M.T. Jensen, A.-M.K. Jørgensen, R.E. Wendt & G. Christensen: *Effektfulde indsatser i boligområder til forebyggelse af kriminalitet. En systematisk forskningsoversigt, nr. 1 af 4.* 112 sider. ISBN: 978-87-7119-350-3. e-ISBN: 978-87-7119- 351-0. Pris: 110,00 kr.
- 16:01 Skårhøj, A., A.-K. Højen-Sørensen, K. Karmsteen, H. Oldrup, J.H. Pejtersen: *Anbragte unges overgang til voksenlivet. Evaluering af fire efterværnsinitiativer under efterværnspakken.* 160 sider. ISBN: 978-87-7119-352-7. e-ISBN: 978-87-7119- 353-4. Pris: 160,00 kr.
- 16:02 Andersen, D., M.B. Holtet, L. Weisbjerg, L.L. Eriksen: *Alkoholbehandling til socialt udsatte borgere. Systemets tilbud i borgerperspektiv.* 176 sider. ISBN: 978-87-7119-354-1. e-ISBN: 978-87-7119-355-8. Pris: 170,00 kr.
- 16:03 Baviskar, S., M.N. Christoffersen, K. Karmsteen, H. Hansen, M. Leth-Espensen, A. Christensen, J. Brauner: *Kontinuitet i anbringelser. Evaluering af lovændringer under Barnets reform, delrapport 1.* 128 sider. e-ISBN: 978-87-7119-356-5. Netpublikation.

KONTINUITET I ANBRINGELSER

EVALUERING AF LOVÆNDRINGER UNDER BARNETS REFORM. DELRAPPORT I

I 2009 vedtog Folketinget en række lovændringer for at skabe større kontinuitet og stabilitet for anbragte børn og unge. Efter fem år har SFI nu evalueret, hvordan det går med implementeringen af de nye regler.

Der er både potentialer og udfordringer forbundet med lovreglerne. Undersøgelsen viser, at socialrådgiverne er positivt stemte over for de nye regler, men de er usikre på, hvordan de skal bruge dem. Lovændringerne betyder bl.a., at børnene kan anbringes længere. Anvendelse af lovreglerne kræver derfor, at socialrådgiverne gør sig umage og afsætter ressourcer til at opnå forældrenes forståelse og opbakning. Dette kombineret med usikkerhed omkring, om en given sag vil blive tiltrådt af børn og unge-udvalget, kan gøre socialrådgiverne tilbageholdende med at anvende lovreglerne.

Forskerne peger på indsatser, som kan være med til at mindske socialrådgivernes usikkerhed om, hvornår og hvordan de kan bruge de nye regler. De anbefaler bl.a. faglig støtte til at fortolke lovreglerne og til at opnå viden om, hvilken dokumentation der kræves for at tage dem i anvendelse. Forskerne anbefaler desuden bedre rammer for at fremme videndeling socialrådgiverne imellem.

Dette er den første af i alt tre rapporter. I de kommende rapporter vil forskerne undersøge, om de nye regler skaber større stabilitet og trivsel for anbragte børn og unge.