

Rapport

Kontinuitet i anbringelser

Delrapport II: Når forældre og forvaltning mødes



Kirstine Karmsteen, Signe Frederiksen, Freja Holst Mørch & Anne-Dorthe Hestbæk

Kontinuitet i anbringelser – Delrapport II: Når forældre og forvaltning mødes

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-7119-496-8

Projekt: 100056

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Denne rapport udgør anden rapport af evalueringen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse. Folketinget vedtog i 2009, som optakt til Barnets Reform i 2011, tre regler, der skulle indgå som et redskab for kommunerne til at styrke kontinuitet i anbragte børn og unges liv. Rapporten bygger på resultaterne fra første rapport, *"Kontinuitet i anbringelser. Evaluering af lovændringer under Barnets Reform"* (2016).

Formålet med denne rapport er dels at afdække, hvor udbredt brugen af lovreglerne er i kommunernes praksis. Dels at skabe en dybdegående forståelse af, hvordan der arbejdes med lovreglerne i den komplekse virkelighed, og hvordan samarbejdet mellem forældre og forvaltning har indflydelse på implementeringen af lovreglerne og muligheden for at understøtte kontinuitet i anbragte børn og unges liv.

I den afsluttende rapport, som udkommer ved årsskiftet 2020/2021, følger vi op på kommunernes brug af reglerne over tid. Er der fx en stigning i kommunernes anvendelse af reglerne, eller ligger den på samme niveau som i de første år?

Undersøgelsen er iværksat på opdrag fra Socialstyrelsen.

Vi retter en særlig tak til de forældre, der har medvirket i interviews om et overordentligt følsomt og personligt emne, samt til de socialrådgivere, der har taget sig tid til at medvirke i undersøgelsen. Endvidere vil vi takke rapportens følgegruppe bestående af Lene Jørgensen (konsulent, FBU - Forældrelandsforeningen), Michael Vinther Hansen (souschef, Børn og unge, Lolland Kommune), Mette Grostbøl (konsulent, Dansk Socialrådgiverforening), Susse Kolster (konsulent, KL) og Helle Stage (socialfaglig konsulent i Herlev Kommune) samt referee Kresta Munkholt Sørensen (adjunkt, Metropol) for konstruktive og værdifulde kommentarer.

Publikationen er udarbejdet af analytiker Kirstine Karmsteen, forsker Signe Frederiksen, praktikant Freja Holst Mørch og seniorforsker Anne-Dorthe Hestbæk.

Forfatterne, 2018

Indhold

Sammenfatning	6
§ 62, stk. 5: Anbringelse af børn under 1 år i 3 år uden krav om genbehandling af sagen	7
§ 68, stk. 4: Fastsættelse af hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder	8
§ 68a: Videreført anbringelse uden tidsbegrænsning	8
Kontinuitet i anbringelsen	9
Faglig ledelse, støtte og skøn	9
Samarbejde mellem forældre og forvaltning	10
Perspektiver for lovreglernes anvendelse og virkning	11
1 Indledning	13
1.1 Baggrund for lovændringen	13
1.2 Hovedresultater fra første rapport	14
1.3 Tværgående temaer i første rapport	15
1.4 Formål med denne rapport	16
1.5 Rapportens opbygning	16
2 Metode	18
2.1 Den kvantitative undersøgelse	18
2.2 Den kvalitative undersøgelse	19
3 Lovreglernes udbredelse og virkning på kontinuitet	23
3.1 Indledning	23
3.2 Kontinuitet i anbringelsen	26
3.3 Opsummering	28
4 Socialrådgivernes anvendelse af lovreglerne	30
4.1 De interviewede socialrådgiveres erfaring med lovreglerne	30
4.2 § 62, stk. 5: Anbringelse af børn under 1 år i 3 år uden genbehandling af sagen	31
4.3 § 68 a: Videreført anbringelse uden tidsbegrænsning	34
4.4 § 68, stk. 4: Fastsættelse af hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder	38
4.5 Opsummering	40
5 Faglig støtte og fagligt skøn	41
5.1 Faglig fortrolighed med lovreglerne trods begrænset anvendelse	41
5.2 Hvordan kan man forstå den begrænsede regelanvendelse i et ledelsesperspektiv?	43
5.3 Opsummering	44
6 Et forældreperspektiv på lovreglernes anvendelse	45
6.1 Forældres erfaringer med forlænget genbehandlingsfrist (§ 62, stk. 5)	45
6.2 Forældres erfaringer med videreført anbringelse (§ 68a, stk. 1)	46
6.3 Forældres erfaringer med fastsættelse af hjemgivelsesperiode (§ 68, stk. 4)	50
6.4 Støtten til forældrene ved brug af kontinuitetsreglerne	53

7	Samarbejde mellem forældre og forvaltning	55
7.1	Vilkår for samarbejde	55
7.2	Problemer ved samarbejde i konfliktfyldte sager	56
7.3	Samarbejde i konfliktfyldte sager – løsningsforslag	64
7.4	Opsummering	68
8	Perspektiver for lovreglernes anvendelse og virkning	69
8.1	Uklare krav til dokumentation og efterspørgsel på retningslinjer	69
8.2	Kontraproduktive regler om hhv. samvær og kontinuitet	70
8.3	Redskaber og ressourcer til konflikthåndtering og støtte til forældre	70
8.4	Gentænkning af lovreglernes relevans og potentiale for at skabe kontinuitet	72
	Litteratur	74

Sammenfatning

Forskningen har i en årrække entydigt peget på, at ustabilitet i anbragte børn og unges liv har negativ betydning for deres udvikling og trivsel. Derfor vedtog Folketinget i 2009 ændringer i serviceloven vedrørende kontinuitet i anbringelse. Formålet er at forbedre kommunernes muligheder for at træffe beslutninger, der understøtter kontinuitet i anbringelser. Reglerne indgår som tre redskaber blandt flere, som socialrådgiverne kan anvende til at skabe kontinuitet i anbringelser. VIVE evaluerer de tre lovregler om kontinuitet i anbringelse, der skal sikre:

1. Mulighed for anbringelse af 0-1-årige i 3 år uden krav om genbehandling af sagen, § 62, stk. 5
2. Pligt til at fastsætte en hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder før en hjemgivelse, § 68, stk. 4
3. Mulighed for at videreføre en anbringelse uden tidsbegrænsning, hvis barnet eller den unge har fået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det vil være af væsentlig betydning for barnet eller den unge at blive på anbringelsesstedet, § 68a.

Denne rapport udgør den anden delundersøgelse og bygger videre på resultaterne af den første rapport (Baviskar m.fl., 2016). Den første rapport viste, at særligt de to mest indgribende regler om forlænget genbehandlingsfrist og videreført anbringelse kun blev anvendt i begrænset omfang i kommunerne. I forlængelse heraf viste delundersøgelsen, at socialrådgiverne var fagligt usikre på, hvad der skal til, for at lovreglerne er relevante at anvende, hvilket pegede på et behov for mere faglig støtte og ledelse. Ydermere pegede undersøgelsen på, at ønsket om en fornuftig samarbejdsrelation mellem socialrådgivere og forældre til anbragte børn var en barriere for at anvende § 62 og § 68a, som rummer et stort konfliktpotentiale. Derfor er formålet med denne delundersøgelse at afdække følgende:

1. Udviklingen i anvendelsen af kontinuitetsreglerne
2. Socialrådgivernes oplevelse af faglig ledelse
3. Samarbejdet mellem forældre og kommune.

Vi besvarer følgende spørgsmål:

- Hvor udbredt er brugen af lovreglerne?
- Har lovreglerne skabt øget kontinuitet for de anbragte børn?
- Hvordan og hvornår anvender socialrådgiverne lovreglerne om kontinuitet i anbringelse i dag, og er der sket en udvikling i løbet af de 2 år, der er gået siden første interviewrunde?
- Hvad karakteriserer den faglige støtte til socialrådgiverne? Hvilken indflydelse har den på socialrådgivernes implementering af lovreglerne?
- Hvilke erfaringer har forældre til anbragte børn med lovreglernes anvendelse?
- Hvad karakteriserer samarbejdet mellem socialrådgivere og forældre til anbragte børn ved lovreglernes anvendelse?
- Hvilken indflydelse har samarbejdet på forældrenes rolle i implementeringen af lovreglerne og grundlaget for at skabe kontinuitet?

Undersøgelsen er baseret på både kvantitative data i form af registerdata fra Danmarks Statistik og på et kvalitativt materiale, baseret på interview med ti socialrådgivere og med ni forældre til anbragte børn. Det kvalitative materiale viser mønstre i anvendelsen af lovreglerne og giver en dybdegående forståelse af arbejdet med reglerne, men bidrager ikke som sådan med generaliserbar viden om den generelle praksis på området.

Her i sammenfatningen samler vi først viden om hver lovregel på tværs af kapitlerne i rapporten. Vi henviser løbende til de enkelte kapitler, så læseren kan se, hvor i rapporten de enkelte elementer er behandlet. Dernæst sammenfatter vi på tværs af de tre regler hovedresultaterne fra de kvalitative analyser af faglig ledelse og fagligt skøn i brugen af reglerne samt af samarbejdet mellem forældre og forvaltning og af perspektiverne for den fremtidige anvendelse og virkning af reglerne.

§ 62, stk. 5: Anbringelse af børn under 1 år i 3 år uden krav om genbehandling af sagen

Lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist anvendes under § 58, stk. 1 om anbringelse uden samtykke. Den kvantitative analyse viser, at antallet af afgørelser i børn- og unge-udvalg vedrørende forlængelse af genbehandlingsfristen, jf. § 62, stk. 5 (3-årsreglen for de 0-1-årige), er relativt begrænset i hele perioden 2009-2015 (se kapitel 3). 39 af landets kommuner har benyttet lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist i perioden enten én gang eller nogle få gange. Der er ikke et systematisk mønster i, hvilke kommuner der har brugt lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist med hensyn til geografi, kommunens størrelse, eller om det er en land- eller bykommune. Der er truffet mellem 2 og 31 afgørelser årligt i perioden 2009-2015.

Socialrådgiverne fortæller, at de anvender lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist i 3 år for 0-1-årige (§ 62, stk. 5) i sager, hvor forældrene har udpræget svag forældreevne, og hvor der er en kompliceret familiehistorik, så kommunen derfor allerede før fødslen har fokus på familien (se kapitel 4). Derudover kan samarbejdet med forældrene spille ind på socialrådgivernes skøn omkring lovreglen. Hvis samarbejdet fx er meget konfliktfyldt, kan lovreglen bidrage til at skabe kontinuitet og stabilitet i barnets første leveår. Undersøgelsen viser, at der både er faktorer, der hæmmer brugen af lovreglen, og faktorer, der understøtter brugen. Nogle socialrådgivere anvender lovreglen hyppigere end tidligere, fordi den stemmer overens med kommunens generelle fokus på tidlig indsats. I nogle kommuner mangler der ifølge socialrådgiverne fortsat fokus på at anvende lovreglen. Derudover oplever nogle socialrådgivere, at det er usikkert, om lovreglen kan gøre en forskel i barnets liv på langt sigt, fordi sagerne ofte er meget komplekse, og det er usikkert, hvorvidt et anbringelsessted – ofte en plejefamilie – kan sikre kontinuitet og stabilitet på langt sigt. Flere af de interviewede socialrådgivere er ydermere i tvivl om, hvilket dokumentationsmateriale der skal ligge til grund for en afgørelse om en 3-årig genbehandlingsfrist. Det kan skyldes flere forhold, bl.a. at der ikke findes generelle retningslinjer og viden om, hvordan reglen skal bruges, og i forlængelse heraf, at skiftende børn og unge-udvalg kan agere forskelligt på indstillinger om at bruge reglen, hvilket kan skabe usikkerhed om de specifikke dokumentationskrav. Undersøgelsen peger derfor på, at der kan være behov for at udvikle generelle retningslinjer, som både forvaltning og børn og unge-udvalg kan tage udgangspunkt i.

Interviewene med forældrene om lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist viser, hvilke stærke følelsesmæssige reaktioner der aktiveres, når man får eller har sit lille barn anbragt (kapitel 6). De forældre, vi har interviewet til undersøgelsen, og som har været genstand for en forlænget genbehandlingsfrist på henholdsvis 1 og 2 år, er mest optaget af anbringelsen af deres barn, som de er uenige i, og mindre optaget af genbehandlingsfristens varighed. Det viste sig i interviewene ved, at hovedparten af forældrene løbende vendte tilbage til at tale om selve anbringelsen af deres barn, hvilket (forståeligt) primært optog deres tanker og følelsesliv.

§ 68, stk. 4: Fastsættelse af hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder

Lovreglen om, at der skal fastsættes en hjemgivelsesperiode før enhver hjemgivelse, er udbredt i socialrådgivernes praksis, idet den skal anvendes ved alle hjemgivelser, og man derfor må antage, at den automatisk anvendes ved alle (planlagte) hjemgivelser. Resultaterne af interviewene med socialrådgiverne i denne delundersøgelse udpeger dog to opmærksomhedspunkter ved fastsættelse af en hjemgivelsesperiode, jf. kapitel 4. For det første viser analysen et behov for at give forældrene præcise meldinger om det potentielle udfald af hjemgivelsesperioden. Det gælder særligt i sager, hvor hjemgivelsesperioden fastsættes med det formål, at forvaltningen kan arbejde på at *undgå* en hjemgivelse. For det andet peger analysen på et opmærksomhedspunkt omkring plejeforældrene i hjemgivelsesperioden, da de kan have svært ved at håndtere uvisheden om hjemgivelse og kan komme til at modarbejde hjemgivelse.

Set fra forældrenes perspektiv – og antageligt også barnets perspektiv, som vi dog ikke har viden om på baggrund af data til denne rapport – kan en hjemgivelsesperiode give en blød overgang for barnet fra familiepleje eller institution og tilbage til familien. Forældreinterviewene afdækker to opmærksomhedspunkter omkring lovreglen (kapitel 6). For det første er det centralt, at formålet med hjemgivelsesperioden er gennemskueligt, dvs. hvorvidt den reelt sættes i værk for at hjemgive eller for at undgå en hjemgivelse. Konsekvenserne af sidstnævnte kan være store for forældrenes, og potentielt børnenes, følelsesliv, idet det kan indebære en stor skuffelse og sorg, hvis forældrene har fået opbygget et håb om at leve sammen med barnet igen, som ikke indfris. For det andet indikerer analysen, at der kan være et behov for at rette opmærksomhed imod, hvordan man kan sikre kontinuitet i de anbragte børns liv i perioden *efter* en hjemgivelse. Hjemgivelsesperioden har primært fokus på perioden op til en hjemgivelse, men sikrer ikke nødvendigvis kontinuitet i barnets liv efter hjemgivelsen ved fx at sikre adækvat skolegang, adgang til fritidsinteresser, støtte i hjemmet og evt. kontakt til plejefamilie eller pædagoger fra anbringelsesstedet.

§ 68a: Videreført anbringelse uden tidsbegrænsning

Den kvantitative analyse viser, at antallet af børn og unge-udvalgsafgørelser om videreført anbringelse med begrundelse i en stærk tilknytning til anbringelsesstedet (§ 68 a) er lavere i 2014-2015 end i perioden 2010-2013, samt at brugen af denne lovregel er temmelig begrænset i hele perioden 2010-2015, jf. kapitel 3. 45 kommuner har benyttet lovreglen om videreført anbringelse i perioden. Det er således knap halvdelen af landets kommuner, der har gjort brug af reglen. Der er ikke systematiske mønstre blandt de kommuner, der ofte har brugt lovreglen om videreført anbringelse, med hensyn til geografi, størrelse, eller om det er en land- eller bykommune. Der er i perioden 2009-2015 tiltrådt mellem 4-20 indstillinger om brug af § 68a pr. år, mens der i samme periode årligt har været 1-7 indstillinger, der ikke er blevet tiltrådt af børn og unge-udvalget.

De 10 interviewede socialrådgivere nævner forskellige faktorer, der spiller ind på skønnet om, hvorvidt lovreglen om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning (§ 68a) kan være relevant at bruge, jf. kapitel 4. Et problematisk samvær mellem forældre og børn i kombination med tæt tilknytning til fx en plejefamilie kan give anledning til at indstille til en beslutning om videreført anbringelse. Derudover lægger flere socialrådgivere vægt på forældrenes (utilstrækkelige) udviklingspotentiale, når de overvejer lovreglen. Ydermere fortæller socialrådgiverne, at en anbringelse skal have været en stor del af barndommen og helst mere end 3 år, før de vurderer, at grundlaget for at indstille til videreført anbringelse barndommen ud jf. § 68a er solidt.

Vores undersøgelse peger imidlertid på, at lovreglen – ifølge flere socialrådgivere – ofte ikke giver mening at anvende i den praktiske virkelighed. Det skyldes, at socialrådgiverne fortsat løbende skal træffe beslutning om samvær mellem forældre og barn, efter at en eventuel videreført anbringelse uden tidsbegrænsning er trådt i kraft – løbende beslutninger, der kan skabe usikkerhed for barnet og derfor kan virke kontraproduktive i forhold til det overordnede formål om at skabe kontinuitet for barnet. Socialrådgiverne sætter ydermere spørgsmålstejn ved det langsigtede perspektiv i en videreført anbringelse, idet der kan opstå konflikter, når det anbragte barn bliver teenager, som kan være svære for fx en plejefamilie at håndtere, og som kan gøre et skift i anbringelsessted nødvendigt. Undersøgelsen peger desuden på, at der fortsat er usikkerhed om, hvilken dokumentation der kræves for at kunne træffe afgørelse om videreført anbringelse, hvilket afspejles i en del af de sager, der ikke er blevet tiltrådt.

Forældreinterviewene peger på tre opmærksomhedspunkter vedrørende muligheden for at træffe afgørelse om en videreført anbringelse, jf. kapitel 6. For det første skal socialrådgiverne have fokus på reel og ærlig kommunikation til forældrene om det mulige langsigtede anbringelsesperspektiv, så forældrene ved, at der er en risiko for, at deres barn aldrig vil blive hjemgivet. For det andet kan det øge forældrenes mistillid til kommunen og systemet, hvis en indstilling om videreført anbringelse ikke tiltrædes af børn og unge-udvalget, idet det kan bekræfte forældrene i, at de har ret, selvom sagen måske faldt på grund af formalia. For det tredje kan forældrene føle sig magtesløse, hvis deres barn er blevet anbragt tidligt i livet, og de derfor aldrig har haft mulighed for at opbygge en tilknytning til deres barn og vise deres potentiale som forældre. Opmærksomhedspunkterne viser kompleksiteten i sagerne og de indgribende konsekvenser, som lovreglerne har i forældrenes liv.

Kontinuitet i anbringelsen

For at kunne analysere, hvorvidt lovreglerne bidrager med kontinuitet i anbringelsesforløbene, blev der i den første rapport identificeret tre undersøgelsesgrupper – en primær målgruppe, en sekundær målgruppe og en sammenligningsgruppe (Baviskar m.fl., 2016) (se også kapitel 3 i denne rapport). Vores analyse viser, at 2 pct. af børn og unge, hvor der i perioden 1. juli 2010 til 31. december 2012 er truffet afgørelse om enten forlænget genbehandlingsfrist, videreført anbringelse eller fastsættelse af hjemgivelsesperioden, er/har været hjemgivet, mens 6 pct. har oplevet et skift i anbringelsessted. Det gælder for hhv. 7 pct. og 12 pct. af børn og unge, hvor lovreglerne ikke har været anvendt. Der er ingen signifikant forskel i andelen, der har oplevet skift af anbringelsessted, uanset om der har været truffet beslutning efter de nye regler eller ej. Det kan derfor ikke, ud fra de data, vi har haft adgang til, fastslås, hvorvidt lovændringerne har bidraget til øget kontinuitet og stabilitet for de berørte børn og unge. Beregningsgrundlaget i disse analyser er relativt lille, hvilket giver en stor usikkerhed i beregningerne, der kan bidrage til, at der ikke findes signifikante forskelle i målingerne.

Faglig ledelse, støtte og skøn

Den faglige ledelse og støtte udfolder sig analytisk betragtet på fem måder (se kapitel 5). *For det første* får socialrådgiverne personlig sparring og faglige input fra deres nærmeste leder. *For det andet* består den faglige støtte for nogle socialrådgivere i kurser og efteruddannelse. Flere socialrådgivere fortæller *for det tredje*, at de får juridisk vejledning, og deres beslutninger er således baseret på et tæt samspil med en juridisk ekspert. Den juridiske sparring forudsætter et indgående kendskab til serviceloven og specifikt til anbringelsesområdet, idet nogle har oplevet, at indstillin-

ger om brug af kontinuitetsreglerne falder i børn og unge-udvalget pga. utilstrækkelig dokumentation. Den faglige støtte er *for det fjerde* nogle steder organiseret i form af faglige fyrtårne og/eller systematisk supervision til rådgiverne. Brugen af faglige fyrtårne kræver, at det faglige fyrtårn får tildelt ressourcer til at sætte sig ind i de specifikke sager, for at han eller hun kan give kvalificeret sparring og vejledning til sine kollegaer. *For det femte* viser empirien, at den faglige støtte kan være opbygget gennem en kultur med monofaglig og tværfaglig sparring, både internt i en afdeling, på tværs af afdelinger i en kommune og som sparring med fagpersoner uden for kommunen, fx Ankestyrelsen. Nogle socialrådgivere arbejder i kommuner, hvor den tværfaglige sparring er systematiseret, mens andre efterspørger netop dette. Nogle socialrådgivere har fået et øget fokus på at kontakte Ankestyrelsen for at få sparring i forhold til at anvende de konkrete lovregler og derved minimere risikoen for at begå fejl i sagsbehandlingen.

Socialrådgiverne vurderer generelt, at de har tilstrækkelig faglig fortrolighed med lovreglerne, og at deres faglige grundlag for at foretage et skøn omkring kontinuitetsreglerne er solidt. Hovedparten af socialrådgiverne er tilfredse med den faglige ledelse af deres arbejde. Undersøgelsen peger imidlertid på et opmærksomhedspunkt. Der har ofte ikke været ledelsesopfølgning i de sager, hvor der er usikkerhed om formalia som fx dokumentationskravene ved indstillinger om brug af kontinuitetsreglerne. Den manglende opfølgning kan fastholde usikkerhed om reglerne i forvaltningerne og kan bidrage til, at lovreglerne ikke anvendes, selvom der er fagligt grundlag for at anvende dem.

Samarbejde mellem forældre og forvaltning

Et godt samarbejde mellem forældre og forvaltning er afgørende for at skabe kontinuitet og stabilitet i anbragte børn og unges opvækst – uanset om det er med udgangspunkt i kontinuitetsreglerne eller andre tiltag. Analysen af samarbejdet mellem forældre og forvaltning er baseret på interview med både socialrådgivere og forældre. Resultaterne peger på tre konkrete problemstillinger om samarbejde i konfliktfyldte sager (kapitel 7). *For det første* har de interviewede forældre ofte stor mistillid til kommunen og føler deres retssikkerhed krænket. Det hænger bl.a. tæt sammen med den næste problemstilling, nemlig at forældrene *for det andet* oplever upræcis kommunikation og mangelfuld inddragelse af deres synspunkter i sagen. Denne oplevelse får de af socialrådgivernes brug af fagsprog, ligesom de føler, at meget af kommunens kommunikation er uigennemsigtig og uforståelig, når de fx oplever, at der ikke er overensstemmelse mellem, hvad kommunen siger, og hvordan den efterfølgende handler. Dette skal ses i lyset af en yderligere problemstilling, nemlig *for det tredje* den udfordrende balance mellem det bureaukratiske ideal og det personlige ideal for mødet mellem forældre og socialrådgiver. Dilemmaet består i, at socialrådgiverne skal kunne træffe indgribende afgørelser i familiernes liv, samtidig med at de skal udvise empati og forståelse for den enkelte forælders situation og forsøge at skabe et konstruktivt samarbejds-klima. Det er en svær balance, der indimellem kan føre til, at socialrådgiverne anvender forskellige coping-strategier, fx at være mindre til rådighed ved at have lange svartider. Samlet set betyder udfordringerne i samarbejdet, at en del forældre i de mest konfliktfyldte børnesager bliver en form for implementerings*modspillere*, der yder modstand mod kommunens beslutninger og kommer til at modarbejde mulighederne for at skabe kontinuitet i anbragte børns liv.

Resultaterne af undersøgelsen peger endvidere på tre konkrete forslag til at imødekomme udfordringer i samarbejdet (jf. kapitel 7). Et forslag er *for det første* systematisk at *anerkende* forældrene og udvikle redskaber til dette formål. En forælder fortæller fx, at det er vigtigt, at socialrådgiveren spørger ind til forældrenes mening i stedet for at formode, hvordan forældrene opfatter sagen. Et andet forslag er at være opmærksom på at afsætte *tilstrækkelig tid* til møder med forældre og fx undgå at have en bagkant, når kommunen skal træffe indgribende afgørelser. *For det tredje* kan

en neutral støtteperson, fx en § 54-støtte, afhjælpe nogle af udfordringerne i samarbejdet. En støtteperson kan potentielt udgøre en stabil relation, som forældrene kan have i mange år. Støttepersonen kan aflaste socialrådgiveren i at balancere mellem en bureaukratisk myndighedsrolle og den personlige rolle, hvor støttepersonen kan komme tættere på forældrenes liv. En anden mulighed er at allokere to rådgivere til de mest komplicerede sager, der hver for sig skal have fokus på hhv. barnet og forældrene. Afslutningsvist peger analysen på, at *tid* kan være en afgørende faktor i forhold til, at forældrene udvikler sig fra at være implementeringsmodspillere til at være implementerings*medspillere*. Det er nemlig naturligt, at forældrene gennemgår forskellige faser i deres møde med kommunen om en langvarig anbringelsessag og fx går fra at undgå direkte dialog med kommunen og være uforsonlige til på et tidspunkt at kunne overskue at samarbejde mere konstruktivt med kommunen.

Perspektiver for lovreglernes anvendelse og virkning

Resultaterne af vores analyser peger på, at lovreglen om fastsættelse af en hjemgivelsesperiode i praksis anvendes ved hjemgivelser efter hensigten. Lovreglerne om forlænget genbehandlingsfrist og videreført anbringelse anvendes i, hvad vi i denne sammenhæng vil karakterisere som begrænset omfang i kommunerne. Det kan der være flere årsager til, fx at der findes andre (mindre indgribende) arbejdsformer og redskaber, der kan bidrage til at skabe kontinuitet i anbringelse. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget om kontinuitet i anbringelse skal de to sidstnævnte og mest indgribende regler anvendes i *særlige tilfælde*, eller når det antages at være af *væsentlig betydning* for barnet at blive på anbringelsesstedet. På baggrund af denne undersøgelse har VIVE ikke grundlag for at vurdere, om den antalsmæssigt begrænsede anvendelse af lovreglerne om forlænget genbehandlingsfrist og videreført anbringelse stemmer overens med lovens hensigt. Analyserne peger dog på en række opmærksomhedspunkter for den videre anvendelse af kontinuitetsreglerne, som det er vigtigt at diskutere, jf. kapitel 8.

For det første gælder det for § 62, stk. 5 om forlænget genbehandlingsfrist og § 68a om videreført anbringelse, at kravene til dokumentation kan opleves uklare i kommunerne. Der er derfor behov for at fastsætte generelle retningslinjer for at træffe afgørelser efter reglerne, som både forvaltning og børn og unge-udvalg kan tage udgangspunkt i. For det andet peger analyserne på, at reglerne for samvær mellem anbragte børn og deres forældre kan være i modstrid med særligt § 68a om videreført anbringelse, idet de løbende krav om beslutninger om vilkårene for samvær kan underminere barnets eller den unges oplevelse af kontinuitet og stabilitet. Af hensyn til barnets tarv er der derfor behov for en politisk diskussion af, om reglerne for samvær fortsat skal gælde i deres nuværende form, når der træffes afgørelse om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning – eller om der er behov for en revision.

Analyserne peger endvidere på, at der er et behov for at understøtte det sociale arbejde omkring forældrene i sager om anbringelse uden samtykke, der i vid udstrækning er karakteriseret af et højt konfliktniveau. Det kan fx ske ved mere systematisk at klæde socialrådgiverne på til samarbejdet i disse særlige sager. Endvidere kan der være behov for at udvikle indsatser målrettet forældrene, idet både interview med forældre og interview med socialrådgivere peger på en tendens til, at forældrene bliver overset efter anbringelsen af deres barn. Indsatserne bør både have fokus på sorgbearbejdning og praktisk støtte til forældrene i samværet med deres barn. Indsatserne vil potentielt medvirke til at sænke konfliktniveauet i relationen mellem forældre og forvaltning og understøtte kontinuitet i anbragte børn og unges liv.

Vores analyser peger endvidere på, at en række eksterne forhold kan påvirke både anvendelsen af lovreglerne og deres potentielle virkning på anbragte børn og unges udvikling og trivsel. En række andre faktorer, fx forældrenes opbakning til anbringelsen og udviklingen i relationen mellem barn og anbringelsessted, når barnet bliver teenager, kan have indflydelse på kontinuiteten i anbragte børn og unges liv. Endelig skal perspektiverne for lovreglernes anvendelse og virkning ses i lyset af den øvrige udvikling på det specialiserede børneområde. Nye paradigmer som "Sverigesmodellen" og "indsatstrappen" har fået stor gennemslagskraft i nogle kommuner. Disse paradigmer indebærer et større fokus på indsatser, der ligger tæt på "normalen" – fx indsatser i hjemmet og korte anbringelser – og kan betyde, at socialrådgiverne og forvaltningernes ledelser vil være mindre tilbøjelige til at tænke i lange anbringelser. De ændrede værdier omkring "den gode anbringelse", som følger de nye paradigmer på det specialiserede børn- og ungeområde, kan således tænkes at modarbejde implementeringen af kontinuitetsreglerne og særligt de videreførte anbringelser.

I lyset af indsigterne omkring lovreglernes anvendelse og udviklingen på det sociale område peger vores undersøgelse på et behov for en faglig diskussion af følgende:

- I hvilke *særlige tilfælde* lovreglerne er mest relevante?
- I hvilke konkrete situationer det er af *væsentlig betydning* for barnet, at reglerne anvendes?
- Hvordan lovreglernes formål om at skabe kontinuitet og stabilitet i anbragte børn og unges liv kan understøttes via andre tiltag?

Netop hvad angår reglernes betydning for barnet, bør man overveje at undersøge, hvordan børn og unge, der har været genstand for disse regler – især reglerne om forlænget genbehandlingsfrist og om videreført anbringelse – selv oplever betydningen af reglerne.¹

Vores evaluering peger desuden på, at forløsningen af potentialet for at skabe kontinuitet i anbragte børns liv gennem kontinuitetsreglerne bl.a. afhænger af forvaltningens evne til at håndtere samarbejdet med forældrene. Her kan der være behov for at overveje organiseringen af medarbejdere, tilknyttet de enkelte sager, fx ved at tilknytte to socialrådgivere til de sager, hvor kontinuitetsreglerne kan komme i spil – én rådgiver for forældrene og én for barnet. Der kan desuden være behov for at arbejde systematisk med indsatser til forældrene samt med indsatser, der understøtter socialrådgivernes rolle som facilitatorer og deres evne til at håndtere konfliktfyldte relationer, særligt i sager om anbringelse uden samtykke. Det kan fremme, at forældrene blive *medspillere* i implementeringen af kontinuitetsreglerne og understøtte formålet om at skabe kontinuitet og stabilitet i anbragte børns liv.

1. Her skal man være opmærksom på, at børnene i sager om forlænget genbehandlingsfrist er meget små og dermed vanskelige at interviewe om så kompleks en sag og beslutningen om at anvende den forlængede genbehandlingsfrist. Her kan man senere undersøge, hvad deres opfattelse er, retrospektivt set.

1 Indledning

Som første skridt i Barnets Reform vedtog Folketinget i 2009 lovændring L116 om kontinuitet i anbringelser. Lovændringens formål var at medvirke til at skabe øget kontinuitet i anbragte børn og unges liv ved at give kommunerne et værktøj til at sikre færre genanbringelser, skift og flytninger i anbringelser. Lovreglerne skal således ses som ét redskab blandt flere, som socialrådgiverne kan anvende til at skabe kontinuitet og stabilitet i anbragte børn og unges liv. Denne rapport indgår som anden rapport ud af i alt tre rapporter, der skal afdække, hvorvidt og hvordan lovreglerne lever op til deres formål. Lovændringen rummede tre lovregler:

- § 62, stk. 5: Børn og unge-udvalget kan i særlige tilfælde anbringe 0-1-årige børn i 3 år uden krav om genbehandling af sagen.
- § 68, stk. 4: 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.
- § 68a, stk. 1: Børn og unge-udvalget får mulighed for at videreføre en anbringelse, når det på kortere eller længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet.

VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) undersøger lovreglernes anvendelse og virkningen på de berørte anbragte børn og unges trivsel. I det følgende beskriver vi baggrunden for vedtagelsen af lovreglerne: Vi resumerer kort resultaterne fra den første rapport (Baviskar m.fl., 2016) og det specifikke formål med den delundersøgelse, der afrapporteres i denne rapport.

1.1 Baggrund for lovændringen

Den brede kontekst for lovreglerne om kontinuitet i anbringelse er Barnets Reform, der trådte i kraft i 2011, som kontinuitetsreglerne var en forløber for. Barnets Reform blev vedtaget i forlængelse af Anbringelsesreformen fra 2006 og har fokus på tidlig indsats, kontinuitet i anbringelse og barnets rettigheder. Det styrkede fokus på barnets rettigheder markerer et formelt skifte i statens holdning til arbejdet med udsatte familier, hvor barnets tarv sættes i centrum, mens hensynet til dets forældre glider mere i baggrunden (Servicestyrelsen, 2011).

Folketinget vedtog lovændringen om kontinuitet i anbringelse på baggrund af flere års forskning. Forskningen viste dengang som i dag, at anbragte børn og unge klarede sig markant dårligere med hensyn til uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet (Egelund m.fl., 2009; Egelund & Hestbæk, 2003). Samtidig havde forskningen peget på, at anbragte børn ofte oplevede mange brud og svigt både før, under og efter anbringelsen (Egelund m.fl. 2009; Egelund, Hestbæk & Andersen, 2004; Egelund & Hestbæk, 2003; Kliman, 2006; Ottosen & Christensen, 2008). En undersøgelse fra 2007 havde vist, at 41 pct. af anbragte unge havde oplevet enten uplanlagte sammenbrud i anbringelse eller planlagte skift i anbringelsessted (Egelund & Vitus, 2007).

Forskningen pegede desuden på, at graden af kontinuitet i sagsbehandlingen hang sammen med sandsynligheden for sammenbrud, hvorfor der var større chance for at undgå sammenbrud, hvis det var den samme socialrådgiver, der varetog hele sagsforløbet (Egelund & Vitus, 2007). Desuden viste forskningen, at der var sammenhæng mellem økonomiske begrænsninger i kommunen og risikoen for sammenbrud (Egelund & Vitus, 2007). Mangel på ressourcer kunne have betydning for, hvilke sager socialrådgiverne prioriterede, og i den forbindelse var der risiko for, at socialrådgiverne

verne kom til at fungere som "brandslukkere" med fokus på de kritiske sager, der hastede mest. Ressourcemangel kunne derfor medføre en øget risiko for sammenbrud, idet socialrådgiverne ikke havde tilstrækkelig tid til at forberede sig, hvilket potentielt kunne føre til forhastede og mangelfulde anbringelser. Endvidere viste forskningen, at kvaliteten af barnets eller den unges relationer til anbringelsessted og socialt netværk havde betydning for risikoen for sammenbrud, idet stabilitet sikredes gennem meningsfulde og trygge relationer (Egelund & Jakobsen, 2009).

Forskningen pegede således på, at den ustabilitet i anbragte børn og unges liv, der opstår som følge af mange skift, havde negativ betydning for deres trivsel. Ustabiliteten forringede anbragte børn og unges mulighed for at etablere en stærk tilknytning til deres nærmeste omsorgspersoner. Derudover havde den negativ betydning for deres mulighed for at skabe og fastholde venskaber, idet den generelt kunne forhindre barnet eller den unge i at opretholde sociale sammenhænge i forbindelse med skole og fritidsaktiviteter. Disse forhold anses i forskningen tilsammen for at være en vigtig faktor bag anbragte børn og unges lave trivsel og udfordringer i forbindelse med skolegang med negativ betydning for deres uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og generelle trivsel. Lovreglerne om kontinuitet i anbringelse blev vedtaget for at imødegå disse udfordringer ved at skabe bedre forudsætninger for øget kontinuitet og stabilitet i anbragte børn og unges liv.

1.2 Hovedresultater fra første rapport

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (i dag VIVE – det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd) udgav i 2016 delrapport 1 som første led i undersøgelsen af lovreglernes anvendelse og effekt (Baviskar m.fl., 2016). Rapporten viste, at de 10 interviewede socialrådgivere var positivt indstillet over for lovreglernes potentiale, men havde forskellige udfordringer med at tage lovreglerne i brug i praksis. Især lovreglerne om 3-årig genbehandlingsfrist ved anbringelse af 0-1-årige og videreført anbringelse indtil barnets 18. år, jf. § 62, stk. 5 og § 68a, blev af de fleste socialrådgivere opfattet som voldsomme og stærkt indgribende i forældrenes liv.

1.2.1 Anvendelsen af § 62, stk. 5 om 3-årig genbehandlingsfrist i sager om 0-1-årige børn

Her lagde socialrådgiverne vægt på, at lovreglen havde potentiale til at skabe ro og kontinuitet for det lille barn. Lovreglen gav ligeledes ro for forældrene og anbringelsesstedet. Dog kunne socialrådgiverne være usikre på, hvornår der var tilstrækkeligt grundlag for at anvende lovreglen i overensstemmelse med lovens intentioner. Socialrådgiverne oplevede, at den usikkerhed blev forstærket i de tilfælde, hvor børn og unge-udvalget eller Ankestyrelsen ikke havde tiltrådt indstillinger. Det medførte en vis tilbageholdenhed i anvendelsen af lovreglen, da socialrådgiverne var tilbøjelige til at vælge en indstilling, som de var fuldt fortrolige med, fremfor at tage den nye lovregel i brug. Socialrådgivernes beskrivelser vidnede om, at de ikke oplevede en ensartet vurdering fra henholdsvis børn og unge-udvalgene og Ankestyrelsen af betingelserne for at anvende lovreglen.

1.2.2 Anvendelsen af § 68a om videreført anbringelse

Her gav socialrådgiverne overordnet udtryk for, at lovreglen havde potentiale til at skabe ro for alle parter, både barn, forældre og anbringelsessted. Samtidig gav socialrådgiverne udtryk for en vis usikkerhed, som de begrundede i de tilfælde, hvor Ankestyrelsen erklærede sig uenig i forvaltningens indstilling til anvendelsen af lovreglen, grundet fejl i dokumentationen. I den forbindelse efterspurgte socialrådgiverne mere konkrete retningslinjer fra Ankestyrelsen. Flere socialrådgivere lagde vægt på, at de i nogle sager ville foretrække at anvende en forlænget genbehandlingsfrist

fremfor lovreglen om videreført anbringelse, da de vurderede, at den kunne være nemmere at få tiltrådt i børn og unge-udvalget, i og med at denne regel er mindre indgribende. Endvidere gav socialrådgiverne udtryk for, at de tog højde for forældrenes udviklingspotentiale i anvendelsen af lovreglen til trods for, at lovreglen ikke indeholder krav om sådanne hensyn. Socialrådgiverne ønskede ikke at træffe en beslutning om at videreføre en anbringelse, medmindre de var overbeviste om, at forældrene aldrig ville kunne forbedre udøvelsen af deres forældreskab. Generelt fokuserede socialrådgiverne i høj grad på betydningen af et godt forældresamarbejde, da et konfliktfyldt forældresamarbejde kunne risikere at påvirke barnet negativt og dermed modarbejde lovreglernes potentiale for at skabe kontinuitet og stabilitet. Socialrådgiverne lagde vægt på, at der kan være flere forstyrrende forhold, der indvirker på effekten af lovreglen. Eksempelvis kan et problematisk samvær mellem barn og forældre påvirke tilknytningen mellem barnet og plejefamilien, hvilket kan risikere at påvirke barnets tarv negativt.

1.2.3 Anvendelsen af § 68, stk. 4 om fastsættelse af hjemgivelsesperiode

Her lagde alle socialrådgiverne vægt på, at hjemgivelsesperioden gav mulighed for en rolig og tryk overgang mellem anbringelsesstedet og hjemmet for både barn, forældre og anbringelsessted. Hjemgivelsesperioden på op til seks måneder giver socialrådgiverne tid til at skabe en rolig overgang for barnet, ligesom perioden giver socialrådgiverne tid til at forberede en fortsat anbringelse, hvis en hjemgivelse ikke vil sikre barnets tarv. Socialrådgiverne beskrev, at seks måneder kunne være for kort tid til at foretage de nødvendige undersøgelser, men at seks måneder omvendt kunne være lang tid for barnet at befinde sig i en usikker venteposition. Hvis hjemgivelsesperioden fungerede optimalt, ville den kunne anvendes til at skabe et godt forældresamarbejde, hvilket ville være til gavn for både barnet og forældrene. Endvidere gav flere socialrådgivere udtryk for, at hjemgivelsesperioden kunne være svær at gøre brug af i sager, hvor unge selv valgte at forlade deres anbringelsessted.

1.3 Tværgående temaer i første rapport

Overordnet satte den første rapport fokus på følgende tværgående tematikker i forbindelse med socialrådgivernes anvendelse af de tre konkrete lovregler (Baviskar m.fl., 2016):

- Det er ressourcekrævende at implementere lovreglerne
- Der er usikkerhed om anvendelsen som følge af manglende tiltræden i børn og unge-udvalg og Ankestyrelsen
- Forældresamarbejdet har betydning for lovreglernes anvendelse
- Der er behov for mere faglig støtte og kvalificeret ledelse.

For det første oplevede socialrådgiverne, at det var ressourcekrævende at implementere den nye lovgivning. Det krævede en ekstra indsats at anvende lovreglerne, især på grund af den store mængde dokumentation. *For det andet* oplevede socialrådgiverne, at de var usikre på lovreglerne, fordi deres indstillinger nogle gange ikke blev fulgt i børn og unge-udvalget og Ankestyrelsen, hvilket medførte tilbageholdenhed. Socialrådgiverne ønskede ikke at bruge unødige ressourcer på at indstille til noget, som de vurderede ikke ville have en realistisk chance for at blive tiltrådt. *For det tredje lagde* flere socialrådgivere vægt på, at de indimellem oplevede en modsætning mellem et godt forældresamarbejde og anvendelsen af lovreglerne. Socialrådgiverne ønskede at gå dialogens vej og undgå konflikt, men gav samtidig udtryk for, at det kunne være vanskeligt at skabe tid til at opnå forældrenes forståelse i en travl hverdag, især i forhold til de to særligt indgribende lovregler, § 62, stk. 5 og § 68a. Desuden var socialrådgiverne påpasselige med at anvende lovreg-

lerne, hvis de var i tvivl om, hvorvidt lovreglen ville blive tiltrådt i praksis i børn og unge-udvalget, da dette kunne skade samarbejdet med forældrene. Hvis socialrådgivernes indstilling blev afvist, var der risiko for, at de efterfølgende ville stå tilbage med et svært samarbejde, hvor de havde lovet forældrene mere, end de kunne holde. *For det fjerde* ville mere faglig støtte og kvalificeret ledelse kunne bidrage til at reducere tvivl og usikkerhed og ruste socialrådgiverne bedre til at anvende de tre lovregler i praksis.

1.4 Formål med denne rapport

Formålet med denne rapport er dels at give en status for anvendelsen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse, efter at de har været i anvendelse i 7-8 år, dels at stille skarpt på de barrierer, som vores første delundersøgelse af implementeringen af lovreglerne pegede på. Med denne rapport ønsker vi derfor at besvare følgende spørgsmål:

- Hvor udbredt er brugen af lovreglerne?
- Har lovreglerne skabt øget kontinuitet for de anbragte børn?
- Hvordan og hvornår anvender socialrådgiverne lovreglerne om kontinuitet i anbringelse i dag, og er der sket en udvikling i løbet af de 2 år, der er gået siden første interviewrunde?
- Hvad karakteriserer den faglige støtte til socialrådgiverne? Hvilken indflydelse har den på socialrådgivernes implementering af lovreglerne?
- Hvilke erfaringer har forældre til anbragte børn med lovreglernes anvendelse?
- Hvad karakteriserer samarbejdet mellem socialrådgivere og forældre til anbragte børn ved lovreglernes anvendelse?
- Hvilken indflydelse har samarbejdet på forældrenes rolle i implementeringen af lovreglerne og grundlaget for at skabe kontinuitet?

For at besvare spørgsmålene om brug af reglerne anvender vi registerdata fra Danmarks Statistik. Derudover har vi (så vidt muligt) geninterviewet de socialrådgivere, der deltog ved første interviewrunde, samt som noget nyt interviewet forældre til anbragte børn, hvor en eller flere af kontinuitetsreglerne er blevet anvendt. Viden om forældre til anbragte børn er begrænset (Egelund m.fl., 2009), og undersøgelsen giver derved et unikt indblik i problemstillinger i socialt arbejde, der relaterer sig til denne stærkt udsatte målgruppe. Inddragelsen af forældrene i undersøgelsen har således givet et endnu mere nuanceret grundlag for at diskutere anvendelsen og implementeringen af de tre lovregler om kontinuitet i anbringelse. Selvom Barnets Reform netop har fokus på at bringe barnets stemme frem, har vi i denne undersøgelse valgt at fokusere på forældrene, for det første fordi samarbejdet med dem er et centralt led i at sikre kontinuitet, og for det andet fordi viden om forældre til anbragte børns perspektiv generelt er underbelyst i Danmark. Endvidere undersøger vi i evalueringens kvantitative del lovreglernes betydning for børn og unge.

1.5 Rapportens opbygning

I kapitel 2 præsenterer vi de metodiske overvejelser og undersøgelsens datagrundlag.

I kapitel 3 præsenterer vi resultaterne af den kvantitative undersøgelse af udbredelsen af lovreglerne og deres betydning for kontinuitet i anbringelsen.

I kapitel 4 og 5 præsenterer vi resultaterne af analysen af socialrådgivernes anvendelse af lovreglerne og den ledelsesmæssige opbakning til det faglige skøn, som udføres i forbindelse med lovreglernes anvendelse.

I kapitel 6 præsenterer vi forældrenes perspektiv på lovreglernes anvendelse, og i kapitel 7 sætter vi fokus på forældresamarbejdet, set fra både forældre og socialrådgiveres perspektiv.

Afslutningsvist diskuterer vi perspektiver for kontinuitetsreglernes virkning og fremtidige anvendelse.

2 Metode

I dette kapitel beskriver vi det metodiske grundlag for undersøgelsen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse i denne rapport. Undersøgelsen bygger på såvel kvantitative som kvalitative data. I det følgende beskriver vi undersøgelsens design og de metodiske tilgange til indsamling og anvendelse af data.

2.1 Den kvantitative undersøgelse

Den kvantitative analyse omhandler dels en opgørelse af udbredelsen af lovreglerne og dels en opgørelse af lovreglernes virkning på kontinuitet i anbringelsesforløb. Opgørelserne om udbredelsen af lovreglerne bygger på kommunernes indberetninger til anbringelsesstatistikken, som i dag indsamles af Danmarks Statistik, men som tidligere blev forvaltet af Ankestyrelsen. Et generelt problem ved at anvende data, som bygger på indberetninger, er, at der kan forekomme indberetningsfejl. Eksempelvis er lovreglen om forlængelse af genbehandlingsfristen, jf. § 62, stk. 5, udelukkende målrettet børn i 0-1-årsalderen, men der er flere indberetninger for børn, der er 2 år eller ældre. De børn, der har en registrering for denne lovregel, og som er over 2 år på indberetningstidspunktet, er ikke inkluderet i opgørelsen i denne rapport. Der kan desuden også forekomme flere indberetninger for de samme afgørelser. I opgørelsen i kapitel 3 er der kun inkluderet én afgørelse pr. barn.

I analysen af, hvorvidt lovreglerne bidrager med kontinuitet, tages der afsæt i de tre undersøgelsesgrupper, som blev identificeret i den første rapport (Baviskar m.fl., 2016).

- Primær målgruppe: 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.
- Sammenligningsgruppen: 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., uden at de nye regler er blevet anvendt.
- Sekundær målgruppe: 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.

På baggrund af ovenstående definition indgår i alt 832 børn i undersøgelsespopulationen, som er fordelt på følgende måde:

- 232 børn, som har/kunne have en afgørelse om forlænget genbehandlingsfrist
 - 35 børn i primærgruppen
 - 145 børn i sammenligningsgruppen
 - 52 børn i sekundærgruppen
- 347 børn, som har/kunne have en afgørelse om videreført anbringelse
 - 130 børn i primærgruppen
 - 112 børn i sammenligningsgruppen
 - 105 børn i sekundærgruppen
- 253 som har en afgørelse vedr. fastsættelse af hjemgivelsesperioden²
 - 137 børn i primærgruppen
 - 116 børn i sammenligningsgruppen.

2. Lovreglen om fastsættelse af hjemgivelsesperioden skal ske ved alle sager om hjemgivelse af anbragte børn og unge. Det er derfor ikke muligt at identificere en sekundær målgruppe, bestående af en gruppe anbragte, der ikke har fået indsatsen.

For disse grupper undersøges det, hvorvidt der har været skift i løbet af deres anbringelsesforløb. Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at sige noget om baggrunden for de skift, der har været i perioden 2010-2015 for disse tre undersøgelsesgrupper. Det skyldes for det første, at det er et relativt lille antal børn og unge, der er omfattet af lovreglerne, som har oplevet et skift. For det andet er lovreglerne stadig relativt nye i den forstand, at vi kun har mulighed for at se de ændringer, som er foregået i perioden 2010-2015. I den tredje rapport, som forventes at udkomme omkring årsskiftet 2020/2021, vil vi kunne vise skift for en længere periode.

2.2 Den kvalitative undersøgelse

Vi har designet den kvalitative undersøgelse til denne rapport med det formål at besvare nogle af de spørgsmål, der opstod på baggrund af resultaterne af analyserne i den første rapport (Baviskar m.fl., 2016). For at besvare vores evalueringsspørgsmål har vi for det første (så vidt muligt) geninterviewet de socialrådgivere, der indgik i den første dataindsamling, for at skabe grundlag for en analyse af udviklingen i socialrådgivernes anvendelse af lovreglerne og deres oplevelse af den faglige ledelse. Socialrådgiverne har på interviewtidspunktet haft 2 år mere til at implementere lovreglerne i deres praksis siden første dataindsamling. Ved at geninterviewe socialrådgiverne får vi mulighed for at tage højde for en eventuel udvikling i socialrådgivernes praksis omkring anvendelse af lovreglerne. Desuden kan vi få uddybet socialrådgivernes perspektiver på forældresamarbejdet og på, hvilke barrierer de forbinder med det. Det giver en større systematik i evalueringen, end hvis vi havde interviewet ti nye socialrådgivere.

Vi har for det andet inddraget forældre til anbragte børn for at besvare vores evalueringsspørgsmål. Vi har dermed inddraget målgruppen for implementeringen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse – det vil sige det sidste led i en implementeringskæde fra politisk niveau til borger, som lovreglerne skal igennem, for at vi kan tale om, at de er blevet implementeret i praksis (Winter & Nielsen, 2008). Ved at inddrage perspektiver fra både socialrådgivere og forældre har vi kunnet undersøge og analysere lovreglernes anvendelse, set fra to perspektiver i de sidste led i implementeringskæden: socialrådgiverperspektivet og forældreperspektivet (børnene og de unge udgør et tredje perspektiv i dette led af kæden, som vi ikke har haft mulighed for at inddrage i denne rapport). Derved opnår vi indsigt i lovreglernes anvendelse og implementering i mødet mellem socialrådgiver og forældre, set fra begge perspektiver. Det har givet et solidt og nuanceret grundlag for at forstå udfordringerne omkring implementeringen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse.

2.2.1 Den kvalitative undersøgelses generaliseringspotentiale

Formålet med den kvalitative undersøgelse er at skabe dybdegående viden om de dynamikker, der er på spil i anvendelsen af kontinuitetsreglerne. Ambitionen for denne del af undersøgelsen er således ikke at opnå et bredt generaliseringspotentiale. Delundersøgelsens analyse af socialrådgivernes perspektiv på lovreglerne, faglig ledelse og forældresamarbejde viser mønstre, som er relevante at overveje og diskutere, og som kan bidrage som lærings- og inspirationskilde i det videre arbejde med kontinuitetsreglerne. Det samme gælder for analysen af forældrenes perspektiv på lovreglerne og samarbejdet med forvaltningen. Her er det dog vigtigt at være opmærksom på, at vi udelukkende har interviewet forældre, der ikke – eller tidligere ikke – har givet samtykke til anbringelsen. Disse analyser kan således primært anvendes som inspirationskilde for arbejdet med tvangsmæssige anbringelser, men de kan ikke dokumentere udbredelsen af problematikkerne i kommunerne.

2.2.2 Socialrådgiverne i den kvalitative undersøgelse

Undersøgelsen er baseret på 10 kvalitative interview med socialrådgivere, der alle sidder i en myndighedsfunktion med anbringelsessager inden for børn og unge-området. Det var muligt at geninterviewe 8 ud af 11 socialrådgivere, der deltog i interview til den første rapport (Baviskar m.fl., 2016). Tre socialrådgivere havde enten skiftet job eller var ikke interesserede i at deltage igen. Derfor har vi suppleret med to nye socialrådgivere, der ikke deltog i undersøgelsen til den første rapport, som vi har rekrutteret gennem VIVEs praktikerpanel på børn og unge-området. Praktikerpanelet består af omkring 30 praktikere, der alle har stor viden om området for udsatte børn og unge, som satte os i forbindelse med socialrådgivere med myndighedsfunktion på børn og unge-området.

Ud af de ti socialrådgivere, der indgår i undersøgelsen, er der syv kvinder og tre mænd i alderen ca. 35-60 år. De fordeler sig på i alt ni forskellige kommuner, hvoraf seks befinder sig på Sjælland, to i Jylland og én på Fyn. To socialrådgivere har 5-6 års erfaring, to har omkring 10 års erfaring, og seks socialrådgivere har mere end 20 års erfaring inden for børn og unge-området.

Hovedparten af de interviewede socialrådgivere sidder i funktioner, hvor lovreglerne er en del af grundlaget for de sager, de varetager. Alle socialrådgivere har kendskab til lovreglerne og deres anvendelse, uafhængigt af om de har konkret erfaring med at anvende dem eller ej. Grundet omstruktureringer i kommunerne sidder nogle af de geninterviewede socialrådgivere i dag i funktioner, hvor de ikke har direkte indflydelse på, om lovreglerne anvendes, hvorfor deres perspektiver har en mere retrospektiv form. Et andet forhold, der kan have indflydelse på resultaterne af undersøgelsen, er socialrådgivernes alder og erfaring på børn og unge-området. Hovedparten af socialrådgiverne er over 50 år og har mere end 20 års erfaring på området. Ingen af de interviewede socialrådgivere er unge og/eller nyuddannede. Forskning peger på, at der kan være forskel på, hvordan erfarne og mindre erfarne socialrådgivere arbejder, og hvad de oplever som udfordringer og perspektiver (Pösö & Forsman, 2013). Vi kunne fx forestille os, at nyuddannede socialrådgivere kunne have et andet behov for faglig ledelse og sparring end erfarne socialrådgivere. Det ligger dog ikke inden for denne undersøgelses ramme at afdække specifikke udfordringer, der relaterer sig til socialrådgivernes erfaring, men i vurderingen af undersøgelsens resultater skal læseren have med i sine overvejelser, at resultaterne hviler på relativt erfarne socialrådgiveres perspektiver.

2.2.3 Forældrene i den kvalitative undersøgelse

Vi har interviewet ni forældre til anbragte børn, hvor en af de tre lovregler er blevet anvendt i deres sag. Forældrene er blevet rekrutteret gennem socialrådgivere, FBU Forældrelandsforeningen og forældrefællesskaber med en gruppeside på Facebook. Ud af de ni interviewede forældre har tre erfaring med § 68, stk. 4 om fastsættelse af en hjemgivelsesperiode, og fire har erfaring med § 68 a, stk. 1 om videreført anbringelse af børn og unge med særlig tilknytning til anbringelsesstedet indtil deres 18. år. Ved "erfaring" forstår vi, at der enten er blevet truffet afgørelse om at bruge en af reglerne, eller for § 68a, at en indstilling efter reglen er blevet afvist i Børn og unge-udvalget. Vi havde udfordringer med at rekruttere forældre, der havde erfaring med § 62, stk. 5 om forlænget genbehandlingsfrist i 3 år ved anbringelse af 0-1-årige. Lovreglen er møntet på spædbørn af forældre med fx alvorlig psykisk sygdom, psykisk eller kognitiv funktionsnedsættelse eller vedvarende misbrug. Målgruppen for denne lovregel er derved særligt udsat og er derfor svær at skabe kontakt til. I arbejdet med at opnå kontakt til målgruppen modtog vi henvendelse fra to forældre, der har erfaring med en genbehandlingsfrist på henholdsvis 1 og 2 år ved anbringelsen af deres spædbørn (som vedrørende andre stykker under § 62). Vi valgte at interviewe disse forældre, selvom de ikke har været genstand for en beslutning om 3 års genbehandlingsfrist, for at inddrage et forældreperspektiv på sagsbehandlingen og samarbejdet med kommunen ved anbringelse af

spædbørn, hvor § 62, stk. 5 om forlænget genbehandlingsfrist ved anbringelse af 0-1-årige kunne være relevant. Forældreinterviewene har tilsammen givet en unik indsigt i, hvordan det er at være genstand for de konkrete lovændringer, og hvorfor forældrene ikke samtykker.

Generelt har vi erfaret, at det er en udfordring at rekruttere forældre til anbragte børn med udgangspunkt i en forholdsvis snæver lovregel. Lovreglerne er ofte grundlag for blot én (mulig) afgørelse blandt mange i forældrenes sagsforløb. Under interviewene har vi derfor flere gange erfaret, at forældrene har været usikre på, hvilke konkrete lovregler der har været anvendt i deres sag. Betydningen af de specifikke lovregler har samtidig været svær for forældrene at udspecificere, da brugen af kontinuitetsreglerne blot er ét element i en større og længerevarende sag om anbringelsen af deres barn. Rekruttering gennem sociale medier kan desuden have skabt en overrepræsentation af forældre, der er utilfredse med deres sagsbehandler og kommune, og hvor samarbejdet er præget af et højt konfliktniveau. Kontaktpersonen fra FBU kan ligeledes have haft en interesse i at udpege forældre med særlige sager, hvor sagsbehandlingen fx har været utilstrækkelig.

I undersøgelsen indgår fire fædre og fem mødre i alderen 24 til 50 år. I et af interviewene deltager både moren og hendes mand. Interviewpersonerne fordeler sig på otte forskellige kommuner: tre på Sjælland, tre i Jylland og to på Fyn. Alle, både fædre og mødre, er skilt eller er ikke længe sammen med henholdsvis moren og faren til deres barn. Tre arbejder, én er under uddannelse, og fem er uden for arbejdsmarkedet.

7 ud af 9 interviewede forældre repræsenterer sager, der inkluderer anbringelse uden samtykke, og to forældre repræsenterer tidligere tvangssager, hvor barnet ved interviewet var anbragt med samtykke. Den fordeling er ikke overraskende. I den første rapport viste vi, at socialrådgiverne primært anvendte lovreglerne om videreført anbringelse og forlænget genbehandlingsfrist ved anbringelsessager uden forældrenes samtykke (Baviskar m.fl., 2016), hvorfor det er forventeligt, at rekrutteringen har ført os til denne gruppe af forældre. Overvægten af sager med anbringelse uden samtykke kan endvidere begrundes i, at fire forældre er rekrutteret gennem Facebookgruppen Tvang og Magt, som samler forældre, der er utilfredse med kommunernes sagsbehandling. Gruppen af sager, hvor forældrene ikke samtykker til deres barns anbringelse, udgør på landsplan ca. 12 pct. af alle anbringelser.

De resultater, vi præsenterer i denne undersøgelse, omhandler derfor primært sager om anbringelse uden samtykke, hvor det ikke er lykkedes for kommunerne at opnå et samarbejde med forældrene om anbringelsen.

2.2.4 Anonymisering og etiske overvejelser

I overensstemmelse med de videnskabelige retningslinjer er persondata blevet behandlet fortroligt. Vi har gjort det tydeligt for alle interviewpersoner, at de anonymiseres fuldt ud, således at ingen kan genkende dem i læsningen af rapporten. Det har medvirket til at opnå tillidsbetonede og fortrolige interview med både socialrådgivere og forældre. I en undersøgelse som denne, der omhandler et særlig sårbart emne, har det været afgørende, at interviewpersonerne har følt sig trygge ved at deltage i interviewet.

Det er en central etisk overvejelse, hvordan forældrene opfatter interviewsituationen, og hvilken motivation de har for at deltage. Det har i forældreinterviewene været vigtigt at understrege over for dem, at ud over at kommunen ikke får kendskab til interviewet, har vi heller ikke indflydelse på forældrenes konkrete sagsforløb. Flere forældre har haft en opfattelse af, at et interview til en undersøgelse for VIVE kunne gøre en forskel i deres sag, hvorfor de har nævnt socialrådgivere og andre

kommunale personer ved navn med et håb om, at vi ville gå ind i sagen. Dette er sket til trods for, at vi har tydeliggjort vores rolle som forskere uden mulighed for at påvirke de konkrete sager.

2.2.5 Interviewform, databehandling og analyse

I interviewene med såvel socialrådgivere som forældre har vi anvendt en semistruktureret interviewform. Interviewene med socialrådgiverne har fokuseret på tre overordnede temaer: deres anvendelse af lovreglerne i dag, den ledelsesmæssige og faglige opbakning til at anvende lovreglerne samt forældresamarbejdet i disse sager. Interviewene med forældrene har fokuseret på to overordnede temaer: Deres sagsforløb fra det tidspunkt, hvor den relevante lovregel blev nævnt for dem første gang, samt samarbejdet med kommunen.

Alle interview er blevet optaget, og vi har kodet interviewmaterialet i datahåndteringsprogrammet NVivo. Vi foretog først en såkaldt linje-for-linje-kodning af henholdsvis et socialrådgiver- og et forældreinterview for at identificere de væsentligste tematikker i tæt overensstemmelse med informanternes udtalelser (Charmaz, 2006). Derefter brugte vi de vigtigste og hyppigst forekommende temaer til at danne koder, der kunne bruges til at belyse ligheder og forskelle på tværs af interviewene. Kodningen afspejler et ønske om at belyse socialrådgivernes konkrete erfaring med lovreglerne, og på hvilket grundlag de baserer deres faglige skøn (med særligt fokus på hvordan faglig ledelse og forældresamarbejde spiller ind). For forældreinterviewene afspejler kodningen et ønske om at belyse betydningen af forældrenes oplevelse af sagen for implementeringen af lovreglerne.

3 Lovreglernes udbredelse og virkning på kontinuitet

3.1 Indledning

For at sikre bedre kontinuitet og stabilitet i anbringelsesforløb vedtog Folketinget 1. juli 2009 tre lovregler. Forlængelse af genbehandlingsfrist (3-årsreglen), fastsættelse af hjemgivelsesperioden og videreført anbringelse. Hensigten med ændringerne var at sikre ro omkring børnene, så de får de bedst mulige rammer for at udvikle kognitive, sociale og adfærdsmæssige kompetencer. Lovreglerne om genbehandlingsfrist og videreført anbringelse er af meget indgribende karakter, og målgruppen for disse lovregler er begrænset. En stor udbredelse har således ikke været hensigten med lovreglerne. Den første rapport viste da også, at udbredelsen af lovreglerne 5-6 år efter deres ikrafttræden var begrænset, og at der fra socialrådgivernes side er usikkerhed om, hvordan reglerne skal fortolkes, samt hvilke dokumentationskrav de fordrer (Baviskar m.fl., 2016). I det følgende undersøger vi først, hvordan udbredelsen af lovreglerne har været i perioden 2009-2015, hvorefter vi ser på, om brugen af lovreglerne har skabt øget kontinuitet for de berørte børn og unge.

3.1.1 Udbredelsen af lovreglerne 2009-2015

I første del af kapitlet giver vi et overblik over udbredelsen af lovreglerne. En lignende opgørelse blev foretaget i den første rapport (Baviskar m.fl., 2016). Nedenstående tabeller er derfor en opdatering af den tidligere opgørelse. Data fra Danmarks Statistik (tidligere Ankestyrelsens årsstatistikker) danner baggrund for opgørelsen og bygger på kommunernes indberetninger af børn og ungeudvalgenes afgørelser i perioden 2009 til 2015.

3.1.1.1 Forlænget genbehandlingsfrist i 3 år, jf. § 62, stk. 5

I perioden 2009-2015 har lovreglen om *forlænget genbehandlingsfrist*, jf. § 62, stk. 5, i 3 år for de 0-1-årige været benyttet i alt 62 gange.

Tablet 3.1 De kommunale børn- og unge-udvalgs afgørelser vedrørende forlænget genbehandlingsfrist, jf. § 62, stk. 5, i 3 år for de 0-1-årige i perioden 2009-2015. Særskilt for år. Antal.

År	Afgørelser i alt
2009	1
2010	9
2011	12
2012	6
2013	4
2014	21
2015	9
I alt	62

Note: I tabellen forekommer afvigelser fra den første rapport. Det skyldes korrektioner i datagrundlaget siden udgivelsen.
Kilde: Egne beregninger på data fra Danmarks Statistik.

Tablet 3.1 viser antallet af afgørelser i børn og unge-udvalgene år for år. Af tabellen fremgår det tydeligt, at antallet af afgørelser har været begrænset i hele perioden 2009-2015, men at det varierer meget fra år til år. Eksempelvis var der i 2013 fire afgørelser, hvilket er det færreste antal afgø-

relser (næstefter 2009, hvor loven dog kun var trådt i kraft i årets sidste 6 måneder). Året efter, i 2014, var der 21 afgørelser, som er det højeste antal afgørelser i perioden.

Som udgangspunkt er denne lovregel forbundet med en anbringelse uden samtykke. 48 af sagerne er registreret som sager uden samtykke³, 9 sager er registreret som foreløbige afgørelser⁴, 1 sag er registreret med samtykke.⁵ For 14 sagers vedkommende er der ikke nogen registrering vedr. samtykke eller ej.

Ser vi på udbredelsen af lovreglen blandt kommunerne, er der 39 kommuner, der har brugt lovreglen, mens 59 kommuner ikke på noget tidspunkt har brugt lovreglen. 34 kommuner har brugt den 1-2 gange, 5 kommuner har brugt den 3 eller flere gange. Blandt de 5 kommuner, der har brugt lovreglen tre gange eller mere, er der ingen systematiske mønstre i forhold til geografisk placering, kommunestørrelse, eller om det er land- eller bykommuner.

Et generelt problem ved at anvende data, som hviler på indberetninger, er, at der kan forekomme indberetningsfejl. Eksempelvis er lovreglen om forlængelse af genbehandlingsfristen, jf. § 62, stk. 5, udelukkende målrettet børn i 0-1-årsalderen, men der er flere indberetninger for børn, der er 2 år eller ældre. De børn, der har en registrering for denne lovregel, og som er over 2 år på indberetningstidspunktet, er ikke inkluderet i analyserne, da vi ikke ved, hvad fejlen består i. Der kan desuden også forekomme flere indberetninger for de samme afgørelser. 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 – man må tage forbehold for eventuelle fejl i den slags opgivelser. I tabellerne i dette kapitel tæller det enkelte barn kun med én gang, selvom der måtte være taget flere afgørelser om barnet jf. samme paragraf.

3.1.1.2 Videreført anbringelse jf. § 68a

I perioden 2009-2015 har lovreglen om *videreført anbringelse* jf. § 68a været benyttet 121 gange⁶. Tabel 3.2 viser antallet af børn og unge-udvalgsafgørelser om videreført anbringelse med begrundelse i, at barnet har udviklet en stærk tilknytning til anbringelsesstedet. Tabellen viser for det første, at brugen af lovreglen faldt i 2014 og 2015 og således ligger lavere end de tidligere år. Gennemsnitligt var der årligt knap 20 afgørelser i perioden 2010-2013. I 2014-2015 var der til sammenligning henholdsvis 14 og 15 afgørelser – altså noget, som man uden at have en fast norm at læne sig op ad kan betragte som en begrænset brug på landsplan. En del af baggrunden for denne nedgang kan muligvis skyldes, at der sideløbende har været et stigende fokus på andre indsatser, eksempelvis "Sverigesmodellen" og "Indsatstrappen". Tilgange, som har fokus på indsatser i familien og korte anbringelser, og som således medfører en anden prioritering i det sociale myndighedsarbejde.

Som udgangspunkt skal barnet have været anbragt i minimum 3 år, for at lovreglen om videreført anbringelse kan anvendes, således at relationen mellem barnet og plejeforældrene kan nå at opbygges. I 74 pct. af de sager, hvor lovreglen har været brugt, har børnene været i alderen 3-10 år. Lovreglen bruges således oftest ved yngre børn under teenagealderen.

Ved beslutninger om videreført anbringelse er det ikke en forudsætning, at anbringelsen er uden samtykke, som i tilfældet ved brug af lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist. Afgørelser om

3. Børn og unge-udvalget, uden eller med samtykke (§ 74, stk. 1, nr. 10, jf. § 58, stk. 1, jf. § 52, stk. 3, nr. 7)

4. Foreløbig afgørelse (formanden for børn og unge-udvalget, § 75, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, jf. § 52, stk. 3, nr. 7)

5. Forvaltningsafgørelse med samtykke (§ 52, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 7)

6. I 12 af tilfældene er der ikke registreret anden information, end at sagen har været forelagt børn og unge-udvalget, og at der er taget beslutning om videreført anbringelse. Det vil sige, at for disse 12 sager fremgår bl.a. effektueringsdato eller alder på barnet ikke. Disse 12 sager indgår derfor ikke i opgørelserne af effektueringsår eller barnets alder ved afgørelsen.

videreført anbringelse kan dog ofte have afsæt i et konfliktfyldt samarbejde mellem kommunen og forældrene, hvor anbringelse uden samtykke indgår som en del af grundlaget for uenigheder.

Tabel 3.2 De kommunale børn og unge-udvalgs afgørelser vedrørende videreførelse af anbringelse ved særlig tilknytning til anbringelsesstedet jf. § 68 a i perioden 2009-2015, fordelt efter, om indstillingen er tiltrådt. Særsilt for år. Antal.

År	Tiltrådt	Ikke tiltrådt	Afgørelser i alt
2009	3	1	4
2010	15	3	18
2011	19	4	23
2012	16	1	17
2013	16	2	18
2014	9	5	14
2015	11	4	15
I alt	89	20	109

Anm.: I tabellen forekommer afvigelser fra den første rapport. Det skyldes korrektioner i datagrundlaget siden udgivelsen.
Kilde: Egne beregninger på data fra Danmarks Statistik.

Blandt de 121 sager, hvor lovreglen om videreført anbringelse har været benyttet, er 50 af sagerne uden samtykke,⁷ 32 sager er med samtykke,⁸ og i 10 sager er der tale om en foreløbig afgørelse.⁹ I de resterende 29 sager er der ikke nogen information om, hvorvidt der er givet samtykke eller ej. For ni af de børn, der har en videreført anbringelse, har der været samtykkeskift i løbet af deres anbringelse. Fire sager er gået fra at være uden samtykke til at være med samtykke. To er omvendt gået fra samtykke til at være uden samtykke, og fire sager er gået fra en foreløbig afgørelse til anbringelse uden samtykke. I sager med videreført anbringelse er det således langt fra alle sager, der er uden samtykke. På baggrund af det relativt lille antal sager, hvor der har været skiftet samtykkestatus undervejs i anbringelsesforløbet, tegner der sig således ikke et entydigt billede af, hvorvidt disse er gået fra at være sager med samtykke til at være sager uden samtykke eller omvendt.

Brugen af lovreglen om videreført anbringelse varierer blandt kommunerne. 53 kommuner har ikke benyttet lovreglen på noget tidspunkt – det har de resterende 45 kommuner. Heraf har 26 kommuner brugt den 1-2 gange. 16 kommuner har brugt den 3-5 gange, og 3 kommuner har brugt lovreglen mere end 5 gange. Heller ikke her ses der systematiske mønstre mellem udbredelsen af lovreglen og kommunernes geografiske placering, størrelse, eller hvorvidt det er land- eller bykommuner. Blandt de kommuner, der oftest bruger videreført anbringelse, er der to kommuner, som også er blandt de kommuner, der oftest bruger forlængelse af genbehandlingsfristen. Her skal man være opmærksom på, at der ikke kan forventes et ensartet tal på tværs af kommuner. De relativt store forskelle i befolkningsunderlaget gør, at en stor kommune også har større sandsynlighed for at have relativt flere sager, hvor kontinuitetsreglerne potentielt kunne anvendes.

3.1.1.3 Hjemgivelsesperiode jf. § 68, stk. 4

For den sidste regels vedkommende findes der i Danmarks Statistiks data ikke en samlet registrering af *hjemgivelsesperioden*. 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. Desuden adskiller den sig ved, at kommunen *altid er forpligtet til at tage stilling* til varigheden af hjemgivelsesperioden. Længden af hjemgivelsesperioden fastsættes under hensyntagen til, at barnet får tid til at vænne sig til at skulle hjemgives, og at der er tid til

7. Børn og unge-udvalget, uden eller med samtykke (§ 74, stk. 1, nr. 10, jf. § 58, stk. 1, jf. § 52, stk. 3, nr. 7)

8. Forvaltningsafgørelse med samtykke (§ 52, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 7)

9. Foreløbig afgørelse (formanden for børn og unge-udvalget, § 75, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, jf. § 52, stk. 3, nr. 7)

at forberede relevant støtte. Endelig skal fastsættelsen af længden sikre, at forvaltningen har tid til at vurdere, om barnet i stedet for at blive hjemgivet skal forblive anbragt – i så fald uden samtykke (Servicestyrelsen, 2011).

3.2 Kontinuitet i anbringelsen

I denne del af kapitlet beskæftiger vi os med virkningen af de tre lovregler. Lovændringerne har til formål at sikre, at anbragte børn og unge kommer til at opleve færre genanbringelser, færre skift i anbringelsessted og færre flytninger fra ét anbringelsessted til et andet, samt at der ikke sker sammenbrud med uplanlagte skift i anbringelsessted. Lovreglerne skal således medvirke til at sikre mere stabile og trygge rammer for børnene.

Som en del af undersøgelsen er det hensigten både at vurdere de kort- og langsigtede virkninger af de ændrede lovregler i forhold til formålet med ændringerne. På nuværende tidspunkt i undersøgelsens forløb er det kun muligt at se på virkningerne på kort sigt. De langsigtede virkninger af lovændringer, fx på uddannelse, sundhed, kriminalitet og selvforsørgelse, er det ikke muligt at analysere endnu, idet børnene og de unge ikke er gamle nok til, at vi kan indsamle data om disse forhold. Derfor skal resultaterne nedenfor læses som en status for, hvordan det ser ud, efter at lovreglerne har været effektueret i 6 år.

Analysen af de kortsigtede virkninger af lovændringerne her i denne rapport fokuserer på, om børnene og de unge opnår mere kontinuitet og stabilitet i anbringelsen. Dette måles ved, om barnet eller den unge har oplevet skift i anbringelsessted eller hjemgivelse.

I den første delundersøgelse blev der identificeret en primær målgruppe samt en sekundær målgruppe og en sammenligningsgruppe. Herved bliver det muligt at vurdere lovreglernes virkning. De tre grupper beskrives kort her – en udførlig beskrivelse kan læses i den første rapport, bilag 1 (Baviskar m.fl., 2016).

Den primære målgruppe er den gruppe af børn og unge, hvor de tre lovregler har været anvendt. Der er således tre undergrupper, svarende til de tre regler. Den sekundære målgruppe og sammenligningsgruppen består af børn og unge, som potentielt kunne have fået indsatsene under de nye lovregler henholdsvis efter og før lovens ikrafttræden:

- 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.
- I den *sekundære målgruppe* indgår alle de børn og unge, som blev anbragt i perioden 1. juli 2010 til og med 2012, og som på analysetidspunktet opfylder betingelserne i de nye lovkrav, men hvor lovreglerne ikke er blevet anvendt.
- 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, uden at de nye regler er blevet anvendt.

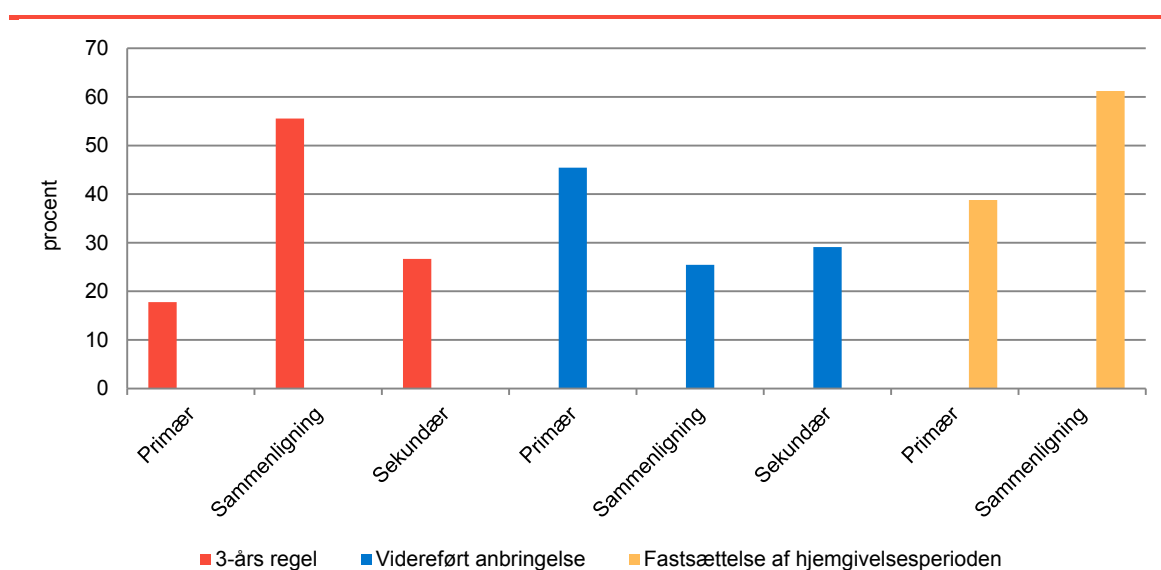
3.2.1 Børn og unge, der har oplevet skift i anbringelsessted

Hver gang et barn anbringes, skifter anbringelsessted, hjemgives eller genanbringes, oplever det et skift i det primære omsorgsmiljø. Børn og unge, der oplever skift af anbringelsessted og dermed et skift i deres omsorgsmiljø, har som udgangspunkt dårligere vilkår for at etablere en stærk tilknytning til deres nærmeste omsorgspersoner og generelt indgå i sociale sammenhænge, hvilket har stor betydning i forhold til børn og unges trivsel og udvikling på både kort og lang sigt (Egelund

& Hestbæk 2003; Egelund m.fl. 2004; Egelund m.fl. 2009; Egelund & Vitus 2007; Ottosen & Christensen 2008). Blandt alle de børn og unge, der er identificeret som tilhørende en af de tre målgrupper, har 9 pct. været (og er eventuelt stadig) hjemgivet. Blandt de børn, hvor lovreglerne har været anvendt, har 2 pct. været (og er eventuelt stadig) hjemgivet, og blandt de børn, hvor lovreglerne ikke har været anvendt, er det 7 pct. Derudover har 6 pct. af børn, hvor lovreglerne har været anvendt, oplevet et skift fra ét anbringelsessted til et andet. Det gælder for 12 pct. af de børn, hvor lovreglerne ikke har været anvendt.

Figur 3.1 viser fordelingen af de børn og unge, der har oplevet et skift i anbringelsessted, inden for hver lovregel mellem de tre målgrupper nævnt ovenfor (den primære og den sekundære målgruppe samt sammenligningsgruppen).

Figur 3.1 Anbragte børn og unge, der har oplevet skift i anbringelsessted, fordelt efter undersøgelsens målgrupper. Særskilt for lovregel. Procent.



Anm.: Der er i alt 149 observationer (45 vedr. 3-års reglen, 55 vedr. videreført anbringelse og 49 vedr. fastsættelse af hjemgivelsesperioden).

Note: Lovreglen om fastsættelse af hjemgivelsesperioden skal ske ved *alle* sager om hjemgivelse af anbragte børn og unge. Det er derfor ikke muligt at identificere en sekundær målgruppe bestående af en gruppe anbragte, der ikke har fået indsatsen.

Kilde: Egne beregninger på data fra Danmarks Statistik.

Selvom der i figur 3.1 visuelt tegner sig et billede af forskelle inden for hver lovregel mellem grupperne (hvh. mellem primærgruppen, sekundærgruppen og sammenligningsgruppen), er der ingen signifikante forskelle mellem primærgruppen og hhv. sammenligningsgruppen og sekundærgruppen.

Det vil sige, at selvom det kunne se ud til, at børn i primærgruppen, som er anbragt efter 3-årsreglen om *forlænget genbehandlingsfrist* for de 0-1-årige, med et niveau på 18 pct. oplever færre skift i anbringelsessted end børn fra sammenligningsgruppen og sekundærgruppen (hvh. 55 og 27 pct.), kan vi som udgangspunkt ikke sige, at børn anbragt efter denne lovregel har større kontinuitet i deres anbringelsesforløb end tilsvarende børnesager, hvor der ikke er besluttet forlænget genbehandlingsfrist. Hvad angår *videreført anbringelse* med begrundelse i en stærk tilknytning til anbringelsesstedet, har 45 pct. af børnene fra den primære målgruppe ændret anbringelsessted. Det samme gælder 26 pct. i sammenligningsgruppen og 29 pct. i den sekundære målgruppe. Selvom der umiddelbart ser ud til at være store forskelle, er disse heller ikke signifikante.

Det tilsvarende gælder lovreglen om *fastsættelse af hjemgivelsesperioden*. I primærgruppen, hvor der er truffet afgørelse jf. de nye regler, har ca. 39 pct. oplevet ændret anbringelsessted, mens det gælder 61 pct. af sammenligningsgruppen

Der kan være flere forklaringer på, at forskellene ikke er signifikante. En oplagt forklaring kan være, at der er tale om relativt få personer i hver gruppe. I alt har 149 børn og unge oplevet skift i anbringelsessted – 45 vedr. 3-års reglen, 55 vedr. videreført anbringelse og 49 vedr. fastsættelse af hjemgivelsesperioden. For hver lovregel opdeles i tre målgrupper (primær gruppe, sammenligningsgruppe og sekundær gruppe) hvilket bevirker, at antallet af personer i hver enkelt analyse i figur 3.1 er så lille, at det øger usikkerheden i beregningerne. En anden forklaring kan være, at der ganske enkelt ikke er forskel mellem grupperne med hensyn til kontinuitet.

Ud over at det lave antal af børn og unge, der oplever skift i anbringelsessted, øger usikkerheden i de statistiske beregninger af forskellen mellem grupperne, betyder det også, at det ikke er muligt at analysere på årsagen til skiftet. Det vil sige, at vi på nuværende tidspunkt ikke kan sige noget om, hvorvidt skift i anbringelsessted er en del af et planlagt udviklingsforløb, hvorvidt det afspejler en forbedring eller en forværring af forholdene for barnet/den unge, hvorvidt det skyldes, at det hidtidige anbringelsessted lukker, hvorvidt der er tale om et reelt sammenbrud, eller hvorvidt der er andre årsager til skiftet.

3.3 Opsummering

Resultaterne af analyserne af udbredelsen af lovreglerne i første del af kapitlet viser, at brugen af lovreglerne er begrænset i perioden 2009-2015. Det gælder både for brugen af lovreglen vedrørende *forlængelse af genbehandlingsfristen*, jf. § 62, stk. 5 (3-årsreglen for de 0-1-årige), og for lovreglen vedrørende *videreført anbringelse* med begrundelse i en stærk tilknytning til anbringelsesstedet (§ 68 a). Der ses ikke nogen systematiske mønstre i brugen af lovreglerne. 60 pct. af kommunerne har benyttet lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist i perioden 2009-2015, og 54 pct. af kommunerne har benyttet lovreglen om videreført anbringelse i perioden 2009-2015. Blandt de kommuner, der har brugt lovreglerne oftest, er der heller ingen systematik med hensyn til geografi, størrelse, eller om det er en land- eller bykommune.

I anden del af kapitlet undersøges det, hvorvidt de børn, hvor lovreglerne har været i brug, oplever en større grad af kontinuitet i deres anbringelsesforløb end blandt de børn, hvor lovreglerne ikke har været i brug. Til det formål er der udarbejdet en primær målgruppe, en sammenligningsgruppe og en sekundær målgruppe for hver lovregel. Det er dog vanskeligt at afgøre, om der er tale om øget kontinuitet mellem grupperne i det hele taget, fordi kun få børn har oplevet skift i anbringelsessted både blandt de børn, hvor lovreglerne har været i brug, og blandt de børn, der sammenlignes med. 2 pct. af de børn og unge, hvor der i perioden 1. juli 2010 til 31. december 2012 er truffet afgørelse om enten forlænget genbehandlingsfrist, videreført anbringelse eller fastsættelse af hjemgivelsesperioden, er/har været hjemgivet, og 6 pct. har oplevet et skift i anbringelsessted. Det gælder for hhv. 7 pct. og 12 pct. af børn og unge, hvor der *ikke* i perioden 1. juli 2010 til 31. december 2012 er truffet afgørelse om enten forlænget genbehandlingsfrist, videreført anbringelse eller fastsættelse af hjemgivelsesperioden. Der er ingen signifikant forskel i andelen, der har oplevet skift af anbringelsessted, uanset om der har været truffet beslutning efter de nye regler eller ej. Det kan derfor ikke ud fra beregningerne i denne rapport fastslås, hvorvidt lovændringerne har bidraget til øget kontinuitet og stabilitet for de berørte børn og unge. Beregningsgrundlaget er imidlertid relativt lille, hvilket bevirker større usikkerhed i beregningerne, og dermed kan det bidrage til at forklare, at der ikke kan spores signifikante forskelle i målingerne. Resultaterne peger på, at

skift i anbringelsessted hverken for primærgruppen, sekundærgruppen eller sammenligningsgruppen sker særlig hyppigt, hvilket kan indikere, at der generelt er et kraftigt fokus på at skabe stabile forløb for disse særligt udsatte børn og unge. Først på langt sigt vil vi kunne efterprøve, om denne hypotese holder stik på et større materiale.

4 Socialrådgivernes anvendelse af lovreglerne

I dette kapitel gør vi status over socialrådgivernes anvendelse af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse. Vi besvarer evalueringsspørgsmålene om, hvordan socialrådgiverne anvender lovreglerne, 2 år efter den første delundersøgelse, og derpå, om der er sket en udvikling i deres anvendelse af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse, siden vi interviewede dem i 2015 til den første delundersøgelse. Resultaterne baserer sig på vores analyse af dybtgående kvalitative interview med 10 socialrådgivere og på en sammenligning med fundene fra den første rapport om evaluering af lovændringer om kontinuitet i anbringelser (Baviskar m.fl., 2016). Analysen skaber ikke viden om praksis i alle landets 98 kommuner, men anskueliggør mønstre i socialrådgivernes anvendelse af lovreglerne, som giver anledning til generelle overvejelser og diskussioner af kontinuitetsreglerne.

4.1 De interviewede socialrådgiveres erfaring med lovreglerne

Tabel 4.1 giver et overblik over det erfaringsgrundlag, de 10 interviewede socialrådgivere udtaler sig om lovreglerne på. Som det fremgår af tabellen, har socialrådgiverne varierende erfaring med at anvende lovreglerne. Nogle har anvendt reglerne i praksis, mens andre reflekterer over sager, hvor de har overvejet, men ikke i praksis har anvendt, en af lovreglerne.

Tabel 4.1 Oversigt over socialrådgivernes erfaringsgrundlag med de tre lovregler.

Lovregel		Anvendt og tiltrådt i børn og unge-udvalget.	Potentiel anvendelse	Foreslået anvendt, men ikke tiltrådt i børn og unge-udvalget
§ 62, stk. 5 I særlige tilfælde har børn og unge-udvalget mulighed for at anbringe 0-1-årige børn i 3 år uden krav om genbehandling af sagen	Informanter i alt:	3 (10)	6 (10)	2 (10)
	Erfaringsgrundlag:	1 har anvendt den 1 gang, 2 andre har anvendt den ca. 2 gange	2 kunne have anvendt den 1 gang, 1 kunne have anvendt den 2 gange, og 3 kunne se den brugt i flere sager	1 har oplevet det ca. 4 gange, og 1 har oplevet det flere gange, uden at have et konkret antal
§ 68a Børn og unge-udvalget kan videreføre en anbringelse uden tidsbegrænsning, hvis et barn eller en ung er særligt knyttet til anbringelsesstedet og har været anbragt i over 3 år	Informanter i alt:	2 (10)	7 (10)	2 (10)
	Erfaringsgrundlag:	1 har anvendt den ca. 5 gange, og 1 har anvendt den ca. 2 gange	5 kunne have anvendt den ca. 1 gang og 2 kunne se den brugt ca. 2 gange	2 har oplevet ikke at få tiltrådt en sag 1 gang
§ 68, stk. 4 Kommunalbestyrelsen har pligt til at fastsætte en hjemgivelsesperiode forud for en hjemgivelse på op til 6 måneder, når et barn eller en ung hjemgives fra en anbringelse.	Informanter i alt:	9 (10)	0 (10)	0 (10)
	Erfaringsgrundlag:	2 har anvendt den ca. 1 gang, 4 har anvendt den ca. 2 gange, 1 har anvendt den 3-4 gange, og 2 har anvendt den i flere sager uden et konkret antal.		

4.2 § 62, stk. 5: Anbringelse af børn under 1 år i 3 år uden genbehandling af sagen

§ 62, stk. 5 giver mulighed for at forlænge en genbehandlingsfrist i 3 år af sager om anbringelse uden samtykke af børn under 1 år. Lovreglen kan derved udelukkende anvendes under § 58, stk. 1 om tvangsmæssige anbringelser, hvilket i sig selv begrænser antallet af sager, hvor reglen er relevant. Lovreglen er målrettet anbringelse af spædbørn, der har forældre med alvorlig psykisk sygdom, kognitiv eller psykisk funktionsnedsættelse eller vedvarende misbrug. Intentionen med lovreglen er, at den skal anvendes i særlige tilfælde, hvor det er overvejende sandsynligt, at de forhold, der ligger til grund for anbringelsen, vil være til stede i hele den maksimalt 3-årige periode (Servicestyrelsen, 2011).

4.2.1 Det faglige skøn ved anvendelse af lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist
Vi har identificeret tre faktorer, som socialrådgiverne lægger til grund i deres faglige skøn omkring anvendelse af § 62, stk. 5, jf. boks 4.1.

Boks 4.1 Faktorer, der lægges til grund i det faglige skøn ved indstilling om afgørelse jf. § 62, stk. 5: anbringelse i 3 år af 0-1-årige børn uden genbehandling af sagen:

- Udpræget svag forældreevne
- Kompliceret familiehistorik
- Udfordrende forældresamarbejde.

Som vist i tabel 4.1 indledningsvist har tre ud af ti socialrådgivere haft sager, hvor lovreglen er blevet tiltrådt og har fundet anvendelse i praksis, mens seks har sager, hvor de potentielt kunne bruge lovreglen. I disse sager er lovreglen blevet anvendt eller overvejet brugt på baggrund af en kombination af udpræget svag forældreevne, kompliceret familiehistorik og udfordrende forældresamarbejde. I det følgende uddyber vi disse faktorer.

Udpræget svag forældreevne: Sager, hvor forældrene efter barnets fødsel viser sig dårligt i stand til at tage vare på barnet. Det kan fx være forhold som dårlig begavelse, misbrug og psykisk sygdom. En socialrådgiver beskriver et konkret eksempel på en sag, hvor hun, på baggrund af en sundhedsplejerskes store bekymring lige fra barnets fødsel, vurderede, at en mor havde så alvorlige problemer, at der var grundlag for at anvende lovreglen. Et andet eksempel er en socialrådgiver, der har en aktuel sag med en mor, der har et sansehandicap og samtidig har flere tunge sociale problemer, hvilket får socialrådgiveren til at overveje at anbringe barnet i 3 år uden genbehandling af sagen.

Kompliceret familiehistorik: Sager, hvor kommunen på forhånd har kendskab til familien som følge af forskellige udfordringer og allerede inden barnets fødsel derfor har fokus på familien. Det kan fx være sager, hvor familien tidligere har fået fjernet et barn. Desuden nævner flere socialrådgivere, at forældres tidligere kontakt med kommunen, fx i forbindelse med psykisk sygdom, er faktorer, der indgår i det faglige skøn omkring anvendelsen af lovreglen.

Udfordrende forældresamarbejde: Karakteren af samarbejdet med forældrene kan spille ind på socialrådgivernes skøn omkring anvendelse af lovreglen. Hvis samarbejdet er voldsomt konfliktfyldt, vurderer flere socialrådgivere, at det kan understøtte anvendelse af lovreglen, idet lovreglens anvendelse i sådanne sager giver ekstra mulighed for at sikre den essentielle stabilitet for barnet i de første 3 år af dets levetid. En socialrådgiver beskriver fx en sag, hvor et konfliktfyldt forældre-

samarbejde var altoverskyggende i sagen, og hvor forældrene i forvejen havde et anbragt barn. Kommunens kendskab til familiens problemer i kombination med det udfordrende forældresamarbejde fik socialrådgiveren til at overveje at anvende § 62, stk. 5, omend sagen endte med fastsættelse af en genbehandlingsfrist på 1 til 2 år.

To af de interviewede socialrådgivere har indstillet til at anvende lovreglen om anbringelse af børn i 3 år uden genbehandling, uden at det er blevet tiltrådt i børn og unge-udvalget eller i Ankestyrelsen. Socialrådgiverne fortæller, at det skyldtes mangelfuld dokumentation i sagens indstillingsgrundlag til børn og unge-udvalget. Imidlertid er de fortsat i tvivl om, hvad de skal gøre anderledes. Denne problematik var også til stede for 2 år siden, da vi første gang interviewede socialrådgiverne, og det vidner om, at dokumentation i disse komplekse sager ikke er "eksakt videnskab", men hviler på faglige skøn. Forskellige børn og unge-udvalg (som principielt kan udskiftes helt efter hvert kommunalvalg) kan agere forskelligt, hvilket kan skabe usikkerhed blandt socialrådgiverne om, hvilken dokumentation der kræves.

4.2.2 Udvikling i anvendelse af § 62, stk. 5 om anbringelse af 0-1-årige i 3 år uden genbehandling

I den første rapport havde 4 ud af 11 socialrådgivere erfaring med at anvende lovreglerne i konkrete sager (Baviskar m.fl., 2016). Socialrådgiverne så et potentiale for, at lovreglen kunne skabe mere ro i anbringelsen af børn under 1 år. Samtidig pegede undersøgelsen imidlertid på, at socialrådgiverne for det første var i tvivl om, hvilken dokumentation det kræver at anvende lovreglen. For det andet var der en tendens blandt de 11 socialrådgivere til fortrinsvis at indstille til beslutninger efter regler, som de var vant til at anvende, og som de derfor havde bedre fornemmelse af, hvorvidt børn og unge-udvalget ville følge, end hvis de indstillede til forlænget genbehandlingsfrist.

De kvalitative interview med de 10 socialrådgivere til denne rapport peger både på faktorer, der fremmer, og faktorer, der hæmmer implementering af reglen om anbringelse i 3 år uden genbehandling. Når vi sammenligner oplysningerne fra de interviewede socialrådgivere i denne rapport og deres anvendelse af reglen om anbringelse i 3 år uden genbehandling af sagen med deres anvendelse 2 år tidligere, er erfaringsgrundlaget nogenlunde enslydende. Halvdelen af de 10 interviewede socialrådgivere har anvendt lovreglen i praksis, hvor den i tre tilfælde er blevet tiltrådt og i to tilfælde ikke er blevet tiltrådt. Den anden halvdel af de interviewede socialrådgivere har eksempler på sager, hvor de potentielt kunne have anvendt lovreglen, uden at den – af forskellige årsager – blev bragt i spil.

4.2.2.1 Fokus på tidlig indsats understøtter implementeringen af lovreglen

Tre af de interviewede socialrådgivere peger på, at lovreglen bliver anvendt hyppigere end tidligere i deres kommune. Ifølge socialrådgiverne afspejler den stigende anvendelse af forlænget genbehandlingsfrist, at der er et stigende fokus på at skabe ro i barnets liv så tidligt som muligt gennem tidlig indsats og forebyggelse. En socialrådgiver beskriver det således:

Der er jo blevet mere og mere samarbejde med jordmødre og med regionen og alle de her ting omkring risiko, forældre med misbrug, ja, dårlig begavelse og alle sådan nogle ting. Der er blevet meget mere fokus på det. Så vi har faktisk også oprettet et spædbørnsteam i vores forebyggelse [...] Det er jo blevet intensiveret af, at man jo også rent samfundsmæssigt, også her i kommunen, laver mere og mere forebyggende arbejde, tidlig indsats. Derfor så tænker jeg jo, at den [reglen om forlænget genbehandling] er blevet mere relevant, og derved får vi også flere, der bliver anbragt ved fødslen. (Socialrådgiver)

Den faglige udvikling på børn og-unge-området med et stigende fokus på den tidlige forebyggende indsats ser derved ud til i nogle kommuner at have fremmet implementeringen af lovreglen om anbringelse af 0-1-årige i 3 år uden genbehandling. Derudover kan en hyppigere anvendelse af lovreglen have medvirket til at skabe større erfaring med at udarbejde dokumentation for at træffe beslutning efter reglen, og den kan derved have medvirket til at imødegå en udfordring, som andre af de interviewede socialrådgivere fortsat oplever.

4.2.2.2 Fortsatte barrierer for implementeringen af lovreglen

Flere af socialrådgiverne har relativt begrænsede erfaringer med lovreglen. Det skyldes bl.a., at flere af socialrådgiverne sidder i stillinger, hvor de ikke beskæftiger sig med de helt små 0-1-årige børn. Derudover oplyser nogle rådgivere, at der i deres kommune fortsat mangler fokus på at anvende lovreglen. En socialrådgiver pointerer fx, at de i hendes afdeling ikke har oparbejdet rutiner om at inddrage § 62, stk. 5. Socialrådgiveren giver under interviewet eksempler på flere sager, hvor det kunne have været relevant at anvende lovreglen, men hvor de i hendes afdeling ikke var opmærksomme på lovreglens eksistens:

Den [genbehandlingsreglen] har simpelthen ikke været synlig. Til at starte med så tror jeg, at der er en eller anden, der tilfældigt opdager den. Det er selvfølgelig lidt uheldigt, kan man sige, fordi jeg tænker, at det er sådan noget, man burde vide et eller andet sted. Det er jo ikke noget, man tilfældigt skal støde på eller opdage. (Socialrådgiver)

Ydermere er flere af de interviewede socialrådgivere fortsat usikre på, hvilken dokumentation der skal ligge til grund i indstillingsgrundlaget til børn og unge-udvalget, for at anvendelse af lovreglen bliver tiltrådt. I kapitel 3 præsenterede vi antallet af afgørelser vedrørende § 62, stk. 5 om anbringelse i 3 år uden genbehandling. Her fremgår det for 2014, at 5 ud af 42 sager ikke blev tiltrådt af børn og unge-udvalget, mens det i 2015 var hele 10 sager ud af 26, der ikke blev tiltrådt. Det kan vidne om en generel usikkerhed om, hvilken dokumentation det kræver at anvende lovreglen. Denne usikkerhed kan hænge sammen med den kompleksitet, der kendetegner disse sager, og som betyder, at dokumentationskravene ikke nødvendigvis er entydige og kan variere mellem forskellige børn og unge-udvalg.

Interviewene med socialrådgiverne i forbindelse med denne rapport bidrager desuden til at forstå betydningen af hensynet til forældrene og samarbejdet med dem. En 3-årig anbringelse af små 0-1-årige børn har store konsekvenser for deres fremtidige tilknytning til forældrene¹⁰. Tilknytning er universel, og små børn vil i de fleste tilfælde have udviklet en følelsesmæssig tilknytning til en voksen, inden de er 1 år gamle. Allerede når barnet er 6-7 måneder gammelt, vil det vise de første tegn på tilknytning og begynde at gøre modstand og blive følelsesmæssigt påvirket, hvis det adskilles fra de primære omsorgspersoner (Haugaard & Hazan, 2003). Lovreglen har derved en indgribende og vidtrækkende effekt på både barnets og forældrenes liv og langsigtede relationer. Samtidig fortæller nogle socialrådgivere, at de ofte oplever, at den "almindelige" ret til genbehandling af en sag efter et år ved førstegangsanbringelser udfylder en vigtig psykologisk funktion for nogle forældre, som derigennem får mulighed for at kæmpe for deres børn og vise dem, at de er uenige i kommunens beslutning – uanset om der er en realistisk mulighed for hjemgivelse:

Så for forældrene, der er det måske ikke en god ting [den 3-årige genbehandlingsfrist], fordi det er rigtig svært, hvis man er uenig med kommunens beslutning, så bliver det

10. Med indførelsen af § 62, stk. 5 begrænses forældrenes ret til at få en sag genoptaget, men hvis der er sket væsentlige ændringer i de forhold hos forældrene, som begrundede anbringelsen af deres barn, kan forældrene begære om hjemgivelse inden genbehandlingsfristens udløb.

rigtig svært at sluge den, at man ikke skal genbehandle, fordi de hele tiden venter på, at ved den næste behandling, om et år, så sker der noget. (Socialrådgiver)

Citatet eksemplificerer, hvilke overvejelser socialrådgiverne kan have i forhold til forældre, når de anvender lovreglen om anbringelse i 3 år uden genbehandling. Spørgsmålet er, om det i højere grad er muligt at få disse forældre til at "indstille kampen mod kommunen" for deres børn og acceptere og dermed finde ro i, at barnet er anbragt. Selvom muligheden for at kæmpe imod anbringelsen af barnet kan give forældrene mulighed for at vise deres barn, at de virkelig gerne vil barnet, er det samtidig en udmattende kamp, der kræver mange ressourcer, vrede og bekymringer hos forældrene. Det er ressourcer, vrede og bekymringer, som det ville være i ikke mindst børnenes, men også forældres og samfundets interesse at mindske.

I geninterviewene med socialrådgiverne retter nogle af dem desuden fokus mod mulighederne for adoption i stedet for forlænget genbehandlingsfrist for 0-1-årige, idet en anbringelse aldrig kan skabe den samme stabilitet som en adoption. En socialrådgiver sætter spørgsmålstejn ved, om lovreglen overhovedet kan gøre en forskel for barnets trivsel på langt sigt. Hun oplever, at mange børn, der anbringes fra fødslen, er skadede i fostertilstanden og derfor har svære opvækstvilkår uanset hvad. Disse forbehold blandt socialrådgiverne sætter spørgsmålstejn ved den praktiske værdi af lovreglen for dem. Dette kan spille ind på implementeringen af lovreglen i socialrådgivernes praksis, idet de er mindre tilbøjelige til at anvende reglen, hvis de vurderer, at den ikke gør en positiv forskel i den praktiske virkelighed.

4.3 § 68 a: Videreført anbringelse uden tidsbegrænsning

Lovreglen om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning indebærer, at en anbringelse kan videreføres indtil det 18. år, hvis barnet eller den unge har været anbragt i mindst 3 år og har opnået en stærk tilknytning til anbringelsesstedet. Lovreglen kan anvendes både, når der er tale om anbringelser uden forældresamtykke, og ved frivillige anbringelser, men blandt de interviewede socialrådgivere anvendes den primært ved anbringelse uden samtykke. En anbringelse kan videreføres, uanset om det oprindelige anbringelsesgrundlag er ændret eller ej (Servicestyrelsen, 2011).

4.3.1 Det faglige skøn ved anvendelse af lovreglen om videreført anbringelse

Vi har identificeret tre faktorer, som socialrådgiverne lægger til grund i deres faglige skøn af potentialet for at anvende § 68a, jf. boks 4.2.

Boks 4.2 Faktorer, der lægges til grund i det faglige skøn ved potentiel anvendelse af § 68a, videreført anbringelse uden tidsbegrænsning.

- Problematisk samvær mellem barn og forældre
- Mere end 3 års anbringelse
- Utilstrækkeligt udviklingspotentiale hos forældrene.

Vi beskriver faktorerne separat i det følgende, og ligesom med forlænget genbehandlingsfrist er det ofte en kombination af flere samtidige faktorer, der giver socialrådgiverne anledning til at overveje lovreglen om videreført anbringelse:

- *Problematisk samvær mellem barn og forældre:* Barnets tætte tilknytning til anbringelsesstedet i kombination med et samvær med forældrene, der fungerer uhensigtsmæssigt, indgår i social-

rådgivernes faglige skøn om anvendelse af lovreglen om videreført anbringelse. Et eksempel er en sag, hvor en pige over længere tid er blevet traumatiseret under samvær med forældrene. På den baggrund er samværet blevet afbrudt, og der er indstillet til en videreført anbringelse uden tidsbegrænsning hos plejefamilien.

- *Utilstrækkeligt udviklingspotentiale hos forældrene:* Størstedelen af socialrådgiverne inddrager vurderinger af forældreene i deres faglige skøn om anvendelsen af lovreglen. Socialrådgiverne lægger vægt på, at de skal være sikre i deres sag, når de anvender lovreglen, og igennem lang tid have observeret et udpræget negativt mønster hos forældrene som følge af fx psykisk sygdom, misbrug eller dårlig begavelse, før de overvejer § 68a. Det sker til trods for, at lovreglen ikke indeholder krav om sådanne hensyn. Lovreglen kan anvendes, hvis barnet eller den unge har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det vil være af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at blive på anbringelsesstedet, uafhængigt af forældrenes udviklingsmuligheder. Socialrådgiverne forklarer hensynet med det voldsomme indgreb, som lovreglen foretager i forældrenes (og barnets) liv på både kort og langt sigt.
- *Mere end 3 års anbringelse:* Tre socialrådgivere peger på, at det kræver et relativt langt tidsforløb at vurdere, hvorvidt de vil iværksætte § 68a. De vurderer, at anbringelsen ofte skal have været en stor del af barndommen og helst mere end 3 år, før grundlaget for at indstille til § 68a er tilstrækkeligt solidt til, at de kan udelukke muligheden for at hjemgive barnet.

Socialrådgivernes beskrivelse af det faglige skøn, der ligger til grund for at anvende § 68a om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning, viser desuden, at en vurdering af forældreene og barnets tilknytning til forældrene ofte indgår i dette skøn. Det er bemærkelsesværdigt, idet lovreglen *netop giver mulighed for at videreføre en anbringelse uden hensyn til, hvorvidt det oprindelige anbringelsesgrundlag fortsat er til stede* (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Vurderinger af forældreene og udviklingspotentiale samt barnets tilknytning til forældrene har desuden betydning for, hvorvidt afgørelser om § 68a kan tiltrædes (Ankestyrelsen, 2015). De to socialrådgivere, der har erfaring med ikke at få en indstilling om videreført anbringelse tiltrådt, forklarer, at det skyldtes manglende dokumentation af manglende forældreene og utilstrækkelig tilknytning mellem forældre og barn. Det skal også her bemærkes, at der ikke er et entydigt facit i det faglige skøn i disse komplekse sager, og at forskellige børn og unge-udvalg kan agere forskelligt. Ud fra hensigten med lovreglen om fokus på barnets tilknytning til anbringelsesstedet, uanset forældrenes udvikling, kan det tyde på, at det vil være relevant at få klarlagt og tydeliggjort – både for socialrådgivere og børn og unge-udvalg – hvordan og hvornår forældrenes kompetencer og barnets tilknytning til forældrene skal indgå i dokumentationsgrundlaget for afgørelser om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning i generelle retningslinjer.

4.3.2 Udvikling i anvendelse af § 68a om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning

Ved første interviewrunde tilbage i 2015 havde 2 ud af 11 socialrådgivere anvendt lovreglen om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning i praksis. Resultaterne af den første rapport viste dengang, at socialrådgiverne allerede dengang så et potentiale for, at lovreglen kunne skabe mere ro for det anbragte barn (Baviskar m.fl., 2016). Samtidig pegede rapporten på flere barrierer for implementeringen af lovreglen, bl.a. usikkerhed om, hvilke kriterier der er for at anvende den. Ved første interviewrunde nævnte socialrådgiverne også hensynet til forældrenes udviklingsbehov og samarbejdet med de anbragte børns forældre. Derudover pegede socialrådgiverne dengang på, at kompleksiteten i mange anbringelsessager gjorde det svært at vurdere barnets tilknytning.

4.3.2.1 Begrænsninger for anvendelse af lovreglen om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning

Når vi sammenligner de interviewede socialrådgiveres anvendelse inden for de seneste 2 år af lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist uden tidsbegrænsning med vores første interviewrunde, er erfaringsgrundlaget en anelse større. To socialrådgivere har anvendt § 68a, hvor indstillingen er blevet tiltrådt, mens to andre har haft sager, hvor en indstilling ikke er blevet tiltrådt., jf. tabel 4.1 ovenfor. Derudover har socialrådgiverne flere eksempler på sager, hvor de kunne have anvendt lovreglen, uden at de – af forskellige årsager – har anvendt den. De interviewede socialrådgiveres erfaring med at anvende lovreglen om videreført anbringelse er derved fortsat begrænset, og det er naturligvis et interessant spørgsmål, hvorvidt det afspejler forholdene på nationalt plan.

Geninterviewene med socialrådgiverne viser, at de fortsat kan se et potentiale i at anvende videreført anbringelse uden tidsbegrænsning. Samtidig viser interviewene, at det faglige skøn i en del sager ender med, at socialrådgiverne *ikke* indstiller til videreført anbringelse uden tidsbegrænsning. Set i lyset af, at antallet af afgørelser om videreført anbringelse generelt er meget lille og tilmed faldende (se kapitel 3, tabel 3.2), er der tydelige indikationer på, at der fortsat er udfordringer med at implementere lovreglen. Resultaterne fra interviewrunde 2 peger på, at udfordringerne består i, at lovreglerne ofte kan være i modstrid med andre hensyn i den praktiske virkelighed, og derfor ikke er meningsfulde. Netop socialrådgivernes oplevelse heraf er afgørende for implementeringen af regler i praksis (Tummers, 2013). Flere forhold kan, ifølge flere socialrådgivere, spille negativt ind på muligheden for at skabe kontinuitet på baggrund af videreført anbringelse, bl.a.:

- At der fortsat er krav om løbende fastsættelse af samvær
- At en langsigtet tilknytning i plejefamilier kan være usikker.

Samværsordninger skal fastsættes løbende, selvom der er truffet afgørelse om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning. Flere socialrådgivere fremhæver, at de løbende vurderinger og fastsættelse af samværet mellem det anbragte barn og dets forældre kan modvirke en videreført anbringelses mulighed for at skabe stabilitet og kontinuitet i anbragte børns liv. En socialrådgiver fortæller om en sag, hvor han overvejede, men ikke anvendte, § 68a, da forældrene var så psykisk dårlige, at en hjemgivelse af børnene var udelukket også på langt sigt. Samtidig vurderer han retrospektivt, at lovreglen ikke ville have skabt den ønskede stabilitet i børnenes liv på grund af et vanskeligt samarbejde med deres forældre:

Det har været et meget vanskeligt samarbejde med forældrene, men desværre også på et niveau, hvor forældrenes funktion er så dårlig, så enhver tanke om, at børnene kunne komme hjem til dem, nærmest er udelukket. Så det er derfor, at der var tale om en kvalitet i, hvis man videreførte anbringelsen til det 18. år. Det, der var målet også for mig, var, at sagen overhovedet ikke skulle behandles i børn og unge-udvalget i det hele taget for at give børnene mest muligt ro. Men det mål kunne jeg umuligt nå med lovparagraffen her, fordi én ting var, at jeg måske kunne få selve anbringelsen [§ 68a] igennem. Men samværet med forældrene, som er overvåget, det ville jeg ikke kunne lave en gældende beslutning for i resten af barndommen. Så det betød, at sagen under alle omstændigheder skulle op igen efter en vis årrække. (Socialrådgiver)

Både lovreglen om samvær og lovreglen om videreført anbringelse er en tidlig forløber for Barnets Reform fra 2011, og begge har til hensigt at understøtte barnets behov for kontinuitet (Servicestyrelsen, 2011). Reglerne kan dog risikere at komme i karambolage med hinanden. Der skal stadig følges op i sagerne, selvom § 68a er trådt i kraft, hvilket kan påvirke barnets oplevelse af kontinui-

tet. Samtidig skal afgørelser om tvangsmæssige foranstaltninger i forhold til samvær, fx overvåget eller afbrudt samvær, træffes af børn og unge-udvalget. Nogle af de interviewede socialrådgivere efterspørger i den forbindelse flere parametre at skruer på, når de skal fastsætte samvær, så lovreglen vil kunne implementeres mere succesfuldt i praksis. En socialrådgiver forklarer:

Du kan jo ikke lave ret mange samvær – altså overvåget samvær, afbrudt samvær, og alle de her ting kan du kun lave for en meget, meget kort periode. Og de her forældre har jo klageret over det, og det kører jo ved siden af, og det er jo lige før, at de der klagefunktioner dårligt nok når at blive afsluttet, før at sagen skal op igen. Så jeg tænker, at det kunne man godt gøre noget ved. Eventuelt at man ikke behøvede at skulle have overvåget og afbrudt samvær i byretten, men måske, at den stoppede ved Ankestyrelsen. [...] Men man kunne også sige: ”Jamen, nu har der været overvåget samvær, og den er fastholdt måske i 4 år i træk[...] Og nu kan vi simpelthen se, at den her forælder bare ikke kan udvikle sig, så det støttede samvær kan vi måske fastsætte for 2 eller 3 år”. Og det ville ikke være ret tit, at det ville blive brugt, men nogle gange så står vi bare med nogle sager, hvor det bare gør, at det stopper barnets udvikling, fordi barnet hele tiden er i arousal [alt for modtagelig over for sanseindtryk] i forhold til alt det, der foregår ved siden af. (Socialrådgiver)

Socialrådgiverne sætter således fokus på den svære balance mellem at sikre forældrenes retssikkerhed og samtidig tage hensyn til barnets bedste. Endvidere kan samværet mellem barn og forældre i nogle sager udfordre tilknytningen mellem barn og plejefamilie, hvis forældrene fx påvirker barnets indstilling til plejefamilien negativt (Baviskar m.fl., 2016). Derfor er det både selve forhandlingen af samvær og interaktionen mellem barn og forældre under samvær, der kan blive en barriere for at skabe kontinuitet for barnet på trods af en videreført anbringelse uden tidsbegrænsning. Interviewene med socialrådgiverne peger således på, at samværsreglerne kan modarbejde den kontinuitet i barnets liv, som en videreført anbringelse har til formål at understøtte.

I en af de kommuner, som de interviewede socialrådgivere kommer fra, har man endnu ikke anvendt lovreglen om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning på en eneste sag. Socialrådgiveren fra denne kommune sætter spørgsmålstegn ved det langsigtede perspektiv i lovreglen, idet tilknytningen mellem det anbragte barn og plejefamilien kan komme på prøve i barnets teenagefase:

Altså, et dilemma er jo, at man har et barn, der har været i plejefamilien, fra han var 3, til han var 10, og hvor man er inde og tale om tilknytning. Og når barnet er 14 og røget i teenagealder og pubertet, kan han jo vende sig fuldstændigt imod plejeforældrene og slet ikke gide at være der. Set i den kontekst, hvad er det så overhovedet, vi skulle tillade os at beslutte med det her? Altså, en adoptionlignende ting, eller hvor er vi egentlig henne her? Og hvad så, hvis vi har truffet den beslutning? Altså skal vi så se på vores plejeanbringelse, som om det var en helt almindelig familie, hvor der opstår teenageproblemer, eller hvordan skal vi håndtere det? (Socialrådgiver)

Socialrådgivernes tvivl om det langsigtede perspektiv i en videreført anbringelse uden tidsbegrænsninger er således en barriere for at implementere lovreglen, hvis der opstår udfordringer, når det anbragte barn kommer i puberteten. Antallet af sammenbrud i anbringelser i plejefamilier stiger generelt i denne fase af anbragte børns liv (Ankestyrelsen, 2014). Det er derfor relevant at diskutere, hvordan sådanne udfordringer skal håndteres, når der er truffet afgørelse efter § 68a om videreført anbringelse, indtil barnet fylder 18 år – samtidig er det en udfordring, der potentielt kan gælde i alle anbringelser, der varer ind i teenagelivet, uanset regelgrundlaget.

Man skal i øvrigt være opmærksom på, at når der indstilles til en videreført anbringelse, er der i sig selv tale om en afgørelse, hvor det må antages, at barnet eller den unge vil være anbragt i en længere årrække. I den forbindelse har kommunalbestyrelsen pligt til at overveje, om hensynet til kontinuitet og stabilitet i stedet taler for adoption (Svendsen, 2017). Flere socialrådgivere giver udtryk for sådanne overvejelser, da de vurderer, at adoption er det bedste middel til at sikre ro og kontinuitet for barnet, idet der ved adoption er definitiv afklaring af barnets situation, hvor samvær med det biologiske netværk ophører helt. En socialrådgiver beskriver en sag, hvor hun overvejer både videreført anbringelse og adoption uden samtykke. Hendes beskrivelse tydeliggør forskellen mellem at være plejeforældre og at overtage forældremyndigheden ved en adoption, da det første også er et job, mens det sidste udgør en livslang, ulønnet familierelation:

Men § 68, ja, det er sådan helt groft at sige, men ofte vil plejefamilien jo ikke have en adoption, for så får de ikke noget løn. Mange af dem bor jo ude i udkantsområderne, og de lever jo af det, for fanden. Det kan godt være, at de elsker børnene, men de lever af det. Så derfor kan en § 68a være rigtig godt, men jeg tænker nogle gange, specielt med de helt små, fra 0-3 år, der tænker jeg sgu' nogle gange, hvis det er så dårlige forældre [så ville det være en fordel med adoption]. Adoptionsloven er jo blevet nemmere, så jeg tænker, at det bliver nemmere at lave en bortadoption. Det tænker jeg, at man skal tænke ind i det, også for ældre børn. (Socialrådgiver)

Socialrådgiverens refleksioner sætter fokus på den mere principielle begrænsning for anbragte børns oplevelse af tilknytning i en plejefamilierelation, idet den altid er betinget af, at plejeforældrene får løn for deres indsats – en omstændighed, som mange anbragte børn er bevidste om. Det understreger, at lovreglen om videreført anbringelse er et redskab blandt flere til at skabe kontinuitet i anbragte børns liv. I en række tilfælde vil socialrådgivere se efter andre løsninger i deres faglige vurdering af, hvad der bedst sikrer kontinuitet, stabilitet og stærk tilknytning i anbragte børns liv.

4.4 § 68, stk. 4: Fastsættelse af hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder

Lovreglen om fastsættelse af en hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder betyder, at et barn eller en ung først kan hjemgives, efter at kommunalbestyrelsen – i praksis forvaltningen – har truffet afgørelse om, at barnet skal hjemgives, og om hjemgivelsesperiodens længde (Servicestyrelsen, 2011). Derved er lovreglen væsensforskellig fra de to andre lovregler om kontinuitet i anbringelse, idet den altid skal anvendes, når anbragte børn hjemgives eller begæres hjemgivet af forældremyndighedsindehaveren. Perioden fastsættes under hensyn til:

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

I overensstemmelse med resultaterne af første interviewrunde i den første rapport (Baviskar m.fl., 2016) peger resultaterne af denne delundersøgelse på, at lovreglen er velimplementeret i socialrådgivernes praksis. Derfor har vi mindre fokus på lovreglen i denne rapport. Resultaterne fra den første rapport viste, at socialrådgiverne i en del sager anvendte lovreglen til at videreføre en an-

bringelse efter § 68a. Derudover pegede rapporten på, at hjemgivelsesperioden er svær at anvende i sager, hvor unge selv beslutter at forlade et anbringelsessted. Yderligere pegede socialrådgiverne på, at længden af hjemgivelsesperioden skal tage hensyn til børnene, der kan befinde sig i et vakuum i hjemgivelsesperioden. Disse forhold gør sig fortsat gældende. Derudover peger socialrådgivernes nyere erfaringer med fastsættelse af en hjemgivelsesperiode på yderligere to opmærksomhedspunkter ved den videre anvendelse af lovreglen:

- At forældrene får præcise meldinger om det potentielle udfald af hjemgivelsesperioden
- At samarbejdet med plejeforældrene understøttes i hjemgivelsesperioden.

Fastsættelse af en *hjemgivelsesperiode* giver indtryk af, at formålet er, at det anbragte barn skal tilbage og bo hos sine forældre. Det er formålet i en del af de sager, hvor lovreglen anvendes. Men som nævnt er der også sager, hvor kommunen bruger hjemgivelsesperioden til at beslutte at undgå hjemgivelse. Når reglen om fastsættelse af hjemgivelsesperiode anvendes med det formål, kan det skabe misforståelser og falske forventninger hos både børn og forældre. En socialrådgiver sætter fokus på udfordringerne, når det faglige skøn peger på, at et barn ikke kan hjemgives:

Jeg er stødt på den i nogle sager også, i nogle sager bl.a. hvor det ikke er os, der er handle-kommune, men hvor jeg af forskellige grunde kendte forløbet. Og dér har man fastsat en hjemgivelsesperiode på 6 måneder. Så der var nærmest en dato på – så skulle barnet være hjemme den og den dato – samtidig med, at man ikke endeligt havde besluttet, at barnet skulle hjem. Forstå mig ret, for det var der mange, der i den grad mente, at barnet ikke skulle. Men alligevel havde man fastsat en hjemgivelsesperiode på 6 måneder, og forældrene, som jeg hørte det, de stod sådan, jamen 6 måneder, dvs. at så skal barnet være hjemme den og den dato. (Socialrådgiver)

Eksemplet peger på, at det i sager, hvor kommunen i hjemgivelsesperioden overvejer at videreføre en anbringelse, er centralt at forklare de mulige udfald af hjemgivelsesperioden for forældrene. Interviewene med forældre til anbragte børn understøtter dette opmærksomhedspunkt, som vi skal se senere i kapitel 6.

Anbringelsesstedets samarbejde i hjemgivelsesperioden og efter hjemgivelsen er et andet opmærksomhedspunkt. Plejefamiliens opbakning til hjemgivelsen og de forandringer, der sker i hjemgivelsesperioden, er afgørende for at skabe en rolig overgang for barnet mellem de to hjem. Flere socialrådgivere fremhæver, at nogle plejeforældre kan komme til at modarbejde hjemgivelse og en stabil og rolig overgang i løbet af hjemgivelsesperioden, fordi de dybest set er kedede af at skulle give slip på barnet, ligesom nogle måske er decideret uenige i beslutningen. En socialrådgiver fortæller om et konkret eksempel, hvor en plejemor havde negativ indflydelse på, hvordan hjemgivelsesperioden forløb:

Jeg følte faktisk ikke, jeg vil ikke sige, at de ikke tog sig godt nok af børnene, for det gjorde de, men de ville jo bare rigtig gerne have, at de børn boede hos dem. Og der var ikke nogen af børnene, der rent faktisk ønskede at bo der, og de følte sig faktisk ikke særligt velkomne i den der plejefamilie. Og plejefamilien lavede rigtig meget splid og fortalte ting og sager om mor og i det hele taget, hvor man kan sige, at meget af det var der slet ikke hold i, men de gjorde alt for at beholde de her børn. (Socialrådgiver)

Eksemplet sætter fokus på den svære rolle, som plejefamilier påtager sig, hvor de på den ene side forventes at tage børnene til sig og give dem kærlighed, samtidig med at de skal være bevidste om, at børnene måske kun er deres for en periode. I dette skisma kan det være en fordel, at råd-

giverne i hjemgivelsesperioden også har fokus på plejefamiliens rolle i og efter overgangsperioden og hjælper dem med at håndtere de svære følelser omkring hjemgivelsen.¹¹

4.5 Opsummering

Resultaterne af analysen af udviklingen i socialrådgivernes anvendelse af kontinuitetsreglerne peger på en række punkter, som er relevante at overveje og diskutere for dels at understøtte lovreglernes potentiale for reelt at medvirke til kontinuitet og stabilitet i anbragte børns liv, dels at understøtte og udvikle socialrådgivernes anvendelse af lovreglerne.

Samlet set skal lovreglerne for det første betragtes som tre redskaber blandt en række redskaber, der kan medvirke til at skabe kontinuitet og stabilitet i anbragte børn og unges liv. Det betyder, at der i en række sager – hvor det formelle grundlag for at anvende en given kontinuitetsregel er til stede – vil være andre foranstaltninger, der i den konkrete sag fagligt vurderes at være bedre egnet til at sikre barnets bedste. Ydermere skal § 62, stk. 5 om anbringelse af 0-1-årige i 3 år uden genbehandling og § 68a om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning anvendes i *særlige tilfælde*, eller når det antages at være af *særlig betydning* for barnet at blive på anbringelsesstedet. Derfor er det helt forventeligt, at reglerne kun anvendes i begrænset omfang. Når socialrådgiverne i praksis anvender lovreglerne i så få sager, som det er tilfældet, og fortæller om de oplevede barrierer for at bruge dem, er det et udtryk for, at lovreglerne ikke alle steder er indarbejdet som en del af den almindelige praksis i socialrådgivernes arbejde – og at de derfor er behæftet med større usikkerhed og kræver ekstra ressourcer at anvende.

For det andet peger analysen på, at der er behov for at tydeliggøre dokumentationskravene for at anvende §§ 62, stk. 5 og 68a om henholdsvis forlænget genbehandlingsfrist og videreført anbringelse. Det kunne fx ske ved at udforme retningslinjer for dokumentation, som både forvaltning og børn og unge-udvalg kan tage udgangspunkt i.

For det tredje indikerer analysen, at reglerne om fastsættelse af samvær modarbejder muligheden for at understøtte kontinuitet i anbragte børns liv med afsæt i § 68a om videreført anbringelse. Ved videreført anbringelse har forældrene fortsat ret til løbende at få behandlet vilkårene for samvær, hvilket kan skabe uro i barnets liv og derved udvande potentialet for at skabe kontinuitet og stabilitet. Der er derfor behov for at diskutere, om de almindelige regler for samvær også skal gælde ved videreført anbringelse uden tidsbegrænsning, og hvordan man i så fald håndterer dette bedst muligt.

For det fjerde peger analysen på, at der ved fastsættelse af hjemgivelsesperiode efter § 68, stk. 4 skal rettes opmærksomhed mod plejefamilien, der kan have behov for støtte. Da plejeforældre indtager rollen som primære omsorgspersoner for barnet eller den unge, mens det er anbragt, kan plejeforældrene have svære følelser på spil, der kan udfordre deres støtte til en hjemgivelse. Ved fastsættelse af hjemgivelsesperioden er der derfor behov for at adressere risikoen for, at plejeforældrene kan modarbejde kontinuiteten i barnets eller den unges overgang mellem de to hjem, og hvordan man kan støtte plejeforældrene, hvis barnet eventuelt skal hjemgives.

11. Samarbejdet med personale på institutioner eller opholdssteder kan ligeledes være afgørende i hjemgivelsesperioden, men socialrådgiverne har ikke kommenteret det i interviewene.

5 Faglig støtte og fagligt skøn

I dette kapitel besvarer vi spørgsmålene: *Hvad karakteriserer den faglige støtte fra ledelsen til socialrådgiverne? Hvilken indflydelse har den på socialrådgivernes implementering af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse?* Den faglige ledelse skal understøtte socialrådgiverne i at udføre deres skøn på et kvalificeret grundlag, og den har afgørende betydning for, at politiske tiltag implementeres hensigtsmæssigt i praksis (Winter & Nielsen, 2008). De afgørelser, som socialrådgivere træffer i samarbejde med kollegaer, rummer altid et fagligt skøn, og derfor kan manglende ledelse og for stor fortolkningsfrihed føre til, at socialrådgiverne træffer afgørelser, der hviler på et utilstrækkeligt grundlag eller ikke understøtter de politiske intentioner fra et højere niveau i den politiske styringskæde (Järvinen m.fl., 2002). Arbejdet med anbringelse af børn og unge indebærer ofte komplekse problemstillinger, som stiller høje krav til socialrådgivernes faglighed og til ledelsens understøttelse af socialrådgivernes udøvelse af det faglige skøn – ikke mindst ved anvendelse af de to kontinuitetsregler, der har en særligt indgribende karakter.

5.1 Faglig fortrolighed med lovreglerne trods begrænset anvendelse

De 10 interviewede socialrådgivere oplever generelt at have tilstrækkelig faglig fortrolighed med de tre lovregler til at kunne anvende dem i praksis. De vurderer i vid udstrækning, at deres faglige grundlag for at foretage et skøn omkring at anvende reglerne er solidt. Det er interessant, set i lyset af at de i praksis sjældent anvender de særligt indgribende regler om forlænget genbehandlingsfrist og videreført anbringelse uden tidsbegrænsning – og at kompleksiteten særligt i sagerne om forlænget genbehandlingsfrist og videreført anbringelse er høj og gør det vanskeligt at dokumentere og få forskellige regler til at spille sammen i disse sager. Det antyder nødvendigheden af en diskussion af, i hvilket omfang lovreglerne skal anvendes, for at vi kan sige, at lovreglerne er implementeret succesfuldt.

Interviewene med socialrådgiverne viser fem måder, hvorpå den faglige ledelse udfolder sig i deres kommuner. Der er forskel på, i hvilket omfang og i hvilken kombination de enkelte socialrådgivere modtager eller bakkes op af de fem typer af faglig ledelse og støtte:

- Direkte faglig støtte fra ledelsen
- Kurser og efteruddannelse
- Juridisk vejledning
- Faglige fyrtårne og supervision
- Tværfaglig sparring internt og eksternt.

For det første består den faglige ledelse og støtte til socialrådgivernes arbejde i lederes personlige input og sparring omkring de beslutninger, som socialrådgiverne træffer. Alle interviewede socialrådgivere beskriver, at de får direkte faglig støtte fra deres leder. Et eksempel fra et af socialrådgiverinterviewene er, at ledelsen sender afgørelser fra Ankestyrelsen ud til de socialrådgivere, som sidder med konkrete sager, hvor den givne afgørelse er relevant. På den måde understøtter ledelsen i kommunen socialrådgivernes grundlag for at fortolke og anvende lovreglerne i praksis i overensstemmelse med Ankestyrelsens nyeste retningslinjer.

Flere socialrådgivere fortæller, at de får opbakning fra deres faglige ledere til at håndtere vanskelige samarbejdsrelationer med forældre til anbragte børn. Opbakningen består ofte i, at den faglige

ledelse deltager i samtaler med forældrene i situationer, hvor forældrene er vrede eller på anden måde meget følelsesmæssigt berørt.

For det andet kan den faglige støtte til socialrådgiverne bestå i kurser og efteruddannelse, som nogle af de interviewede socialrådgivere har eksempler på. Socialrådgiveren Pia fortæller fx, at ledelsen i hendes kommune løbende arrangerer kurser, der skal introducere ny lovgivning på området og sikre en fælles forståelse af lovgivningen på området:

Vi har jo været på diverse kurser om handleplaner og § 50-undersøgelser, og lovregler, og ja, hvor vi jo tit har haft rigtig god glæde og gavn af at have en specialist ude til at fortælle om de ting, der rører sig, og hvad der er vigtigt at have fokus på, og blive frisket op i, at det er sådan, det er. Og det kan godt være, der er nogle ting, der siger noget andet, men loven siger sådan. (Socialrådgiver)

Et andet konkret eksempel på udvikling af socialrådgivernes faglige kompetencer er efteruddannelse med fokus på kommunikation med forældre og pårørende til anbragte børn.

For det tredje består den faglige støtte i juridisk vejledning. Adgang til sparring med specialister er vigtig for, at socialrådgiverne træffer beslutninger på et velfunderet fagligt og juridisk grundlag. Fem socialrådgivere fortæller, at de har en juridisk konsulent tilknyttet fast til deres afdeling. De socialrådgivere, der ikke har en jurist i afdelingen, har adgang til juridisk vejledning fra andre afdelinger i deres kommune. I flere kommuner er det en juridisk konsulent i afdelingen, som skriver den endelige indstilling i de sager, som skal for børn og unge-udvalget. Det faglige skøn, socialrådgiverne foretager, er derfor baseret på et tæt samspil med en juridisk ekspert, som vurderer, hvad der er muligt og korrekt i henhold til lovgivningen. Kvalificeret juridisk sparring forudsætter dog, at de juridiske konsulenter har indgående kendskab til serviceloven og lovgivningen på anbringelsesområdet. Utilstrækkelig juridisk vejledning har, ifølge en af de interviewede socialrådgivere, medvirket til, at en afgørelse om § 68a om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning ikke blev tiltrådt af børn og unge-udvalget i en konkret sag.

For det fjerde kan den faglige støtte indarbejdes i kommunens måde at organisere arbejdet på, fx ved at man udpeger særligt dygtige medarbejdere til "faglige fyrtårne" eller tilbyder supervision. Alle interviewede socialrådgivere modtager supervision flere gange årligt, mens kun få af socialrådgiverne har erfaring med faglige fyrtårne. De faglige fyrtårne har specialiseret viden på specifikke områder og har fx indgående kendskab til bestemte områder af lovgivningen. Andre socialrådgivere kan henvende sig til de faglige fyrtårne for at få sparring til fx bestemte områder af lovgivningen. En socialrådgivers erfaring med faglige fyrtårne peger dog på ressourcemæssige og logistiske begrænsninger ved den form for faglig støtte. Socialrådgiveren fik sparring i forhold til eventuelt at anvende § 68a om videreført anbringelse, men han fik ikke faglig opbakning til at gå videre med dette. Ifølge socialrådgiveren skyldtes det, at det faglige fyrtårn ikke havde tilstrækkelig indsigt i sagen og sagsmaterialet. I socialrådgiverens kommune skal de faglige fyrtårne udfylde deres rolle inden for samme arbejdsramme, som de øvrige socialrådgivere arbejder indenfor. Der er således ikke afsat ekstra ressourcer til at give faglig sparring til kollegaer, hvilket formentlig kan påvirke kvaliteten af de faglige fyrtårnes støtte til deres kollegaer.

For det femte består den faglige støtte i at opbygge en kultur med monofaglig og tværfaglig sparring, både internt i en afdeling og eksternt, dvs. med andre afdelinger i en kommune og fagpersoner uden for kommunen, fx Ankestyrelsen. Alle interviewede socialrådgivere sparrer meget ofte med kollegaer internt i deres afdeling, både på ugentlige møder og ad hoc i hverdagen. Den monofaglige sparring, der består af tætte kollegaers råd og vejledning, er således en væsentlig faktor i udøvelsen af det konkrete faglige skøn. Derudover fortæller socialrådgivere i flere kommuner, at

den tværfaglige sparring er systematiseret, så socialrådgiverne kontinuerligt sparrer med andre faggrupper, fx psykologer. Socialrådgivere i kommuner, som ikke har denne ordning, udtrykker et ønske om et større fokus på systematisk tværfaglig sparring om arbejdet med at indstille til konkrete afgørelser om fx videreført anbringelse for at sikre et så velbegrunderet skøn som muligt. Flere socialrådgivere fremhæver desuden, at de har fået et øget fokus på at kontakte Ankestyrelsen for at få sparring til at anvende konkrete lovregler. En socialrådgiver fortæller om sine erfaringer:

Der er nye situationer hele tiden, og vi bliver hele tiden udfordret: Kan man nu det, og må man nu det og alle de her ting? Og der tænker jeg, der kan man selvfølgelig godt sætte sig ned og læse, men nogle gange er man også nødt til at skulle have noget faglig sparring fra dem, der sidder med det i hverdagen, og som bagefter kan sige, om det var okay, det vi gjorde. Der bruger jeg i hvert fald Ankestyrelsen rigtig meget. Det er jo alligevel dem, der beslutter, om vi træffer de rigtige afgørelser eller ej. Og jeg tænker også, at jo mere vi bruger dem, jo mere bliver de forhåbentlig også opmærksomme på, at vi sidder faktisk med nogle ret komplekse sager, hvor lovgivningen nogle gange spænder ben for at gøre det lidt mere lempeligt og lidt mere gnidningsløst, uden egentlig at skulle lave en hel masse arbejde. (Socialrådgiver)

Et tættere samspil med Ankestyrelsen kan minimere risikoen for at begå fejl i sagsbehandlingen, samtidig med at man opnår en klarere forståelse af lovreglernes anvendelsesmuligheder. Samtidig kan den øgede interaktion mellem socialrådgiverne i kommunerne og juristerne i Ankestyrelsen bidrage til at give Ankestyrelsen en større forståelse for den komplekse virkelighed i kommunerne og derigennem medvirke til at øge anvendeligheden af Ankestyrelsens vejledninger. Det kan potentielt understøtte socialrådgivernes muligheder for at foretage et kvalificeret fagligt skøn i anvendelsen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse.

5.2 Hvordan kan man forstå den begrænsede regel anvendelse i et ledelsesperspektiv?

Lovreglerne om kontinuitet i anbringelse er, ifølge flere socialrådgivere, ikke altid meningsfulde at anvende. Socialrådgiverne vurderer i en del sager, at lovreglerne ikke kan opfylde deres formål, fordi andre forhold, som fx fastsættelse af samvær med forældre, spiller ind på mulighederne for at skabe stabilitet for barnet. Interviewene med socialrådgiverne skaber overordnet set ikke grundlag for at konkludere, at den faglige ledelse er utilstrækkelig i forhold til disse udfordringer. På nær én socialrådgiver, som fortæller, at der i vedkommendes kommune er truffet en ledelsesbeslutning om slet ikke at anvende lovreglen om videreført anbringelse (hvilket må betragtes som en ledelsesbeslutning, der ikke er juridisk holdbar), udtrykker socialrådgiverne samlet set en bred tilfredshed med den faglige ledelse og støtte til udøvelsen af deres faglige skøn ved anvendelse af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse. Hovedparten af de interviewede socialrådgivere oplever, som nævnt, at de har tilstrækkelig faglig fortrolighed med lovreglerne om kontinuitet i anbringelse til at kunne anvende dem i relevante sager, idet kendskabet til det samlede lovgrundlag ligger i deres faglighed. Den begrænsede anvendelse af lovreglerne begrundes de med, at der ikke har været anledning til at tage lovreglerne i anvendelse i flere sager end dem, de har anvendt dem i. Set fra et ledelsesperspektiv giver socialrådgivernes beskrivelser af den faglige ledelse og støtte anledning til at rette fokus mod et forhold, som socialrådgiverne *ikke* nævner i interviewene, nemlig ledelsesopfølgning på usikkerhed omkring dokumentation. Kravene til den dokumentation, der skal foreligge ved en indstilling om at anvende lovreglerne om kontinuitet i anbringelse, er ifølge flere socialrådgivere utydelige, selvom de har fået juridisk bistand til at fortolke lovreglerne. Det betyder, at flere af de interviewede socialrådgivere fortsat (ligesom det er vist i den første rapport

(Baviskar m.fl., 2016) er i tvivl om, hvilken dokumentation der er nødvendig for, at en afgørelse om en af lovreglerne tiltrædes. Et kerneelement i god faglig ledelse er, ifølge Pyton m.fl., at ledelsen følger op på fx kvaliteten af socialrådgiveres faglige arbejde. Det indebærer bl.a., at ledelsen skal facilitere evalueringer af sagsforløb og skønnet heri og indgå i en dialog med socialrådgiverne om justeringer og ændringer, der kan forbedre kvaliteten af det faglige skøn og dokumentationen ved fx en indstilling om at anvende en af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse (Pyton m.fl., 2009). Ledelsen for de socialrådgivere, der har oplevet, at en afgørelse om anvendelse af enten forlænget genbehandlingsfrist eller videreførelse af anbringelse ikke er blevet tiltrådt, har ikke, eller har kun i begrænset omfang, foretaget en sådan opfølgning og evaluering. Det peger på, at den usikkerhed, som disse afgørelser har afstedkommet hos den enkelte socialrådgiver og potentielt i vedkommendes afdeling, ikke er blevet håndteret. Manglende opfølgning kan således bidrage til, at lovreglerne ikke anvendes, selvom der fagligt set er grundlag for det.

5.3 Opsummering

Resultaterne af analysen af faglig støtte og fagligt skøn viser, at de 10 socialrådgivere generelt oplever at have et solidt grundlag for at udøve fagligt skøn omkring kontinuitetsreglerne. Socialrådgiverne understøttes fagligt i forskelligt omfang og af forskellige typer af faglig støtte, herunder direkte faglig støtte fra ledelsen, kurser og efteruddannelse, juridisk vejledning, faglige fyrtårne og supervision samt tværfaglig sparring internt og eksternt.

Analysen peger på, at kvalificeret juridisk sparring kræver, at den juridiske konsulent har indgående kendskab til serviceloven og særligt lovgivningen på anbringelsesområdet. Analysen peger ydermere på et opmærksomhedspunkt omkring ekstra ressourcer til de faglige fyrtårne. Det kan være nødvendigt at afsætte særlige ressourcer til, at et fagligt fyrtårn kan sætte sig ind i sine kollegaers sager og på den baggrund give brugbar og kvalificeret sparring. Endvidere kan ledelsesopfølgning på socialrådgivernes usikkerhed om dokumentation understøtte deres faglige skøn omkring anvendelse af kontinuitetsreglerne.

6 Et forældreperspektiv på lovreglernes anvendelse

Den første rapport viste, at socialrådgivernes relation til forældrene er af stor betydning for, hvilke tiltag de ender med at indstille til i komplicerede anbringelsessager, herunder brugen af kontinuitetsreglerne, og at forældresamarbejdet nogle gange bliver en barriere for implementeringen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse (Baviskar m.fl., 2016). I dette kapitel præsenterer vi derfor resultaterne af analysen af, hvordan kontinuitetsreglerne opleves fra forældrenes perspektiv. Vi besvarer evalueringsspørgsmålet: *Hvilke erfaringer har forældre til anbragte børn med anvendelsen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse?* Formålet er at skabe viden om, hvad kommunerne skal være opmærksomme på i forældresamarbejdet, når de anvender lovreglerne. Det skal skærpe grundlaget for socialfaglige diskussioner om anvendelse af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse. I kapitlet behandler vi først forældrenes oplevelser med anvendelsen af de tre lovregler. Vi ser derudover på implikationerne af lovreglerne for forældrenes position og retssikkerhed. Kapitlet leder frem til kapitel 7 om samarbejde mellem forældre og socialrådgivere.

7 ud af 9 interviewede forældre har fået deres barn anbragt uden samtykke, mens de resterende to tidligere har været imod anbringelsen, men nu har samtykket. Interviewpersonernes sager er over en bred kam derfor præget af konflikt og uenighed med kommunen. Det er naturligt, idet § 62, stk. 5 altid anvendes under § 58, stk. 1 om anbringelse uden samtykke, mens § 68a ofte anvendes i sager om anbringelse uden samtykke. Resultaterne af analysen af interviewene med forældrene skal forstås ud fra den kontekst, at der er tale om en gruppe forældre, der har været i det, man kan betegne som en ultimativ konflikt med kommunen, som er mundet ud i, at deres barn er blevet anbragt mod deres vilje.

6.1 Forældres erfaringer med forlænget genbehandlingsfrist (§ 62, stk. 5)

Forlænget genbehandlingsfrist jf. § 62, stk. 5 er, som nævnt tidligere, en meget indgribende lovregel og anvendes i særlige tilfælde. Socialrådgiverne kan fx anvende den i sager, hvor et spædbarn er født af alvorligt psykisk syge forældre, forældre med psykisk eller kognitiv funktionsnedsættelse eller forældre med vedvarende misbrug. Vi kan derfor generelt forvente, at denne forældregruppe er særligt udsat og kan være svær at komme i kontakt med. Det har således også været en udfordring at få kontakt til forældre, der har ønsket at blive interviewet om deres erfaringer med en genbehandlingsfrist på 3 år. Vi har interviewet to forældre med erfaring med en genbehandlingsfrist på henholdsvis 1 og 2 år, dvs. kortere tid end den maksimale frist på 3 år. Vi har interviewet dem for at inddrage forældre, der oplever at samarbejde med kommunen om anbringelse af et spædbarn, og hvor fristen på 3 år ud fra barnets alder ved anbringelse kunne være blevet anvendt, men ikke er blevet det.

De to forældre havde på interviewtidspunktet lige fået eller var ved at få deres sag behandlet i Ankestyrelsen. De står derved midt i en kamp med kommunen om hjemgivelse af deres børn, som fylder i deres liv under interviewet. En mor fortæller:

Jeg kunne sagtens have brugt de der 12.000 kr. [der er brugt til advokat] og købt en ferie til Rhodos til mig og min mand, så vi kunne have hygget os, og så bare sagt: "Fuck det hele altså!" Så kunne vi se Anna hver 14. dag. Hvad fanden betyder det for os? Vi får en pige tilbage, som åbenbart kommer til at få et rigtig godt liv dernede hos plejefamilien. Og hun får sig sikkert en god uddannelse og alle de her ting her. [...] Så det kan

vi da bare lade ligge. Men alligevel, skulle man sidde om 30 år og kigge sig selv i et spejl og sige: "Men har jeg egentlig gjort alt for at få Anna hjem? Har jeg gjort alt for at vi...?" [...] Og nu ligger vi jo i en situation, hvor vi er så uretfærdigt behandlet gennem hele systemet, at... det er svært at leve i. Det er svært ikke, at... Det er derfor... Vi sad og heppede på den mand, der skød en advokat, i fjernsynet. Det kan da ikke være rigtigt, at vi sidder som en helt almindelig familie og siger: "Det kan vi sgu' godt forstå" [griner opgivende]. (Forælder)

En anden forælder forklarer, hvordan det stadig påvirker ham, at hans lille barn er blevet anbragt uden samtykke:

Jeg er stadigvæk i sorg den dag i dag, efter at de tvangsfjernede ham. Og da jeg så fik dommen her, eller vi fik den overordnede dom, der har jeg bare haft lyst til at rejse væk fra det hele. Men, det er jo lysten, men jeg vil være der for min søn, 100 pct., hele tiden. Så det vidste jeg da godt, jeg ikke fik noget ud af, men jeg blev meget ked af det. Og jeg er stadig meget ked af det den dag i dag. Jeg har lige været til lægen her for et par dage siden og fået at vide, at hvis jeg ikke begynder at komme ud og være lidt social med nogle af mine venner, så ender jeg i en depression, som også vil have effekt på, hvordan mit samvær med min søn kommer til at fungere. (Forælder)

Forældrenes fortællinger viser eksempler på de reaktioner, det sætter i gang hos forældrene, og den sorg, det kan medføre at få anbragt et lille barn. Kampen er ressourcekrævende for dem og påvirker dem psykisk. Forældrene er mest optaget af selve anbringelsen af deres barn og mindre af genbehandlingsfristens varighed. Grundlaget for at ulede potentialer og udfordringer, set fra forældrenes perspektiv, ved en, for deres vedkommende, længere genbehandlingsfrist, er derfor spinkelt. Samtidig kan man sætte spørgsmålstegn ved, om forældrene i en situation, præget af sorg, vrede og frustration, er i stand til at reflektere over værdien af en teknisk lovregel, der netop skal skærme barnet mod forældres uhensigtsmæssige adfærd eller manglende forældrekompetence, som kan give anledning til skift og ustabilitet i den tidlige barndom.

En genbehandlingsfrist på 3 år kan imidlertid også potentielt give forældrene ro i kampen for at få deres barn hjem. En socialrådgiver beskrev i den første rapport en sag, hvor den lange genbehandlingsfrist bidrog til, at forældrene kunne lægge deres kamp på hylden for en længere periode (Baviskar m.fl., 2016). Interviewene med de to forældre, der har fået anbragt et barn under 1 år, sætter dog alt andet lige fokus på socialrådgiverens udfordring med at skulle håndtere forældrene i den situation, de stilles i, når deres barn anbringes i en længere periode af den tidlige barndom. De forældre, vi har interviewet, har ikke oplevet at få tilstrækkelig støtte efter anbringelse og fastsættelse af forlænget genbehandlingsfrist. Selv med en kortere genbehandlingsfrist end de maksimale 3 år peger interviewene på et behov for at sætte fokus på samarbejdet med og støtten til forældrene. Disse behov understøttes, som vi skal se, af interviewene om de øvrige to kontinuitetsregler.

6.2 Forældres erfaringer med videreført anbringelse (§ 68a, stk. 1)

Forældrenes erfaringer med videreført anbringelse indtil det 18. år af børn eller unge, der har været anbragt i mindst 3 år og er blevet særligt knyttet til anbringelsesstedet, kan opdeles i to hovedspor. To af fire forældre har oplevet, at indstillingen er blevet tiltrådt af børn og unge-udvalget og derved er taget i praktisk anvendelse. To andre har oplevet, at lovreglen ikke blev tiltrådt af børn og unge-udvalget. Alle fire interviewede forældre har fået anbragt deres barn enten lige fra fødslen eller få måneder efter. På baggrund af interviewene har vi identificeret potentialer for barnet og opmærksomhedspunkter ved anvendelse af lovreglen set fra forældrenes perspektiv.

6.2.1 Potentiale: Lovreglen kan skabe ro for barnet

Tre ud af de fire forældre, vi har interviewet om videreført anbringelse, er imod den videreførte anbringelse, hvorfor forældrene ikke ser nogen fordele ved at anvende lovreglen. Én mor støtter principielt reglens anvendelse og fremhæver, at videreført anbringelse kan skabe ro og stabilitet for hendes søn. I sagen har kommunen lagt en videreført anbringelse op til børn og ungeudvalget, uden at den er blevet tiltrådt, da kommunen ikke havde foretaget en tilknytningsundersøgelse mellem barn og forældre. Moren har derfor anket kommunens afvisning af en afgørelse om videreført anbringelse til Ankestyrelsen:

Jeg synes, det ville være bedst for min søn. Ikke fordi jeg er enig i anbringelsen. Det bliver jeg aldrig. Men nu har han været anbragt i 11 år, så det bedste, synes jeg, for min søn er at blive i den plejefamilie, han er i. Der er blevet lavet en psykologundersøgelse af ham sidste år, som viste, at han har brug for at få at vide, at han altid skal være ved sine plejeforældre. Det er også derfor, jeg accepterer en videreført anbringelse og blev ret ked af det, da de afskar... Fordi en ting er, at jeg har været anbragt – og har været anbragt ti forskellige steder som barn – det kan jeg ikke gøre noget ved i dag. Men jeg føler jo lidt, at man er ved at gentage historien. Og som jeg sagde, en ting er, at man flyttede mig meget dengang, men man skal absolut ikke flytte min søn på samme måde. I psykologundersøgelsen gav min søn udtryk for, at han er bange for, at mor og far bare kommer og henter ham. Og det er også derfor, jeg accepterer en videreført anbringelse, hvis det kan give ham den ro, han har brug for. (Forælder)

For denne forælder er videreførelse af anbringelse en mulighed for at sikre, at hendes søn ikke får en barndom magen til hendes egen ustabile barndom. Forælderens perspektiv stemmer overens med intentionen med lovreglen.

6.2.2 Opmærksomhedspunkter ved brug af videreført anbringelse

Vi har identificeret følgende tre opmærksomhedspunkter ved anvendelse af § 68a, stk. 1 om videreført anbringelse set fra forældrenes perspektiv:

- Falske håb om mulighed for hjemgivelse, når anbringelsesperspektivet er langsigtet
- Mistillid som følge af, at en indstilling til børn og ungeudvalget ikke tiltrædes
- Videreført anbringelse, når muligheden for at skabe tilknytning mellem forælder og barn har været begrænset.

6.2.2.1 Reel kommunikation til forældrene om det langsigtede anbringelsesperspektiv

Vedtagelse af en videreført anbringelse indtil barnets 18. år medfører, at forældrene aldrig mere kan hjemtage deres barn, uanset hvilken udvikling de og/eller barnet gennemgår. Muligheden for at træffe denne afgørelse har således afgørende betydning for, hvad socialrådgivere kan stille forældre i udsigt. Et eksempel er en forælder, der fik sit barn anbragt umiddelbart efter fødslen. Forælderen blev på det tidspunkt præsenteret for en handleplan, der beskrev, hvad hun skulle gøre for at få sin datter hjem igen:

Jeg kan godt følge hende [socialrådgiveren], når jeg kigger tilbage, for det var ikke et liv, jeg ville tilbyde et barn. Men problemet er også bare, at jeg fik at vide – det står også i handleplanen – at jeg skal enten have et arbejde eller en uddannelse. Jeg skal have en fast indtægt og et stabilt sted at bo. Og de tre ting har selvfølgelig manglet de første 2 år af hendes liv, indtil jeg valgte at gå fra faren, hvilket nu har resulteret i, at jeg

har en grunduddannelse. Jeg har en fast indtægt. Jeg har på intet tidspunkt fået trussel om at få taget min SU eller noget. [...] Så det har været et stabilt sted. Men til trods for det, så står jeg stadig i en situation, hvor jeg på ingen måde har en chance for at få hende hjem.

[...]

Interviewer: Så socialrådgiveren har fået lavet en tilknytningsundersøgelse?

Ja, mellem Sally og [mig] og mellem Sally og plejemor. Og jeg kan godt forstå, at tilknytningen er højere til hende [plejemoren], for hun [Sally] kender ikke andet end at være der. Hvilket også gør mig utilpas. Altså, ikke fordi hun er en dårlig plejemor, for det er hun bestemt ikke. Jeg synes, det er nogle rigtig gode mennesker, Sally bor hos. Men jeg synes bare ikke, det er i orden, altså uanset hvad jeg gør af, hvad kommunen siger, så er det aldrig det [hjemgivelse], de mener. (Forælder)

Datteren blev anbragt umiddelbart efter fødslen, og hun har i de efterfølgende år opnået en stærkere tilknytning til sin plejemor end til sin mor. Med begrundelse i datteren Sallys tarv har kommunen besluttet at videreføre anbringelsen for at sikre kontinuitet i relationen mellem Sally og hendes tætteste omsorgspersoner, som hun har stærkest tilknytning til – altså lige efter lovreglens hensigt.

Dilemmaet i denne case består for det første i, at forælderen er blevet stillet en hjemgivelse i udsigt, såfremt hun får en stabil tilværelse med uddannelse, fast indtægt og fast bolig. Da forælderen opnår det, afviser kommunen muligheden for, at hun nogensinde får sin datter hjem at bo, fordi datterens særligt stærke tilknytning til anbringelsesstedet betyder, at kommunen skal se bort fra, hvorvidt det oprindelige anbringelsesgrundlag er til stede. For det andet har forælderen ikke haft mulighed for at skabe tilknytning til sin datter, og hun fratages den mulighed i hele opvæksten på baggrund af lovreglen. Det medfører en gennemgribende følelse af magtesløshed hos forælderen og sætter fokus på kommunens udfordring med at håndtere det ulige magtforhold mellem forvaltning og borgere. Lovreglen om videreført anbringelse af anbragte børn og unge indtil deres 18. år stiller således særlige krav om langsigtede vurderinger og til kommunikationen af disse forhold til forældrene allerede ved anbringelsen af et barn, hvis kommunen skal undgå at give forældrene falske håb om en fremtid sammen med deres barn. Eksemplet peger samtidig på et dilemma mellem forlænget genbehandlingsfrist på 3 år ved anbringelse af 0-årige og videreført anbringelse ved særlig stærk tilknytning til anbringelsesstedet, når barnet har været anbragt i mindst 3 år. Med mindre der gøres en særlig indsats for at sikre tilknytning mellem forældre og barn ved anvendelse af forlænget genbehandlingsfrist, vil tilknytningen til anbringelsesstedet næsten automatisk udvikle sig til at blive særligt stærk, og forældre og børn kan således efterlades uden mulighed for at opbygge en tæt relation, uanset forældrenes eventuelle positive udvikling.

6.2.2.2 Når indstillingen til børn og unge-udvalget ikke tiltrædes

Den første rapport viste, at det havde konsekvenser for samarbejdet med forældrene, når en socialrådgiver lagde en sag om forlænget anbringelse op til børn og unge-udvalget, og sagen herefter ikke blev tiltrådt (Baviskar m.fl., 2016). To af de fire forældre, vi har interviewet om videreført anbringelse, har oplevet, at indstillingen ikke blev tiltrådt af børn og unge-udvalget, hvilket ifølge forældrene skyldtes fejl i formalia i arbejdet med deres sager. For den ene forælder har det højst usædvanligt affødt, at hun har anket sagen for at få beslutningen om videreført anbringelse tiltrådt, da hun inderst inde føler, at det vil være bedst for hendes barn. For en anden af de fire forældre har børn og unge-udvalgets beslutning om ikke at tiltræde anvendelsen af lovreglen bekræftet

ham i, at kommunens anbringelse af hans barn er behæftet med fejl, og at hans kamp for at få sit barn hjem derfor er reel:

De satte den op [sagen om videreført anbringelse] i januar måned, efter en fadæse i [X Kommune], hvor man så valgte at lave en videreførelse, som de [forvaltningen] ikke fik i gennem deroppe [i børn og unge-udvalget], fordi man ikke havde undersøgt tingene overhovedet. [...] Så overskred man samtidig med det samtlige lovregler inden for området og valgte at fortsætte ad den vej, man nu engang kører. Og sagen har været i Ankestyrelsen, hvor Ankestyrelsen ikke turde røre den. (Forælder)

Citatet eksemplificerer en gennemgående pointe fra alle ni forældreinterview, nemlig en grundlæggende mistillid blandt forældrene til systemet og de afgørelser, systemet træffer. Børn og unge-udvalgets afvisning af socialrådgiverens indstilling om at anvende videreført anbringelse bekræfter forælderen i, at afgørelsen om anbringelsen af hans søn er behæftet med fejl. Det øger samtidig hans mistillid til kommunen og hans oplevelse af manglende retssikkerhed. Interviewene med forældrene bekræfter derved resultaterne fra den første rapport, der viste, at det, ifølge socialrådgiverne, kan have alvorlige konsekvenser for forældresamarbejdet fremover, når sager ikke tiltrædes i børn og unge-udvalget (Baviskar m.fl., 2016). Det er i den sammenhæng vigtigt at minde om, at vi i denne undersøgelse har fokus på sager om anbringelse uden samtykke, hvor det ikke lykkes kommunerne at opnå forældrenes accept af baggrunden for deres beslutning og opbakning til denne. Når sagerne så falder i børn og unge-udvalget, kan det mindske sandsynligheden for at overbevise forældrene om grundlaget for anbringelsen som helhed. Samtidig mindskes muligheden for at opnå forældrenes konkrete samtykke.

6.2.2.3 Videreført anbringelse og muligheden for tilknytning

Barnets tilknytning til henholdsvis anbringelsessted og omsorgspersoner er afgørende for anvendelsen af § 68a, stk. 1. Som nævnt er det fælles for de fire interviewede forældre, at deres børn er blevet anbragt som spæde. Tre af forældrene ønsker deres barn hjemgivet, mens den fjerde som nævnt støtter en videreført anbringelse for at sikre stabilitet. Fælles for de fire er, at de aldrig, eller kun i en kort periode, har boet sammen med deres børn, og at de dermed ikke har nået at knytte tætte bånd til dem. Især en af forældrene reflekterer over den magtesløshed, hun oplever i forbindelse med, at hun aldrig har fået chancen for at vise sit værd som mor, og over, at kommunen nu anvender hendes manglende tilknytning til sin datter og datterens tilknytning til sin plejemor som argument for en videreført anbringelse, indtil datteren fylder 18 år.

Og ja, nu går jeg også ud fra, at Ankestyrelsen snart er træt af alle mine klager over samværsafgørelserne, men altså, jeg vil jo gerne skabe en relation til hende [datteren]. Jeg vil gerne lære hende at kende og have et bånd til hende. Jeg får bare aldrig chancen. Og det er jo det, kommunen lægger meget vægt på, at jeg ikke har det bånd til hende, men hvordan skulle jeg kunne nå at skabe det på så kort tid? [...] Også fordi det skal være overvåget med plejemor der, hvilket for hendes [datterens] vedkommende også gør, at hun søger kontakt til hende [plejemor], fordi hun er der. Hvem skulle hun ellers søge kontakt til? (Forælder)

Det samme beskriver en anden forælder:

Og det er jo helt klart, at hvis du spørger min søn, hvor han har mest tilknytning til, så vil han jo til hver en tid svare plejefamilien. Hvad kender han ellers? [...] Det er jo umuligt! (Forælder)

Forældrene oplever at være blevet kørt ud på et sidespor i relationen til deres barn, og at der er en slags cirkelslutning i systemet, de ikke kan bryde ind i. Samtidig beskriver forældrene, at de ikke oplever at få tilstrækkelig støtte til at udfylde deres rolle som forældre under anbringelsen. Det kommer bl.a. til udtryk i, at de kun i begrænset omfang inddrages i beslutninger om deres barn, og hvordan de bedst muligt kan have samvær, tilmed overvåget af plejefamilien. En af forældrene har efterspurgt at blive guidet i, hvordan hun skal gebærde sig i samværet med sin datter, som hun oplever som svært, uden at kommunen har imødekommet hendes ønske. Den utilstrækkelige støtte til forældrene udfordrer deres mulighed for at indgå så positivt som muligt i deres børns liv og skabe en stærkere tilknytning til dem – til gavn for både forældre og børn (Socialstyrelsen m.fl., 2012).

I to af sagerne har kommunen desuden overvejet tvangsbortadoption. I den ene sag vurderede kommunen, at tilknytningen til forældrene var for stærk til, at bortadoption kunne komme på tale. I den anden sag arbejder kommunen på at gennemføre en tvangsbortadoption af barnet, som nu er 6 år og har boet hos sin plejefamilie næsten hele sin barndom. Det er ikke overraskende, at begge forældre foretrækker videreført anbringelse frem for bortadoption. Ved bortadoption mister forældrene forældremyndigheden over deres barn. Det betyder for det første, at de mister deres ret til samvær med barnet i resten af dets opvækst. For det andet er det den ultimative afvisning af deres funktion som forældre for barnet. En forælder udtrykker, hvordan det påvirkede ham, da han hørte om muligheden for bortadoption:

Jeg var rigtig, rigtig, rigtig ked af det, for selvfølgelig vil jeg gerne have mit barn hjem. Det er jo stadig mit barn, uanset hvordan og hvorledes, også selvom hun bliver bortadopteret. Hun er stadigvæk mit barn. Jeg vil stadigvæk gerne gøre alt for, at jeg kan give hende det bedste, jeg har. (Forælder)

Ved bortadoption mister forældrene muligheden for at tilbyde deres børn den ubetingede kærlighed, som de på forskellige måder kæmper for at give udtryk for i samværet med deres børn, uagtet at de ikke fungerer som forældre. Samtidig mister børnene potentielt muligheden for at skabe en relation til deres forældre. Forældrenes eksempler og perspektiver på lovreglerne tydeliggør de komplekse spørgsmål, der indgår i anvendelsen af reglen om videreført anbringelse og dens konsekvenser.

6.3 Forældres erfaringer med fastsættelse af hjemgivelsesperiode (§ 68, stk. 4)

De tre forældre, vi har interviewet om deres erfaring med kommunens anvendelse af § 68, stk. 4, udtaler sig på forskellige grundlag. En forælder er interviewet i en periode, hvor kommunalbestyrelsen har fastsat en hjemgivelsesperiode, så barnet forventes at flytte hjem ved hjemgivelsesperiodens udløb. En anden forælder har erfaring med en hjemgivelsesperiode, der ikke førte til hjemgivelse af hendes barn, mens en tredje har fået hjemgivet sit barn direkte, uden at der først var en hjemgivelsesperiode, og hun er i dialog med kommunen om hjemgivelse og fastsættelse af hjemgivelsesperiode for sit andet barn. De tre forældre understreger, at det er positivt, at deres børn ikke hjemgives fra den ene dag til den anden, men at børnene forberedes på, hvordan et liv sammen vil blive. En forælder forklarer:

Det er godt for Malte, at han ikke skal rykkes fra den ene dag til den anden, at han ligesom kan... Man er også i tvivl, om plejemor kan samarbejde om det her, for hun har altså nogle seriøse vrangforestillinger. Men det er godt for Malte, at han ikke bliver rykket fra den ene dag til den anden. [...] Jeg er da ikke interesseret i at skade mit barn. Altså,

jeg vil mit barn det allerbedste, så jeg er da ikke interesseret i at skade ham ved at rykke ham op ved rod en gang til. Altså, de anbringelser her giver varige mén for de børn her, og det er så vigtigt, at man gør det på den rigtige måde. (Forælder)

En anden forælder pointerer desuden, at det er vigtigt, at perioden anvendes til at forberede børnenes skolegang efter hjemgivelsen og til at støtte forælderen i dennes rolle som primær omsorgsperson og forsørger for barnet igen.

På baggrund af de tre forældreinterview har vi identificeret to opmærksomhedspunkter omkring anvendelsen af lovreglen om fastsættelse af en hjemgivelsesperiode, set fra et forældreperspektiv. Ingen af de tre forældre har (endnu) erfaring med en hjemgivelsesperiode, der faktisk er mundet ud i en hjemgivelse af deres barn. Det afspejler sig i opmærksomhedspunkterne, der er relateret til forældrenes frustrationer omkring kommunernes praktiske gennemførelse af hjemgivelsesperioden. De to opmærksomhedspunkter er:

- Gennemskuelighed i, om hjemgivelsesperioden fører til hjemgivelse
- Støtte efter hjemgivelsen.

6.3.1 Gennemskuelighed i, om hjemgivelsesperioden fører til hjemgivelse

Det er en gennemgående pointe i interviewene med de ni forældre, at de savner gennemskuelighed i kommunens beslutninger, herunder sammenhængen mellem tale og beslutninger på den ene side og kommunens faktiske handling på den anden side. Ved fastsættelse af en hjemgivelsesperiode kommer det for alle tre forældre til udtryk i en frustration over, at kommunen i praksis ikke arbejder på at hjemgive, selvom der i to tilfælde er eller har været fastsat en hjemgivelsesperiode. Kommunalbestyrelsen har, ifølge den ene mor, fastsat en hjemgivelsesperiode på 9 måneder,¹² fordi socialforvaltningen har haft brug for ekstra tid til at udføre nødvendige undersøgelser, der mangler i hendes sag. På interviewtidspunktet har hjemgivelsesperioden varet i 5 måneder, og der er derfor 4 måneder, til hendes søn efter planen skal flytte hjem. Men hun oplever ikke, at hendes socialrådgiver arbejder mod samme mål, som kommunalbestyrelsen (i praksis delegeret til socialforvaltningen) har fastsat:

De har et år til at få ham hjem i, men det vil man ikke, og det fortæller de [socialrådgiver og socialforvaltning] ligeud [...] Altså sagsbehandler er jo også blevet pålagt at lave en ny § 50-undersøgelse med min deltagelse. Men det har hun søreme heller ikke fået gjort. Så den har hun lavet efter [§] 11c igen, og det har ikke været i børn og unge-udvalget. Handleplaner, det er der heller ikke kommet noget af. [...] De gør jo alt for, at han ikke skal gøre det [komme hjem], de nægter jo at opfylde... Altså, man har ikke villet snakke med mig, lige siden jeg var i børn og unge-udvalget, overhovedet. Man har undladt at svare på mine mails, man har nægtet at tage sin telefon, når jeg har ringet. (Forælder)

Kommunen har, ifølge forælderen, ikke iværksat de nødvendige forberedende tiltag for at sikre en stabil overgang mellem anbringelse og hjemgivelse for hendes søn. Samværet er ikke blevet øget, ligesom der ikke er gjort tiltag til at sikre stabilitet i sønnens skolegang og fritidsliv. Det betyder, at forælderen oplever, at hendes socialrådgiver og kommunen modarbejder hjemgivelsen af hendes søn. Det sætter fokus på behovet for, at kommunen gør sin hensigt med at iværksætte en hjemgivelsesperiode klar for forældrene – det vil sige, om kommunen er skeptisk over for en hjemgivelse og anvender hjemgivelsesperioden til at vurdere, om forældrene har tilstrækkelig kompetence til at varetage barnets tarv, og om børn og forældre kan fungere i et hjem sammen, eller om hjemgivel-

12. Serviceloven sætter 6 måneder som den maksimale hjemgivelsesperiode.

sesperioden fastsættes ud fra kommunens overbevisning om, at hjemgivelse vil være den bedste løsning for barnet og dets familie. Hvis kommunen ikke informerer forældrene om den reelle hensigt med en hjemgivelsesperiode, kan det føre til skuffelser og frustrationer hos forældrene, der kan udfordre samarbejdet med kommunen.

En af forældrene har oplevet, at en hjemgivelsesperiode alligevel ikke førte til hjemgivelse af hendes barn. Interviewene med socialrådgiverne viser, at lovreglen om fastsættelse af en hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder indimellem anvendes til at vurdere, om en hjemgivelse ikke vil fungere – hvilket også var en intention med loven. For denne mor førte hjemgivelsesperioden til, at hendes datter blev i sin plejefamilie. Interviewet viser, hvilke konsekvenser det kan få for forælderen:

Hun (datteren) aner ikke, hvordan jeg har det, det ved hun ikke. Og så er der så nogen, der siger, "Jamen, du vil fortryde det, hvis det er, vent nu bare, det skal nok gå". Jamen jeg ved sgu' ikke, om jeg kan vente. Jeg har ventet i 7 år [på hjemgivelse], og jeg ved ikke, om jeg kan vente mere. Jeg er 50. Jeg har brugt 7 år. Jeg har skubbet så mange mennesker væk fra mig [græder]. Jeg sidder her helt alene og har hverken kæreste, fordi jeg kan ikke ... Så skal jeg det, så skal jeg være der, så skal jeg være der og der. Mine børn har jeg sat frem for alt hver eneste gang, og jeg gider bare ikke mere. [...] Jeg skal have en til at tale med det om, fordi jeg, jeg må ærligt indrømme, at jeg er så tæt på – det kan godt være, det lyder hård –, men jeg er så tæt på at sige: "Fuck dig Vibeke [datter], du kan bare blive, hvor du er, jeg gider dig ikke mere". Jeg har virkelig lyst til at sige, at jeg ikke gider dig mere, Vibeke. Fuck dig, farvel, du er ikke min datter mere. Så langt er jeg kommet, jeg gider det ikke [gråd]. (Forælder)

På baggrund af interviewet kan vi ikke udtale os om, hvorvidt kommunens intention har været at understøtte den fortsatte anbringelse af morens datter ved at anvende hjemgivelsesperioden til at klarlægge dette. Interviewet giver heller ikke svar på, hvilke konsekvenser den ikke-realiserede hjemgivelse har for datteren. Moren forklarer dog, at den mislykkede hjemgivelse har ført til, at hendes datter har vendt hende ryggen, og det er en barsk oplevelse oven i erkendelsen af, at hun og datteren ikke skal bo sammen. Interviewet med moren sætter fokus på, at det kan have store konsekvenser for både forældre, børn og deres indbyrdes relation, hvis kommunen anvender hjemgivelsesperioden til at demonstrere familiens udfordringer med de konflikter, der kan opstå i en hverdag sammen. I situationer, hvor en kommune vurderer, at den bedste løsning er at anvende lovreglen med dette formål, peger interviewene på, at kommunen skal være opmærksom på at støtte familien, så det ikke også medfører et utilsigtet brud mellem forælder og barn.

6.3.2 Støtte efter hjemgivelse

Hjemgivelsesperiodens formål er at sikre stabilitet i overgangen, inden et anbragt barn eller en ung hjemgives. Der er dog ikke fastsat regler om støtte, efter at et barn er hjemgivet. De interviewede forældre har ikke erfaring med, om hjemgivelsesperioden sikrer stabilitet for barnet efter hjemgivelsen, da de ikke har oplevet en faktisk hjemgivelse. Forskningen viser, at der næsten altid vil være behov for støtte i familierne efter hjemgivelse for at sikre stabilitet og kontinuitet i børnenes liv. En undersøgelse fra SFI blandt anbragte børn og unge har vist, at forældre til hjemgivne børn ikke er bedre stillet end forældre til anbragte børn, og begge forældregrupper er klart dårligere stillet end andre forældre på stort set alle områder (Egelund m.fl., 2008; Lausten m.fl., 2013). Selvom et barn eller en ung er hjemgivet, er der fortsat mange risikofaktorer til stede i hjemmet. Samme undersøgelser viser, at kun halvdelen af hjemgivne børn går til fx en idrætsaktivitet, hvilket er ca. 10 procentpoint færre end børn, der er anbragt på institution. Hjemgivne børn har desuden et spinkelt børnenetværk, og markant færre har mere end én god ven, sammenlignet med andre

udsatte børnegrupper. Blandt 15-årige hjemgivne fortæller 14 pct., at de står uden skolegang – det svarer til, at hver syvende hjemgivne, der på det tidspunkt burde gå i 8.-9. klasse, ikke har et skoletilbud. Det peger på et tydeligt behov for ikke blot at fokusere på perioden op til hjemgivelse af et barn, men også på perioden efter.

6.4 Støtten til forældrene ved brug af kontinuitetsreglerne

Undersøgelsen af forældrenes erfaringer med lovreglerne om kontinuitet i anbringelse peger på et behov for klar kommunikation. Selvom interviewene med forældrene giver eksempler på, at lovreglerne kan møde opbakning fra forældre til anbragte børn, er hovedresultatet, at kommunens hensigt med at anvende kontinuitetsreglerne ofte er uigennemskuelige for forældrene og kan give anledning til forgæves håb om at få barnet hjem. Det er derfor centralt, at socialrådgiverne er opmærksomme på, hvad de stiller forældrene i udsigt, idet det kan have store følelsesmæssige konsekvenser, hvis de stilles en hjemgivelse i udsigt, som aldrig bliver aktualiseret.

Undersøgelsen peger endvidere på et behov for bedre støtte til forældrene under anbringelsen af deres børn. Forældre til anbragte børn har, ifølge serviceloven, ret til at udøve forældreskabet under anbringelsen af deres børn, så børnene kan bevare en relation til deres forældre (Socialstyrelsen m.fl., 2012). Tilsvarende har børnene, ifølge FN's Børnekonvention, ret til at opretholde kontakten til forældrene under anbringelsen. Kommunerne er forpligtede til at støtte forældrene under anbringelsen. Formålet er for det første at understøtte, at familiens problemer løses, så barnet eller den unge kan hjemgives. For det andet er formålet at sikre, at forældrene får mulighed for at udfylde deres rolle som forældre under anbringelsen. Det gælder også, selvom kommunen ikke vurderer, at barnet vil kunne hjemgives (Socialstyrelsen m.fl., 2012). Trods forældrenes juridisk sikrede ret til støtte under anbringelsen af deres børn gælder det for alle interviewede forældre, at de ikke oplever at have modtaget en støtte, der efterkommer formålene om at muliggøre en hjemgivelse og/eller understøtte deres mulighed for at udfylde deres rolle som forældre under anbringelsen af deres barn. Alle interviewede forældre har fået tilbud om en støtteperson efter servicelovens § 54, hvoraf én har afvist tilbuddet. Kun to forældre har fået anden hjælp ud over en støtteperson. Forældrene efterspørger aktivt en mere nuanceret støtte til at være en god forælder, herunder fx støtte til at håndtere børn med særlige behov.

Kommunernes socialforvaltninger har i en årrække arbejdet med at implementere et stærkere fokus på barnet, jf. servicelovens udtrykkelige bestemmelse om, at alle beslutninger skal tages til barnets bedste. Man kan anskue det som en kulturændring i socialrådgivernes faglige arbejdsgang, som de har skullet implementere. Forskning om implementering har vist, at sådanne processer tager tid og ressourcer fra det øvrige arbejde (Winter & Nielsen, 2008). Interviewene med socialrådgiverne peger på, at fokus på at implementere tankegangen om at sætte barnets tarv i centrum har betydet, at de har haft mindre fokus på forældrene. Og selvom dette kapitel handler om forældreperspektivet, vil vi bringe et citat af en socialrådgiver, der kan bidrage til forståelsen af, hvorfor man som forælder kan opleve ikke at føle sig set og hørt:

Jeg tænker, at forældresamarbejdet er rigtig vigtigt. Men jeg tænker måske også, at når man først har en anbringelse oppe at køre, så er det måske ikke det, der er hovedfokus. Så er fokus måske mere på barnet i stedet for på forældresamarbejdet. Selvfølgelig gør man stadigvæk, hvad der skal til for, at der er et godt samarbejde, men det er jo ikke det, der bliver prioriteret, at tage hjem til dem og sidde og snakke med dem om, hvordan de egentlig har det, som jo netop kan gøre, at det måske bliver et bedre samarbejde. (Socialrådgiver)

Vores undersøgelse indikerer således, at der nogle steder kan være en tendens til at nedprioritere forældrene, når deres barn er blevet anbragt. Det kan betyde, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad inddrager og støtter forældrene i deres rolle som forældre til deres barn, selvom det er lovpligtigt (Socialstyrelsen m.fl., 2012). Forældrenes følelse af at blive tilsidesat kan have betydning for deres modstand mod kommunens afgørelse og dermed en negativ indflydelse på forældrenes rolle i sagen. En far, der har haft stor modstand mod kommunen, fortæller om sin oplevelse:

Tilsidesat. Mindreværd. De taler ned til mig. Man respekterer ikke mig som den, jeg er. Det er de følelser, jeg sidder med, når det er. Det er måske lidt groft at sige, at jeg føler, de skal hævde sig [socialrådgiverne]. Virke bedrevidende end mig, og det har de måske gjort på nogle punkter. Prøv at mød forældrene, hvor de er. (Forælder)

Netop inddragelse og støtte til forældrene ved anvendelse af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse er særlig vigtigt grundet reglernes indgribende karakter. I det videre arbejde med anvendelsen af de tre lovregler om kontinuitet i anbringelse er der derfor behov for et øget fokus på at inddrage og støtte forældrene i relationen til deres anbragte barn.

7 Samarbejde mellem forældre og forvaltning

Forældrene er centrale aktører i at sikre succesfuld implementering af de tre lovregler om kontinuitet i anbringelse. I dette kapitel sætter vi således fokus på samarbejdet mellem forældre og forvaltning ved implementering og anvendelse af de tre lovregler. Vi besvarer evalueringsspørgsmålene: *Hvad karakteriserer samarbejdet mellem socialrådgivere og forældre?* og *Hvordan påvirker samarbejdet forældrenes rolle i implementeringen af lovreglerne og grundlaget for at skabe kontinuitet?* Formålet er at undersøge, hvordan forældre, der ikke samtykker til anbringelse af deres barn, i højere grad kan blive medspillere i anvendelsen af kontinuitetsreglerne og generelt understøtte kontinuitet og stabilitet i deres børns liv.

Den første rapport viste, at socialrådgivernes hensyn til forældresamarbejde kan være en barriere for anvendelse af kontinuitetsreglerne (Baviskar m.fl., 2016). Hvis forældrene ikke støtter op, er der nemlig risiko for, at forældrenes kamp mod kommunen udfordrer netop kontinuiteten og stabiliteten i barnets liv. I implementeringslitteraturen taler man om, at forældrene kan optræde som med- og modspillere i mødet med kommunen (Winter & Nielsen, 2008). Herved forstår vi i denne sammenhæng, at forældrene som medspillere vil bakke op, mens de som modspillere vil yde modstand mod kommunens beslutninger og modarbejde mulighederne for at skabe kontinuitet og stabilitet.

Vi samler perspektiver fra både socialrådgivere og forældre. Denne tilgang muliggør, at vi kan betragte samarbejdet som det konkrete møde mellem socialrådgivere og forældre på nuanceret vis. Interviewene giver særligt indblik i mødet mellem kommune og forældre i sager om anbringelse uden samtykke, da reglerne ofte anvendes i forbindelse med tvang. Det er derved de særlige sager, som er væsensforskellige fra anbringelser med samtykke, der ellers udgør hovedparten (over 85 pct.) af alle anbringelsessager. Vi beskriver først de vilkår, som samarbejdet mellem socialrådgivere og forældre hviler på. Dernæst præsenterer vi problemer omkring forældresamarbejdet, og vi afslutter med anbefalinger til at imødekomme udfordringerne.

7.1 Vilkår for samarbejde

Samarbejdet skal forstås ud fra de vilkår, der gælder for mødet mellem forældre og kommune. Det indebærer bl.a., at relationen mellem forældre og kommune er lovmæssigt forankret. Kommunen, repræsenteret ved socialrådgiverne, har bemyndigelse til at træffe afgørelser, der influerer i forældrenes liv. Forældresamarbejdet er derved betinget af et afhængighedsforhold og en ulige magtfordeling i socialforvaltningens favør (Winter & Nielsen, 2008).

Mødet mellem kommune og forældre knytter sig til et klassisk bureaukratisk ideal for mødet mellem professionel og borger og dermed de bureaukratiske regler, procedurer og værdier, som betinger mødet mellem socialrådgiver og forældre. Ved siden af det bureaukratiske ideal står et ideal om personlighed i mødet (Mik-Meyer, 2017; Järvinen & Mik-Meyer, 2012; Harrits, 2016). Det personlige stiller krav om empati, respekt og inddragelse af forældre og børn i sagsbehandlingen.

I et demokratisk samfund som det danske er det centralt, at kommunen udøver sin magt over forældrene legitimt og træffer sine beslutninger på et sagligt grundlag i overensstemmelse med både det bureaukratiske og det personlige ideal for socialforvaltningens professionelle arbejde. Illegitim udøvelse af magt i relationen til forældrene udfordrer deres opbakning til socialforvaltningen. Egelund (2002) fremhæver tre forhold, der kan karakteriseres som illegitim anvendelse af magt. Det er for det første pseudo-frivillige anbringelser, også kaldet gråzone-anbringelser, dvs. oplevelsen af, at der er tvang i baghånden, hvis ikke forælderen samtykker til en anbringelse. For det andet er

det utilstrækkelig inddragelse af både forældre og børn. Og for det tredje er det stereotype tolkninger af, hvad der karakteriserer henholdsvis en normal og en afvigende familie, der er forbundet med socialrådgivernes definitionsmagt, når de fortolker lovgrundlaget for lovreglerne. På den måde kan det ulige magtforhold medvirke til, at forældrene bliver implementeringsmodspillere. Resultatet af anvendelsen af lovreglerne bliver måske ikke lige så succesfuld, fordi forældrene modarbejder grundlaget for at skabe kontinuitet på baggrund af reglerne ved fx at begære hjemgivelse eller ved løbende at stille krav om at få genbehandlet deres samvær med barnet (Winter & Nielsen, 2008).

Socialstyrelsen udgav i 2012 *Håndbog om forældresamarbejde*. Håndbogen giver anvisninger til, hvordan professionelle på udsatte børn og unge-området kan fremme forældresamarbejdet i ofte konfliktfyldte situationer (Socialstyrelsen m.fl., 2012), fx gennem forældreinddragelse, respekt, anerkendelse af forældrene som børnenes forældre og vidtgående bestræbelser på at få forældrene til at acceptere og finde ro i anbringelsen af deres barn. Vores undersøgelse indikerer imidlertid, at der stadig er betydelige udfordringer forbundet med at håndtere samarbejdet i de vanskelige sager, som vi præsenterer i det følgende.

7.2 Problemer ved samarbejde i konfliktfyldte sager

Fælles for de interviewede forældre er, at de er uenige med kommunen i anbringelsen af deres børn, hvor én forælder dog skiller sig ud ved at være på vej til at finde sig til rette med det efter 9 års anbringelse. I lyset af dette kan man argumentere for, at kommunernes relationsarbejde med forældrene ikke lykkes i særlig stor udstrækning. Et overordnet spørgsmål er naturligvis, i hvilket omfang man kan forvente forældrenes accept af så grundlæggende og indgribende interventioner. Anbringelser uden samtykke er blandt de vanskeligste sager, og det er en plausibel antagelse, at samarbejdet mellem forældre og forvaltning generelt er bedre i anbringelsessager med samtykke.¹³ Vi har identificeret tre konkrete problemstillinger i samarbejdet mellem forældre og socialrådgivere/kommune i sager om anbringelse uden samtykke:

- Forældrenes mistillid til kommunen og manglende retssikkerhedsfølelse
- Utydelig kommunikation og mangelfuld inddragelse af forældrenes synspunkter
- Udfordrende balance mellem det bureaukratiske og det personlige ideal for samarbejdet.

7.2.1 Forældrenes følelse af manglende retssikkerhed og mistillid til kommunen

Et gennemgående tema på tværs af alle *forældreinterview* har været forældrenes grundlæggende mistillid til kommunen og en opfattelse af at få krænket retssikkerheden i mødet med socialforvaltningen, og for nogle forældre med retssystemet som helhed. En far beskriver sin mistillid til systemet, som er opstået på baggrund af mødet med en socialrådgiver, som han oplever sidder alene med magten over hans og hans barns liv:

Jeg synes, det er et problem, at man lægger så meget magt på en person, og det er så sagsbehandleren. For det er tit, selvom det bliver prøvet andre steder, i Ankestyrelsen og byretten, men hvis sagsbehandleren lyver, så er man på den. Hvis det ikke fungerer med sagsbehandleren, så er man virkelig på den. Og det synes jeg, der er et problem ved det her system. Man kan have haft nogle gode sagsbehandlere – og det er det, jeg havde – hvor tingene fungerede, og så kan man have en dårlig sagsbehandler, der ødelægger det hele. (Forælder)

13. Uggerhøj (2010a) har på baggrund af interview med danske og norske børneværns klienter tilsvarende beskrevet det a priori vanskelige samarbejde mellem forældre og socialrådgivere og det implicite og eksplicite magtspil heri.

Faren illustrerer en oplevelse, som flere forældre giver udtryk for, nemlig at en enkelt socialrådgiver har bemyndigelse til at udlægge deres sag og derved i høj grad er ene om at præge forudsætningerne for de beslutninger, kommunen træffer. Som vi viste i kapitlerne 4 og 5 om kommunernes anvendelse af kontinuitetsreglerne, er denne opfattelse langt fra virkeligheden, når man spørger socialrådgiverne. De skal altid rådføre sig med andre fagpersoner, når de træffer beslutninger i deres sager, og det vil typisk være et indstillings- eller visitationsudvalg, der sanktionerer en indstilling om brug af fx kontinuitetsreglerne. De to mest vidtgående regler skal derefter, på baggrund af et grundigt forberedelsesarbejde, tiltrædes af børn og unge-udvalget. Det er dog den enkelte socialrådgiver, der videreformidler sagen til andre fagpersoner og dermed har "magten" til at videreformidle sit perspektiv på sagen.

Dette oplevede misforhold er en udfordring for samarbejdet, idet forældrene derved får en oplevelse af vilkårlighed og af, at det drejer sig om at have held i mødet med kommunen. Mistilliden til kommunen har derudover for nogle forældre betydet, at de foretrækker at kommunikere med kommunen på skrift for at sikre dokumentation. De undgår helst fysiske møder uden bisidder eller samtaler over telefon. Når samarbejdet udelukkende foregår skriftligt, er det sværere for socialrådgiverne at uddybe uklarheder og forholde sig til spørgsmål hos forældrene. Det underminerer derved muligheden for at få forældrene til at fungere som medspillere i de beslutninger, som kommuner træffer for at sikre barnets bedste.

Forældrenes mistillid kommer ydermere til udtryk i det, de beskriver som en kamp mod kommunen (og i nogle tilfælde plejeforældrene) og for deres anbragte barn. Forældrene anerkender selv, at de i den kamp kan være meget vrede i mødet med kommunen, være højtrøstede, råbe til medarbejderne og bruge ukvemsord både ved møder og i mails, eller blive fysiske ved fx at slå hårdt i bordet. Flere forældre sender mange klager til kommunen over sagsbehandlingen i deres sag. Beskrivelserne indikerer, at forældrenes adfærd ikke altid er i overensstemmelse med samfundets normer for mødet mellem mennesker i det offentlige rum, og at mange vil opleve disse forældre som svære at samarbejde med. Omvendt står forældrene i en særlig presset situation, hvor det må forventes, at de ikke nødvendigvis agerer afdæmpet og kontrolleret.

Syv af de ni forældre oplever, at kommunerne som reaktion på uhensigtsmæssig forældreadfærd indimellem træffer beslutninger, som forældrene opfatter som *sanktioner*. Flere forældre frygter sanktioner, hvis ikke de samarbejder med kommunen. En forælder har fået et polititilhold og en bøde for fornærmelig tiltale, da han har sendt en række klager pr. mail til sin kommune, hvori han, efter eget udsagn, bl.a. har omtalt sin socialrådgiver som en idiot. Derudover er han pålagt forbud mod at indsende klager over kommunen i et år af hensyn til det offentliges brug af ressourcer.

En anden sanktion, som flere forældre frygter (og nogle mener, de har oplevet), er nedsættelse af samvær med deres barn, hvis de ikke giver samtykke til kommunens beslutninger. En mor fortæller, at hun på et tidspunkt i sit sagsforløb trak samtykket til anbringelsen af sin datter tilbage, da hun ønskede en hjemgivelse. Det forårsagede, ifølge moren, at kommunen satte samværet mellem hende og hendes datter ned. Moren føler sig derfor tvunget til at give sit samtykke til anbringelsen, og denne kan derved defineres som det, Egelund kalder en pseudo-frivillig anbringelse (Egelund, 2002).

Det var også, fordi sidst jeg trak den frivillige anbringelse tilbage, hvor de gerne ville have trumfet det [anbringelsen] igennem som tvang, der røg jeg i børn og unge-udvalget. Det havde jeg så ikke et problem med overhovedet, for det var det, jeg egentlig gerne ville, bare for at jeg også kunne blive hørt. Men det, som det førte til, det var mindre samvær. (Forælder)

En far beskriver tilsvarende sin frygt for, at kommunen sætter samværet ned, hvis ikke han er samarbejdsvillig:

For jeg ved ikke, hvad de finder på. Jeg ved, at de har alle mulige indflydelser og magt, og jeg har sgu' været bange for, hvad det kunne være, de kunne finde på. [...] F.eks. med samvær, det kan de jo fjerne, hvis de vil. Der har jeg mange gange været bange for, at de ville fjerne det, fordi jeg har skrevet, at de fx er nogle idioter og sådan. (Forælder)

Selvom forældrenes beskrivelser af deres egen adfærd viser, at de kan være udfordrende at samarbejde med, er de sanktioner, de frygter, en udfordring, da det kan føre til afstandtagen og fremmedgørelse over for kommunen og systemet generelt. En afstandtagen, der betyder, at de mere er modspillere til kommunens beslutninger end medspillere. Ved implementeringen af så indgribende lovregler, som særligt lovreglerne om forlænget genbehandlingsfrist ved anbringelse af 0-1-årige og videreført anbringelse af børn og unge indtil deres 18. år er, må det desuden betragtes som særlig vigtigt at opnå forældrenes forståelse for og accept af kommunens beslutninger og måden at tage beslutninger på.

Socialrådgiverinterviewene viser, at socialrådgiverne arbejder for at få forældrene til at acceptere og finde ro i kommunens beslutninger. En socialrådgiver opsummerer en pointe, som alle socialrådgiverne giver udtryk for:

Hovedsageligt handler det om, at forældrene skal kunne forstå. Eller jeg ved ikke, om de skal kunne forstå det, for det er ikke sikkert, at de nogensinde kommer til det, men i hvert fald så hvile i sig selv med, at det her er en beslutning, der er taget ud fra barnets bedste på en eller anden facon. (Socialrådgiver)

Socialrådgivernes håndtering af forældresamarbejdet på den ene side og forældrenes opfattelse på den anden side retter fokus mod et dilemma i samarbejdet, idet kommunens intentioner om at gøre det, der er bedst for barnet og barnets familie i socialrådgivernes optik, sjældent bliver modtaget som gode intentioner. Her er kommunikationen med og relationen til forældrene afgørende.

7.2.2 Utydelig kommunikation og mangelfuld inddragelse af forældrenes synspunkter

Forældre til anbragte børn har ret til at blive inddraget i deres børns sag. Det skal foregå efter dialogprincippet, og kommunen skal sikre, at sagen tilrettelægges, så dialog med forældrene er mulig. Derudover forudsætter dialogprincippet, at forældrenes egne oplevelser og beskrivelser af egen situation tillægges vægt i afgørelser i deres sag (Socialstyrelsen m.fl., 2012). Kommunikation med forældrene kan foregå over mail, pr. sms, over telefon og ved fysiske møder hos kommunen eller i forældrenes eget hjem. Derudover har socialrådgiverne notatpligt (jf. offentlighedsloven § 13), og forældrene kan søge om aktindsigt i deres sag. Måden at kommunikere på kan imidlertid have stor betydning for forældrenes oplevelse af samarbejdet, og den kræver grundige overvejelser fra socialrådgivernes side. Nogle forældre har oplevelser med at få voldsomme beslutninger overleveret uhensigtsmæssigt. En mor fik således besked om, at hendes datter skulle anbringes, i en telefonsamtale, mens hun var indlagt på en psykiatrisk afdeling:

Det var voldsomt. Det har spoleret alt indeni. [...] Det var telefonisk. Det var en grov måde, det var på. Og jeg måtte ikke se Anna. De første 3 måneder, eller uger eller sådan noget, måtte jeg overhovedet ikke se Anna. Jeg måtte ikke en gang ringe og høre, hvordan hun havde det. (Forælder)

På baggrund af interviewene beskriver vi i det følgende to specifikke typer af udfordringer for samarbejdet, der alle relaterer sig til problemer omkring kommunens inddragelse og kommunikation med forældrene:

- Mangelfuld inddragelse af forældrenes synspunkter
- Upræcis og uigennemsigtig kommunikation.

7.2.2.1 Mangelfuld inddragelse af forældrenes synspunkter

Det er vigtigt for forældrene, at kommunen hjælper med at sikre forældrenes inddragelse i deres børns liv. Forældrene ønsker at blive anerkendt som det, de er: deres børns forældre:

Men jo, jeg samarbejder. Men jeg synes ikke, at samarbejdet er godt på samme tid. Jeg vil gerne høres. Jeg vil gerne ses som min datters mor og ikke som hendes legekammerat eller den, der har leveret hende til verdenen. Jeg vil ses og høres som hendes mor. (Forælder)

Alle forældre er optagede af samværet med deres børn. Flere er kommet med forslag til, hvordan kommunen kan indrette samværet anderledes, men oplever, at deres forslag ikke bliver taget i betragtning:

Jamen, de vil ikke høre mine forslag. De vil ikke snakke med mig. De vil ikke på nogen måde godtage det, jeg siger. Jeg skal snakke med en jurist og en socialrådgiver og en socialpædagog og en fremmed socialrådgiver bare for at få lov til at beholde mit samvær, som går godt. (Forælder)

En far beskriver tilsvarende sin oplevelse af, at dialogen udelukkende foregår på kommunens præmisser:

"Jeg er i myndighed, og det er mig, der bestemmer." Færdig, slut. "Hvis jeg får lyst, kan jeg måske give jer medhold i noget af det". Og det er den attitude, hun har haft hver gang over for os, virkelig. Hvor hun virker nærmest irriteret. (Forælder)

Citaterne viser den komplekse udfordring, kommunerne har i forhold til at involvere forældrene. Næsten alle forældrene oplever, at inddragelsen af deres perspektiv i de beslutninger, som kommunen træffer, er proforma. Lovgivningen pålægger kommunerne at sikre, at forældrene inddrages i barnets liv efter deres evner. Spørgsmålet er, om reglerne giver forældrene for høje forventninger til, hvilken vægt kommunen skal og kan tillægge forældrenes perspektiver på sagen i sine beslutninger, i og med, at kommunen samtidig er forpligtet til at gøre det, der bedst tilgodeser barnets tarv. Det stiller krav til kommunikationen med forældrene.

7.2.2.2 Upræcis og uigennemsigtig kommunikation

Kommunerne, repræsenteret ved de individuelle socialrådgivere, skal ofte formidle faglige beslutninger, der er truffet på et komplekst grundlag. Det stiller krav til socialrådgivernes evner som oversættere af et komplekst stof. For nogle af de interviewede forældre er det en udfordring at gennemskue de principielle forhold i kommunens beslutninger og forstå det fagsprog, som socialrådgiverne anvender:

Så siger jeg til socialrådgiveren: "Hvad nu, hvis vi nægter at skrive under?" [Så siger hun] "Nej, men så bliver der ingen undersøgelse". Og det betød, at så kunne jeg ikke klage over undersøgelsen, men hvis der kom en ny, så kunne jeg klage ... Jeg forstod

simpelthen ikke, hvad hun mente. Fem gange måtte jeg spørge. [...] Og det, der nogle gange er svært i samarbejdet – og det er ikke kun i forvaltningen, det er alle fagpersoner – de taler fagsprog. De taler det, jeg kalder ”indforstået sprog”. (Forælder)

Og selv ved mere almindeligt sprog kan konsekvensen af komplekse beslutninger være vanskelig at forstå for den del af forældrene, som har kognitive udfordringer. Flere af de interviewede socialrådgivere lægger vægt på at tale et sprog, som forældrene forstår, og som er tilpasset deres kognitive niveau, da de godt ved, at det komplicerer samarbejdet, når forældrene føler sig forbigået og udenfor:

Med nogle, så går jeg selvfølgelig på deres sprog og kan bande og ligesom anvende de samme ord [som forældrene], fordi så, "now we are talking". Altså, selvom det er lidt primitivt, ikke? Så jeg finder bare en balance mellem det, der er vigtigt for dem, og det skaber man jo i det møde. Hvis man møder dem én gang, er det svært at finde ud af. Men møder man dem flere gange og i forskellige situationer, så ved du også godt, hvordan man skal opføre sig og gebærde sig. Og dem der har de psykiske skavanker, som befinder sig på et "andet niveau", dem snakker man til, som man normalt ville gøre til børn. Og nogle gange skal man bare være mere konkret: Du gør sådan, og vi gør sådan, og vi skal sådan, og det skal være sådan, og så får du is til sidst, altså. Primitivt sagt. Men så kan de godt forstå det. For hvis man begynder at fremlægge de og de teorier, og fordi det og det, så står de af. For de kan slet ikke kapere det. Mange af dem har virkelig kognitive vanskeligheder. (Socialrådgiver)

Socialrådgiveren beskriver her flere vigtige pointer i socialrådgiveres arbejde. For det første, at en god dialog med forældrene skabes i gentagne møder med forældrene i forskellige situationer – hvilket kan være svært i en ressourcemæssigt presset situation (Uggerhøj & Nielsen, 2005). Derudover skifter socialrådgivere ofte sager i forbindelse med interne omorganiseringer eller jobskifte (Egelund m.fl., 2010), hvilket også udfordrer muligheden for et indgående, kontinuerligt kendskab til forældrene. For det andet har mange forældre svære kognitive vanskeligheder, hvilket stiller store krav til socialrådgivernes pædagogiske og formidlingsmæssige evner. Én socialrådgiver fortæller, at kommunen har iværksat et kursusforløb netop for at give socialrådgiverne konkrete værktøjer til at håndtere forældrekommunikationen. Hovedparten af socialrådgiverne beskriver dog, at man i deres kommune ikke har en systematisk tilgang eller særlige redskaber til at kommunikere med forældre med svære kognitive udfordringer. Her er det relevant at have in mente, at de interviewede socialrådgivere alle er relativt erfarne eller tilmed meget erfarne. Udfordringen omkring kommunikation med forældrene kan være endnu større blandt nyuddannede og mere uerfarne socialrådgivere på børn og unge-området. Uggerhøj foreslår på baggrund af et dansk-norsk studie af forældre i forbindelse med den såkaldte § 50-undersøgelse i børnesager, at socialrådgiverne i større udstrækning overvejer, hvornår man kan klæde familien bedre på gennem at informere dem skriftligt "umiddelbart og i let tilgængelige former", som kan forbedre familiernes mulighed for at deltage (Uggerhøj, 2010b).

Alle forældrene oplever, at kommunens kommunikation til tider er uigennemsigtig og upræcis. Den upræcise kommunikation kan give forældrene urealistiske forventninger til, hvad der er muligt i deres sag. Flere forældre beskriver, at de har forsøgt at skabe den forandring i deres liv, som de har forstået på kommunen var nødvendig for at hjemgive deres barn – uden at hjemgivelsen er blevet til virkelighed. I den forbindelse oplever nogle forældre, at der ikke altid er overensstemmelse mellem, hvad kommunen siger, og hvordan den efterfølgende handler. Et eksempel er en mor, der ved anbringelsen af sin datter fik en handleplan, der beskrev, at hun skulle have et stabilt hjem, en stabil indtægt og en uddannelse eller et arbejde for at kunne få sin datter hjemgivet. I dag

mener moren, at hun har indfriet alle tre krav, men kommunen har i mellemtiden besluttet at videreføre anbringelsen, indtil datteren fylder 18 år. Hun ønsker derfor præcis besked og større ærlighed fra kommunen:

Jeg vil hellere blive såret af sandheden end at leve på en løgn. Og jeg har det sådan lidt, at jeg også gerne vil vide helt præcist, hvad deres tanker med hendes anbringelse er. Hvad deres tanker for, at jeg nogensinde kan få noget mere samvær, hvad deres planer med det er. De kan ikke blive ved med at sige, at jeg skal have en uddannelse, stabilt hjem og stabil økonomi, når det er det, jeg har. (Forælder)

For socialrådgiverne er det en meget vanskelig balancegang at være præcise og ærlige omkring forældrenes og deres børns situation og samtidig anerkende og vise empati for forældrenes følelser i den svære situation, de er i. Alle interviewede socialrådgivere bestræber sig på at være ærlige og klare i mælet over for forældrene, men fortæller, at det kan være svært. Socialrådgiverne oplever et dilemma ved at skulle imødekomme og inddrage forældrene uden samtidig at love mere, end de kan holde, hvilket følgende citat illustrerer:

De forældre, man arbejder med, de tænker fuldstændig lavpraktisk. Jamen, hvis jeg siger til dem, at deres hjem fremstår koldt, så vil de sørge for, at der er varmt næstegang. [...] Men selve mentaliseringen i forhold til, hvad barnet har behov for, at kunne se og aflæse barnet, at barnet har et behov for en krammer eller er sultent osv. Altså, jeg har ikke fundet opskriften på at få det kommunikeret ud til forældrene, fordi det er så... Det er noget, som de fleste bare kan. Det kan være så svært at forklare, at de ikke kan det. Fordi hvis jeg skal lave en handleplan, som skal være meget konkret: "Jamen du skal kramme dit barn oftere, du skal vise mere varme og omsorg". Men hvordan gør man det? Og det er der, at jeg engang imellem kommer til kort og siger, ja altså, jeg kan ikke svare på deres spørgsmål, for de spørger oftest, eller har i hvert fald gjort, hvornår kan jeg få mit barn hjem igen? Og så tager man jo fat i handleplanen og siger, at når målet her opfyldes, så tænker vi, at vi godt kan snakke om det. Og så er de meget ihærdige: "Hvad er en god madpakke?", altså, de bliver så konkret-tænkende. Og det er alt det bløde, som de ikke kan. For vi kan sagtens lære dem alt det andet, men det bløde, det har vi svært ved at lære dem. (Socialrådgiver)

Flere af de interviewede socialrådgivere oplever, at det kan være vanskeligt at give forældrene en opskrift på, hvad de skal opfylde for at få deres barn hjemgivet. Forældrenes problemer stikker ofte dybt og omhandler forhold, der kan være yderst svære for forældrene at forandre. Det er både et svært budskab at forklare, men også et svært budskab at skulle give et forældrepar. Samtidig er sagerne karakteriseret ved komplekse problemstillinger – også kaldet "vilde problemer", hvor socialrådgivere og andre fagpersoner ikke altid er enige om løsningen eller nødvendigvis ved, hvad den bedste løsning vil være (Krogstrup, 2006; Dreyfus & Dreyfus, 2005; Ejrnæs, 2006; Munro, 2008; Skytte, 2013; Sørensen, 2016). Det kan gøre det endnu vanskeligere at kommunikere konkret og klart til forældrene. Forældrehandleplanen kan i bedste mening derved give forældrene falske forhåbninger om, at de kan tillære sig de nødvendige kompetencer ved at opfylde objektive målsætninger i handleplanen. Kommunikationsopgaven er vanskelig, fordi socialrådgiverne skal udstikke konkrete målsætninger for forældrene, samtidig med at de skal lade forældrene forstå, at udviklingen af forældreevner er en langstrakt proces, hvor de måske ikke vil nå de mål, der sættes op. Socialrådgiverne er forpligtede til at arbejde med forældrene og understøtte deres udvikling, samtidig med at de skal træffe beslutninger, der er stærkt indgribende i forældrenes liv. Det leder frem til udfordringen i samarbejdet omkring socialrådgivernes forening af en bureaukratisk rolle og en personlig rolle.

7.2.3 Udfordrende balance mellem det bureaukratiske og det personlige ideal for mødet

Forældrenes tillid og oplevelse af at blive inddraget i deres sag hænger tæt sammen med et ønske om at møde en socialrådgiver, der udviser empati og forståelse for deres situation. Empati med borgeren er indlejret i det personlige ideal for socialrådgiveres profession (Järvinen & Mik-Meyer, 2012; Uggerhøj, 2002). Alligevel fremgår det på tværs af forældreinterviewene, at de kun i begrænset omfang eller slet ikke oplever, at deres socialrådgiver forstår deres situation. Et eksempel er en mor, der er ulykkelig efter en hjemgivelsesperiode, der har ført til, at hendes datter valgte at blive boende hos sin plejefamilie og ikke ønsker at tale med sin mor. Moren har ikke fået hjælp til at bearbejde forløbet og oplever ikke at møde forståelse for sin situation:

Hver gang jeg er til møde: "Du skal arbejde på det, du skal jo arbejde". Så sagde jeg til hende den her gang: "Ved du hvad, nu skal jeg sige dig en ting, Gitte: Ja, det skal jeg, men du mangler også at give mig et eller andet, jeg kan arbejde med". Jeg sidder her alene, mand, hvem fanden skal jeg vende og dreje det her med? [meget vred] [...] Jeg ved godt, jeg afbryder [...] men der er en grund til, jeg gør det. Fordi jeg er så ødelagt, som jeg er, og jeg kan snart ikke holde til mere. (Forælder)

Flere af de interviewede forældre ønsker, at socialrådgiverne gør en større indsats for at sætte sig ind i den enkelte forælders liv, fx ved at prioritere at tage på hjemmebesøg. Men på den anden side af skrivebordet kan de interviewede socialrådgivere føle sig splittede imellem deres hensyn til deres bureaukratiske rolle som lovmæssig autoritet på den ene side og på den anden side til mødet med mennesker, der er ramt af alvorlige sociale problemer, dvs. deres personlige rolle, hvor de skal udvise empati og medmenneskelighed, og således befinder de sig i et krydspres (Lipsky, 1980). Indimellem må de undertrykke deres bløde værdier og anlægge en "professionel" distance til forældrene for at leve op til deres myndighedsbeføjelser:

Jeg synes, det er en svær samtale, fordi jeg bliver jo også berørt, ellers var jeg en robot. Så mine følelser kommer jo også i spil, men man bliver jo bare nødt til at være professionel, og så kan man lade paraderne falde, når børnene eller familien er gået ud. (Socialrådgiver)

Socialrådgiveren oplever, at det kan være vanskeligt at håndtere de modstridende følelser, der kan opstå, når hun skal varetage barnets tarv, samtidig med at hun skal håndtere forældre, der er ulykkelige og står i en desperat situation:

Jeg synes, det er vigtigt, at man taler ordentligt med forældrene. Men omvendt er jeg jo stadigvæk barnets "dommer", og jeg skal jo repræsentere barnet. Og det forsøger jeg også at fortælle forældrene – at det er barnet, jeg kommer for, og ikke dem. Men det er ikke ensbetydende med, at jeg ikke synes, det er synd for dem. Men kasketten er jo barnets trivsel, og det forsøger jeg at tale ind. At de forstår, det er rigtig vigtigt. At de forstår, at det her handler ikke om dem, men det handler om, at der ikke kommer flere skader på barnet, fordi nogle af dem er jo allerede skadede, før vi kommer ind og får dem anbragt. (Socialrådgiver)

En anden socialrådgiver fortæller, hvordan hun understreger sin empatiske og personlige rolle ved at italesætte sig selv som fejlbarlig og jordnær. Hun ønsker ikke, at forældrene alene skal opfatte hende som en ophævet autoritet:

Jeg forsøger egentlig på at signalere, at jeg også bare er et menneske, som har fået den her opgave at anbringe jeres barn og få det til at fungere. Og jeg går ikke af vejen for at sige undskyld, hvis de synes, jeg kommer til at sige noget forkert, eller kommer til at gøre noget forkert eller glemme noget eller skrive noget forkert eller et eller andet, så tager jeg det som regel på mig med det samme. Også for at vise, at jeg egentlig også bare er et menneske. (Socialrådgiver)

Andre bruger teknikker såsom at løfte en flig af deres eget liv igennem smalltalk om "irrelevante" emner, køre en tur med forældrene i deres bil eller anerkende forældrene i den vrede, de udviser til møderne, ved fx at trække luft med dem i pausen.

Et gennemgående budskab er imidlertid, at socialrådgiverne, set fra et forældreperspektiv, ikke i tilstrækkelig grad imødekommer idealet om empati i mødet, idet forældrene ofte ikke oplever at blive forstået og anerkendt i deres situation.

I forlængelse af kravet om empati ønsker forældrene at blive behandlet respektfuldt. Forældrene beskriver, hvordan de har en oplevelse af, at de ikke bliver mødt med tilstrækkelig respekt. Et eksempel er en mor, som føler, at kommunen har en forudindtaget holdning til hendes forældreevner og stigmatiserer hende unødigt, da de i forvejen kender hendes kriminelle far:

Første gang hun [socialrådgiveren] kom hjem og besøgte mig, der var min far der, og det første hun gør, det er at kigge på ham og kigge op og ned: "Hej Henrik". Og så satte hun sig ind. Hun var sådan meget perritten [med], hvordan hun var. Generelt så synes jeg, hun virker forudindtaget, fordi jeg bliver sammenlignet så meget med min far. Og jeg er ikke som min far, og jeg vil ikke være som min far. Jeg vil faktisk helst ikke sammenlignes med ham. (Forælder)

Det, der af forældrene opfattes som behandling med disrespekt, kan fra socialrådgivernes synspunkt ofte afspejle mangel på ressourcer. Det kan være vanskeligt at efterleve det professionelle ideal om at møde mennesket, hvor det er, når ressourcerne er knappe, og socialrådgiverne er nødt til at prioritere mellem opgaver (Winter & Nielsen, 2008). Det er kendt fra forskningen, at socialrådgiverne benytter sig af standardklassifikationer og vurderer borgere på baggrund af systematiserede risikovurderinger og sikkerhedsplaner, som kan gøre det vanskeligt at tage højde for det enkelte individs unikke situation (Järvinen & Mik-Meyer, 2003). En risiko ved dette er, at socialrådgiverne stempler forældrene og fastholder dem i en bestemt forståelse.

Forældrenes oplevelse af manglende respekt kommer ydermere til udtryk ved lang svartid på deres henvendelser:

Hun overholder ikke ... Altså, fx hun har det med, at hvis hun skal give mig en eller anden besked angående samvær, så kan hun godt finde på en fredag i sidste øjeblik, hvor jeg ikke aner noget [...] Så sender hun en mail til mig fem minutter før, hun har fri fra arbejde. Dvs. jeg kan nå at svare på den mail en eller to gange, og til sidst får jeg en mail, hvor der står: "Tak for det, din mail er modtaget, jeg er hermed gået på weekend". Det er bare ikke i orden, at jeg ikke kan få lov til at komme med mine udtalelser og få hende i røret. Men det gør hun, hun sender de mails i stedet for at ringe til mig. Og når man så ringer til hende og beder hende om at kontakte én, så kontakter hun heller ikke én. (Forælder)

En far pointerer tilsvarende, hvordan en lang svartid betyder, at han føler sig glemt eller ligegyldig i systemet. Han efterspørger i det mindste at få besked om den lange svartid:

Blandt andet har jeg fuld forståelse for, at når jeg beder eller søger om aktindsigt, at de har travlt. Jeg har også fuld forståelse for, at de nogle gange ikke kan nå at svare inden for tidsfristen, men som jeg siger – kan I så ikke lige sende mig en mail? Jeg afventer, og jeg kan ikke nå at træffe en afgørelse. [...] Når man ikke får svar på en konkret ansøgning om et eller andet, så føler du dig glemt, at du er ligegyldig. Og det er i min verden ikke respektfuldt samarbejde. Selvfølgelig skal jeg også lade være med at skælde socialrådgiveren for meget ud – det kan godt spidse situationen til. Det går jo begge veje, altså. (Forælder)

Når rådgiverne begrænser deres service, er det også en coping-strategi for at afværge krydspres og gøre opgaverne mere håndterbare (Lipsky, 1981). Men det kan også afspejle en måde at håndtere krævende forældre på ved at gøre det besværligt for forældrene at komme igennem til dem pr. telefon eller mail. En socialrådgiver fortæller, hvordan en mor har urealistiske forventninger til, hvor meget tid der er afsat til hendes sag, hvilket bliver en barriere for samarbejdet:

F.eks. så forventer hun jo, at hvis hun skriver en mail, så svarer jeg to minutter efter. Ellers hun kan blive sur, fx som nu. Vi sidder i et møde, og jeg har telefonsvarer på, og hun ringer, og så hører man sådan en besked: ”Jeg får sgu’ altid din svarer, hvor er du henne? Er du der?”. Altså sådan meget utålmodigt, hvor jeg snakker meget med hende og siger: ”Du ved, at jeg svarer på dine henvendelser, men det er ikke samme dag altså, det kan jeg ikke imødekomme altid”. Nogle gange kan jeg, og hvis jeg også selv vurderer, at det hun siger, det er jeg også nødt til lige at handle på. Som regel er det noget, ikke ligegyldigt, men noget, der godt kan vente. (Socialrådgiver)

Essensen er, at hovedparten af de interviewede forældre har følt sig nedgjort i relationen til deres socialrådgiver, fx via tiltaleformen, via lange svarfrister eller via antagelser om dem. Den oplevelse hos forældrene kan være medvirkende til, at de bliver modspillere i forhold til de beslutninger, kommunen træffer, og at det fx underminerer kontinuitet og stabilitet i barnet eller den unges liv. I det følgende præsenterer vi en række mulige løsningsforslag, der kan bidrage til at imødekomme udfordringerne i samarbejdet mellem forældre og forvaltning.

7.3 Samarbejde i konfliktfyldte sager – løsningsforslag

Interviewene med de ni forældre og ti socialrådgivere viser en række udfordringer ved forældre-samarbejdet i sager om anbringelse uden samtykke, men giver også grobund for at udpege mulige løsninger. Alle løsningsforslag er rettet mod de konkrete udfordringer i samarbejdet om inddragelse af og kommunikation med forældre samt socialrådgivernes evne til at udvise empati med forældrene og samtidig varetage deres myndighedsfunktion. Da disse problemer i samarbejdet hænger sammen med forældrenes oplevelse af mistillid og manglende retssikkerhed, har vi grund til at antage, at løsningerne også vil have indflydelse på disse grundlæggende udfordringer. I arbejdet med løsninger er det værd at medtænke konklusionen fra et dansk-norsk studie af forældre med børneværnsager og § 50-undersøgelser, som viste, at ”Der er ikke tegn på, at bestemte metoder – det være sig netværksmøder, livsformsinterview eller ’Nygrenmodellen’ – markant ændrer familiernes opfattelser af undersøgelsen. Det, der optager familierne, er, hvordan samarbejdet former sig, samt hvordan de involveres og respekteres” (Uggerhøj, 2010b, s. 160).

7.3.1 Anerkendelse af forældrene for at opnå ”commitment”

Nogle af de interviewede socialrådgivere har særlige ”kneb”, som de anvender i dialogen med forældrene for at danne grundlag for en gensidig forståelse. De benytter sig fx af sproglige figurer

eller drager nytte af et personligt kendskab til sagen. Herved søger de at opnå det, som inden for implementeringslitteraturen kendes som "commitment-adfærd". Det vil sige, at forældrene bakker op om og aktivt arbejder for implementeringen af de beslutninger, kommunen træffer – de bliver implementeringsmedspillere. Interviewene med socialrådgiverne viser, at samarbejdet i konfliktfyldte relationer fra socialrådgivernes perspektiv er en proces, hvor de trin for trin forsøger at få forældrene til at acceptere eller finde ro i kommunens beslutninger og i sidste ende eventuelt at opnå forståelse for dem. Derved vil kommunen skabe en større sandsynlighed for, at forældrene konstruktivt kan støtte beslutninger til gavn for barnets tarv. En socialrådgiver beskriver, hvordan hun i samarbejdet med forældrene løbende anerkender og roser dem, når de støtter de beslutninger og indsatser, hun er med til at iværksætte:

Det er jo det at anerkende dem, når de nu bakker op om nogle tiltag, som gør, at det er godt for deres barn. Og så siger man: "Ved du hvad, det gør I faktisk rigtig godt. Og det her lykkes kun ved, at I bakker om det her". Simpelthen italesætte det jeg ser, som de gør godt. Og det har jeg da nogle forældre, som bliver helt underlige over, når de prøver det første gang. (Socialrådgiver)

Et par forældre nævner, at de reelt har følt sig inddraget og anerkendt i mødet med kommunen, fx ved at blive taget med på råd ved en børneundersøgelse. En forælder beskriver forskellen mellem et positivt og et negativt samarbejde med to forskellige socialrådgivere:

Når nu hun starter et møde her, hvor hun startede med at sige: "Nå, jamen, jeg vil gerne give dig ordet. Hvordan synes du, at tingene de er?" I stedet for at man bare har den der: "Jeg tænker og formoder", uden at have noget som helst at have det i, uden overhovedet at kende familien eller tage ud og besøge familien. Hende her, hun er faktisk lydhør. [...] Jeg skal jo skrive, hvordan jeg føler, mødet er gået, og hvordan jeg har... osv. Det er jo noget helt andet noget. Jeg er jo aldrig nogensinde blevet spurgt om... Det har bare været sådan noget: "Hey, jeg tænker og formoder". (Forælder)

Citatet er et eksempel på, hvad forældrene efterspørger, hvis socialrådgiverne skal imødekomme udfordringen omkring proforma-inddragelse af forældrene. Vi vil samtidig bemærke, at de interviewede forældre føler sig inddraget, når de oplever at blive hørt, og kommunen derefter handler i overensstemmelse med forældrenes perspektiv på sagen. De føler sig mindre inddraget, når kommunen ikke efterkommer deres ønsker – og det vil der naturligvis altid være eksempler på. Udfordringen er således ikke kun at skabe mere enighed, men også at skabe gode metoder til at håndtere uenigheder respektfuldt.

7.3.2 Afsættelse af tid til mødet med forældrene

Tid synes at være en faktor til forbedring af samarbejdet omkring præcis, ærlig og forståelig kommunikation med forældrene. Ved at afsætte tilstrækkelig tid til møder med forældrene får socialrådgiveren mulighed for at give en grundig forklaring, mens forældrene får mulighed for at stille opklarende spørgsmål. Derved er der en større sandsynlighed for at skabe accept hos forældrene af kommunens beslutning. En socialrådgiver forklarer:

Oftest med de typer sager [anbringelse], så afsætter jeg to timer. Men jeg plejer så også at prøve at have min kalender rimeligt åben, hvis der kommer et spørgsmål dagen efter eller dagen efter igen. Så tager man tiden til at svare. Og eventuelt hvis de har brug for et nyt møde. Altså lige der, så har jeg ikke nogen ramme for, hvor mange møder jeg holder med dem. For jeg tænker, at min vigtigste opgave er, at hvis de kan sam-

tykke til det og forstå, hvorfor vi vil anbringe barnet, så har vi en succesfuld anbringelse. Og det er der, at forarbejdet ligger. (Socialrådgiver)

Socialrådgiverens eksempel sætter fokus på vigtigheden af at afsætte tilstrækkelig tid til møder med forældrene, når kommunen skal træffe indgribende afgørelser i deres sager. Socialrådgiveren prioriterer at tage denne ekstra tid i disse sager fra tiden til sin øvrige sagsstamme. Derved kan der naturligvis opstå et dilemma omkring socialrådgivernes ressourcer i form af tid og antallet af sager. Den interviewede socialrådgiver havde på interviewtidspunktet 37 sager. Det er 15 sager mere end det antal sager, man arbejder efter i den såkaldte "Sverigesmodel". I Sverigesmodellen er idealet, at socialrådgiverne har 15-25 sager hver (Pedersen & Kloppenborg, 2017). Man kan forestille sig, at modellen kan understøtte forældresamarbejdet ved at give socialrådgiverne bedre muligheder for at imødekomme forældrene ved at udvikle løsninger i tæt samarbejde med familien og netværket. Der er ingen udførlige undersøgelser af dette endnu, men flere resultater peger i den retning. Slutevalueringen af implementeringen af Sverigesmodellen i Herning Kommune viste, at forældrene blev inddraget mere i sagsbehandlingen, og resultaterne af evalueringen indikerede en bedre kvalitet i sagsbehandlingen end ved almindelig procedure. Dette viste sig ved, at der var væsentligt færre klager i de sager, der blev behandlet efter principperne i Sverigesmodellen, end i andre sager (Pedersen & Kloppenborg, 2017).

7.3.3 § 54-støtteperson som støtte til samarbejdet

Kommunalbestyrelsen har pligt til at tilbyde forældremyndighedsindehaveren en støtteperson i forbindelse med anbringelse, både med og uden samtykke efter § 54 (Socialstyrelsen, 2011). Støttepersonen kan medvirke til at hjælpe forælderen på forskellig vis, fx ved at deltage i møder med kommunen og efterfølgende uddybe og "oversætte", så forældrene opnår bedre forståelse for mødets indhold. Støttepersonen kan derudover hjælpe forældrene med at bearbejde de følelser, der opstår som konsekvens af anbringelsen. Støttepersonerne skal være neutrale over for kommunen, anbringelsesstedet og barnet, samtidig med at de skal være støttende og rummelige over for forældrene, så de føler sig hørt og forstået og måske derigennem også får større overskud til at se deres barns behov. På den måde kan støttepersonen også være en indirekte støtte til barnet. Forældrene kan i udgangspunktet selv vælge en støtteperson, der efterfølgende skal godkendes af kommunen.

Alle socialrådgiverne har primært positive erfaringer med § 54-støttepersoner. De medvirker til at aflaste socialrådgivernes arbejde og bygge bro til forældrene. Støttepersonen kan have en vigtig mæglerfunktion, der kan bidrage til at øge forældrenes forståelse af, hvorfor kontinuitetsreglerne er bragt i anvendelse i netop deres sag. Socialrådgiverne beskriver, hvordan støttepersonen støtter og guider forældrene i møderne med kommunen og sikrer, at forældrene får spurgt ind til de nødvendige ting. Støttepersonen kan hjælpe forældrene med at sætte en dagsorden og oversætte de forskellige fagtermer, som rådgiverne bruger. En socialrådgiver beskriver en kompliceret sag præget af et højt konfliktniveau, hvor støttepersonen var i stand til at rumme og arbejde med den modstand og vrede, som en far udviste, og på den måde fungerede som brobygger i sagen:

Med hensyn til faren, der fik jeg ham i tale fysisk én gang, i det her rum i øvrigt, og det var alene, fordi han havde en støtteperson, det man kalder en § 54-støtteperson, som hjalp ham i kontakten med mig. Han hjalp ham rent faktisk til at komme op [på kommunen til møderne] [...] Det er jo en del af spillereglerne i mange kommuner, at der er mange, så kanon-mange sagsbehandlerskift, altså de har haft så mange, at det er lige før, man tænker, at det ikke kan være rigtigt. Men jo, det er rigtigt, de har måske haft ti forskellige sagsbehandlere i den periode, hvor barnet har været anbragt, men har i bed-

ste fald haft den samme støtteperson, der kan hjælpe dem med at formidle viden til sagsbehandleren, ikke, når det går godt, på en positiv og konstruktiv måde. (Socialrådgiver)

Støttepersonen udgør potentielt en relation, som forælderen kan have i mange år, i modsætning til forældrenes relation til socialrådgiverne, som ofte er af korterevarende karakter som følge af det store antal skift i sagsbehandler, som mange borgere er udsat for over tid. Desuden kan støttepersonen aflaste socialrådgiveren i at skulle balancere mellem en bureaukratisk myndighedsrolle med særligt fokus på barnets bedste og en mere empatisk rolle over for forældrene. Det er centralt, at støttepersoner er bevidst om deres rolle som neutral støtte, hvor de hverken tager parti for forældrene eller kommunen. En socialrådgiver har oplevet støttepersoner, der ud fra rådgiverens perspektiv har bidraget til at optrappe et konfliktfyldt samarbejde ved at tage forældrenes parti og kæmpe imod kommunen på forældrenes vegne. Det kan være problematisk, hvis støttepersonen bliver så involveret i forældrenes liv, at vedkommende viger fra rollen som upartisk mægler. Samlet set fremstiller socialrådgiverne dog en støtteperson som et positivt tiltag, men lægger samtidig vægt på, at støttepersonen skal være tilstrækkeligt kvalificeret til jobbet.

En anden måde at understøtte forældrenes rolle som implementeringsmedspillere på er at involvere andre udenforstående, kvalificerede personer – eventuelt i form af professionelle bisiddere. En mor har haft kontakt med to socialrådgivere fra en frivillig forening, hun er tilknyttet, og de fik hende gennem en lang dialog til at støtte en videreført anbringelse af hendes søn:

Socialrådgiveren, eller rådgiverne inde i [den frivillige forening] [...] Når jeg snakkede med dem om min søn og hans anbringelse, og om han skulle hjem eller ikke skulle hjem, begyndte de at stille mig alle de der farlige spørgsmål, som jeg kalder dem: "Jamen, hvordan havde du det som barn? Hvad med dengang du selv var anbragt osv. osv. osv." Så lige pludselig, langsomt, begyndte de at tvinge mig, med alle deres farlige spørgsmål, til at tænke mig om... Det var en rigtig svær beslutning at træffe, og rigtig mange nætter har jeg ligget vågen. Og har jeg ligget og tudet. Men jeg kom frem til: "Nej, kan jeg gøre noget for, at min søn ikke skal have samme oplevelse". Jeg er nok lidt bitter på min mor [...] Og jeg ville ikke have, min søn skal komme som voksen og bebrejde mig. (Forælder)

I implementeringsøjemed kan denne mor betragtes som en implementeringsmedspiller – i modsætning til flere af de andre forældre. Hun er gået fra at være en vred forælder med stor modstand mod kommunen og dens beslutninger til at være imødekommende og bakke op om en videreført anbringelse af sin søn. Moren arbejder med at tøjle sin vrede og kommunikere "ordentligt" med kommunen. Man kan argumentere for, at hun er blevet disciplineret til at samarbejde i overensstemmelse med de normer, som socialrådgiveren og kommunen værdsætter (Egelund, 2002). Det går igen i seks af forældrinterviewene, at forældrene forsøger at samarbejde og kommunikere i overensstemmelse med kommunens (og det øvrige samfunds normer), fordi de ved, at det gavner deres situation bedst. Forskellen mellem denne mor og de resterende forældre er, at hun i vid udstrækning har accepteret kommunens magt og beslutninger.

Ifølge Goffman (1967) er denne udvikling ikke unaturlig, idet borgere udfylder deres roller forskelligt efter, hvor lang tid de har interageret med den pågældende sociale myndighed. Borgeren gennemgår fire faser: stigmatisering, hvor vedkommende trækker sig tilbage og undgår kontakt; den uforsonlige holdning, hvor borgeren udfordrer systemet og nægter at samarbejde; kolonisering, hvor vedkommende søger at opbygge en stabil tilværelse på baggrund af det, systemet tilbyder, uden dog at stræbe efter den forandring, som systemet forventer; og sidst omvendelsen, hvor borgeren overtager kommunens opfattelse af sig og forsøger at udleve rollen som den perfekte borger (Goffman, 1967). Ud fra dette perspektiv har moren i citatet ovenfor nået den fjerde fase,

omvendelsen, og indtager rollen som den perfekte borger, der søger at samarbejde konstruktivt og er enig i kommunens beslutninger for sit barn og familie. Ud fra denne betragtning er *tid* en afgørende faktor i arbejdet med at gøre forældrene til implementeringsmedspillere. Især i forbindelse med lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist ved anbringelse af 0-1-årige kan det være en uoverstigelig udfordring at opnå forældrenes "omvendelse", idet anbringelsessagen i sagens natur vil have været en begrænset tid.

7.4 Opsummering

Karakteren af samarbejdet mellem forældre og forvaltning er afgørende for, hvordan forældrene spiller med i implementeringen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse – og særligt resultatet af dem. Otte ud af de ni interviewede forældre udviser modstand mod eller er afkoblet fra beslutninger, som kommunen træffer, hvilket betyder, at de bliver implementeringsmodspillere. Vores undersøgelse peger på tre overordnede elementer i samarbejdet, der kan bidrage til at forklare, hvorfor forældrene er modspillere.

Problemerne i samarbejdet mellem forældre og forvaltning i disse særligt komplekse sager om anbringelse uden samtykke manifesterer sig i en stor mistillid og manglende oplevelse af retssikkerhed blandt de interviewede forældre. En årsag er, at forældrene oplever at være tvunget til at bakke op om kommunens beslutninger, da de ellers frygter fx at få mindre samvær med barnet.

En anden årsag er mangelfuld inddragelse af og uklar kommunikation med forældrene, som kan være afgørende for deres manglende accept af anbringelsen af deres børn.

En tredje årsag er socialrådgivernes udfordringer med at balancere mellem rollen som embedsmand, der skal træffe afgørelser, der griber ind i forældrenes liv, og den personlige rolle, som kræver empati i forhold til forældrene – en spænding, som er indlejret i socialrådgivernes funktion, og som er svær at se en nem løsning på under de nuværende organisationsformer. Ydermere føler nogle socialrådgivere, at de mangler specifikke redskaber til at håndtere samarbejdet med forældre i sager om anbringelse uden samtykke – sager, der ikke er repræsentative for den generelle sagsstamme, men som kan kræve særlige redskaber og indsatser.

Vores undersøgelse af samarbejde mellem forældre og forvaltning peger på elementer, der potentielt kan bidrage til at løse problemerne i samarbejdet – eller reducere konfliktniveauet. Elementerne er rettet mod at opnå forældrenes forståelse for eller accept af kommunens beslutninger, herunder både anbringelsen af deres barn og anvendelsen af kontinuitetsreglerne:

- Anerkendelse af forældrene som netop barnets forældre i den måde, de inddrages på.
- Tilstrækkelig tid til møder med forældrene, der omhandler beslutninger med indgribende konsekvenser for forældrenes liv, så der er tid til, at forældrene kan tale ud, stille mange spørgsmål og få en forklaring på flere måder.
- Tilkobling af en § 54-støtteperson eller anden personlig støtte. Støttepersonen kan potentielt udfylde den personlige rolle, som socialrådgiverne kan have svært ved at udfylde, samtidig med at de udfylder rollen som myndighedsfunktion.
- Koble to socialrådgivere på i de meget komplekse og indgribende sager, hvor den ene primært varetager forældrenes ønsker og behov, og den anden primært varetager barnets ønsker og behov, som jf. serviceloven og FN's Børnekonvention har fortrinsret.

8 Perspektiver for lovreglernes anvendelse og virkning

I dette afsluttende kapitel diskuterer vi en række overordnede perspektiver af betydning for implementeringen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse og deres potentiale for at sikre øget stabilitet og kontinuitet i anbringelse af børn og unge.

Som det fremgår af kapitel 3, anvendes lovreglen om hjemgivelsesperiode ofte i og med, at der skal træffes afgørelse om hjemgivelsesperiode ved alle hjemgivelser, mens de to mest indgribende lovregler om henholdsvis en 3-årig genbehandlingsfrist og videreført anbringelse af børn og unge er blevet anvendt i et antalsmæssigt begrænset omfang. Således har i alt henholdsvis 39 og 45 kommuner truffet beslutning efter de to lovregler, siden de trådte i kraft i 2009. Ydermere bliver en del af de sager, der bliver lagt op til børn og unge-udvalget, ikke tiltrådt.

Der kan være flere forklaringer på den relativt begrænsede anvendelse af de to lovregler. For det første er der andre (mindre indgribende) redskaber og arbejdsformer, der kan skabe kontinuitet i en anbringelse. For det andet anbringer nogle kommuner sjældent børn uden samtykke, hvilket betyder, at de fx ikke har grundlag for at anvende § 62, stk. 5 om forlænget genbehandlingsfrist. For det tredje kan den begrænsede anvendelse være udtryk for, at der er et uforløst potentiale for at understøtte kontinuitet i anbragte børn og unges opvækst med afsæt i disse regler.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget om kontinuitet i anbringelse, at lovreglerne er målrettet *særlige tilfælde*, eller når det antages at være af *væsentlig betydning* for barnet at blive på anbringelsesstedet (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Vi har på baggrund af denne undersøgelse ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt den antalsmæssigt begrænsede anvendelse af reglerne om forlænget genbehandlingsfrist og videreført anbringelse således er i overensstemmelse med intentionen for reglerne, idet der ikke er (og heller ikke kan være) en norm for den forventede anvendelse.

Analyserne peger imidlertid på en række opmærksomhedspunkter for den videre anvendelse af kontinuitetsreglerne. Det er vigtigt at diskutere, i hvilke typer sager og dermed i hvilket omfang det overhovedet er relevant at anvende lovreglerne. Og hvad kræver det, hvis kommunerne skal anvende lovreglerne i større omfang? Vi retter derfor opmærksomheden mod lovreglernes fremtidige anvendelse og fremhæver fire forhold, der har betydning for at indfri lovreglernes potentiale for at understøtte kontinuitet i anbragte børns liv:

- Uklare krav til dokumentation og efterspørgsel på retningslinjer
- Kontraproduktive regler om hhv. samvær og kontinuitet
- Behov for redskaber og ressourcer til konflikthåndtering og støtte til forældre
- Behov for gentænkning af lovreglernes relevans og potentiale for at skabe kontinuitet

8.1 Uklare krav til dokumentation og efterspørgsel på retningslinjer

Der er blandt flere socialrådgivere tvivl om dokumentationsgrundlaget for at anvende lovreglerne om forlænget genbehandlingsfrist og videreført anbringelse. Denne tvivl kan hænge sammen med flere forhold.

Selvom socialrådgiverne giver udtryk for, at de er fortrolige med reglerne og har god ledelsesmæssig og faglig støtte i at anvende dem, er den fortrolighed kun i begrænset omfang baseret på

daglig praksis. Her er det værd at huske lovens intention, nemlig at den skal anvendes i særlige tilfælde, eller når det er af væsentlig betydning for barnet. Det betyder, at de fleste socialrådgivere på børneområdet kun sjældent vil have berøring med reglerne, og det kan medvirke til, at reglerne glider ud af socialrådgivernes daglige fokus. Endvidere oparbejder forvaltningerne ikke erfaring og rutiner i at sikre det dokumentationsgrundlag, der er påkrævet for at træffe afgørelse efter de to regler, hvilket jo er reflekteret i, at under halvdelen af landets kommuner har erfaring med at bruge reglerne. Når der samtidig i en presset hverdag kan være en tendens til, at frontlinjemedarbejdere "automatiserer" deres arbejde ved at skabe rutiner i håndteringen af sager og/eller ved at anvende standardløsninger, er der risiko for, at man overser muligheden for at tage kontinuitetsreglerne i anvendelse i brug eller i stedet anvender andre tiltag, som man er mere vant til at arbejde med (Lipsky, 1981; Winter & Nielsen, 2008).

Forskellige børn og unge-forvaltninger agerer ydermere forskelligt, ligesom ledelserne har forskellige prioriteringer og det politiske bagland varierer. Det betyder, at kravene til dokumentation for at anvende kontinuitetsreglerne kan variere mellem forskellige forvaltninger og børn og unge-udvalg til forskellige tider. Det implicerer en vis uforudsigelighed for medarbejderne i forhold til, hvad det kræver at få tiltrådt en beslutning om fx videreført anbringelse i børn og unge-udvalget.

Begge forhold kalder på generelle retningslinjer for dokumentation for at træffe beslutning om henholdsvis en 3-årig genbehandlingsfrist ved anbringelse af børn under 1 år og beslutning om videreført anbringelse uden tidsbegrænsning. Retningslinjerne bør udformes, så de er retningsgivende for både forvaltningens medarbejdere og for børn og unge-udvalgene i kommunerne. Samtidig skal de være så fleksible, at de kan dække komplekse problemstillinger, som kræver, at socialrådgiverne kan agere i overensstemmelse med den enkelte sag, så den sagsbehandles bedst muligt. Et supplerende initiativ kunne være at udarbejde et nationalt vejledningsmateriale, der giver eksempler på, hvornår kontinuitetsreglerne oplagt kan tages i brug, og eksempler på, hvornår sager er faldet i Ankestyrelsen.

8.2 Kontraproduktive regler om hhv. samvær og kontinuitet

Analysen i kapitel 4 og 5 viser, at nogle socialrådgivere vurderer, at videreført anbringelse ikke nødvendigvis understøtter kontinuitet i anbragte børns liv, da reglen ikke ændrer på kravet om løbende at fastsætte samvær med barnets biologiske forældre. Det medvirker til, at socialrådgiverne i flere tilfælde fravælger at anvende lovreglen, selvom et barn eller en ung er stærkt tilknyttet til sit anbringelsessted, idet de oplever, at lovreglen i disse sager ikke giver mening at anvende i praksis (Tummers, 2013).

8.3 Redskaber og ressourcer til konflikthåndtering og støtte til forældre

Lovreglen om forlænget genbehandlingsfrist i 3 år (§ 62, stk. 5) kan anvendes i forbindelse med afgørelser under § 58, stk. 1 og omhandler dermed altid anbringelse uden samtykke. Lovreglen om videreført anbringelse (§ 68a, stk. 1) anvendes ligeledes oftest i sager om anbringelse uden samtykke, selvom den også kan anvendes, når der er samtykke til anbringelsen. Sager med anbringelse mod forældrenes vilje er karakteriseret ved konflikt og et kompliceret samarbejde. En sådan kontekst kan modarbejde netop intentionen om at skabe kontinuitet og stabilitet i børnenes liv. Hvis forældrene fx vedbliver at kæmpe for øget samvær og er utilfredse med anbringelsen eller anbringelsesstedet, kan de fortsat tilføre ustabilitet og usikkerhed i børnenes liv.

Vores undersøgelse afdækker flere dilemmaer og udfordringer vedrørende socialrådgivernes kompetencer til at håndtere sager, præget af et højt konfliktniveau. For det første står socialrådgiverne over for et dilemma om at inddrage og være lydhøre over for forældrene uden samtidig at indgyde forældrene falske forhåbninger om fx hjemgivelse eller samvær, som socialrådgiverne på længere sigt ikke kan leve op til. I forlængelse heraf står dilemmaet mellem på den ene side at vise empati og interesse for forældrenes liv og på den anden side at være en autoritet, der skal træffe beslutninger, der af forældrene opleves som uacceptable og stærkt indgribende i familiens liv. Forældrenes oplevelse af dobbelttydighed mellem socialrådgivernes kommunikation og ageren kan føre til lav tillid og en manglende oplevelse af retssikkerhed, der dels kan svække legitimiteten af socialrådgivernes arbejde, og dels betyder, at nogle forældre i praksis bliver modspillere.

Yderligere har indførelsen af Barnets Reform i 2011 betydet et formaliseret fokus på barnets tarv fremfor på hensynet til forældrene. Forældrenes perspektiv på lovreglerne, som vi har kunnet afdække via interview med forældre til børn, der er anbragt uden samtykke, giver et unikt indblik i, hvordan forældrene inddrages i forhold omkring anbringelsen og anvendelsen af lovreglerne, og hvilken betydning det har for forældrene, når hensynet til barnets tarv sættes i centrum. Her peger både forældre- og socialrådgiverinterview på en tendens til, at forældrene bliver overset, særligt efter at et barn er blevet anbragt.

VIVEs undersøgelse peger derfor på et behov for at yde både følelsesmæssig og praktisk støtte til forældrene under anbringelsen af deres børn. Kommunalbestyrelsen skal efter § 54, stk. 2 fastsætte en særskilt plan for støtte til forældrene med henblik på at støtte dem i at varetage omsorgen for barnet eller den unge ved en eventuel hjemgivelse eller i samvær med barnet eller den unge under anbringelsen. Forældreinterviewene peger på et behov for indsatser, der dels hjælper forældrene med at bearbejde den sorg, der er forbundet med anbringelsen, dels udvikler forældrenes kompetencer til at være sammen med og/eller tage vare på barnet under samvær eller ved en eventuel hjemgivelse. Det gælder også ved fastsættelse af hjemgivelsesperiode med henblik på at undgå hjemgivelse og videreføre en anbringelse. Det kan være forbundet med stor sorg, skuffelse og frustration for forældrene, når håbet om en hjemgivelse ikke indfris, og det kan afføde et behov for sorgbearbejdning og støtte til at håndtere relationen til barnet eller den unge efter en, set fra forældrenes perspektiv, mislykket hjemgivelsesperiode. Indsatser, der støtter forældrene, kan medvirke til at nedbringe konfliktniveauet og styrke samarbejdet med forældrene i sagerne.

VIVEs undersøgelse peger desuden på et behov for mere systematisk at klæde socialrådgiverne på til at håndtere samarbejdet i konfliktfyldte borgerrelationer samt mestre kunsten at oversætte fagsprog og tale på en måde, hvor forældrene er i øjenhøjde, så samarbejdsrelationen bliver mindre afhængig af den enkelte socialrådgivers egne strategier for at håndtere konflikterne og egen flair for forældresamarbejde. Endvidere kan kommunerne overveje, om flere medarbejdere bør specialuddannes i mægling og konfliktløsning.

Yderligere kan kommunerne overveje, om et sagsbehandlerskift kan være hensigtsmæssigt, hvis samarbejdet mellem forvaltning og forældre er konfliktfyldt. Interviewene med forældrene peger på, at et sagsbehandlerskift kan give ny grobund for samarbejdet mellem kommune og forvaltning, hvis det er gået i hårdknude. En anden mulighed er at tildele de allermost komplekse sager to rådgivere, der har til opgave at håndtere henholdsvis barnets og forældrenes perspektiv.

Vores undersøgelse peger endvidere på muligheden for systematisk at inddrage en tredjepart, der kan agere "neutral udenforstående". Vedkommende kan fx bidrage til at afhjælpe nogle af de dilemmaer, der er indlejret i socialt myndighedsarbejde, og understøtte, at forældrene bliver medspillere i mødet med kommunen. Det kan fx være en § 54-støtteperson eller repræsentanter/bisiddere fra frivillige organisationer, der kan støtte forældrene og samtidig – i kraft af den etab-

lerede relation til forældrene – kan udfordre forældrenes opfattelse af deres sag og deres relation til deres barn.

8.4 Gentænkning af lovreglernes relevans og potentiale for at skabe kontinuitet

Samlet set har undersøgelsen afdækket en række forhold, som giver anledning til at reflektere over lovreglernes grundlag for at skabe kontinuitet i anbragte børns liv. Det relativt spinkle omfang af sager, hvor kontinuitetsreglerne er blevet anvendt, indikerer, at kontinuitetsreglernes potentielle virkning er begrænset kvantitativt, idet reglerne kun er anvendt i en meget lille andel anbringelses-sager. Desuden spiller en række andre forhold ind på lovreglernes potentiale for at skabe større kontinuitet og stabilitet og i sidste ende øget trivsel i anbragte børns liv. Hvis forældrene fx har modstand og skaber konflikt omkring anbringelsen, samværet med barnet og andre beslutninger omkring barnet, kan barnet fortsat opleve ustabilitet og usikkerhed omkring anbringelsen og have svært ved at få gavn af den. Derudover kan der være særlig stor usikkerhed omkring en anbringelse, når barnet bliver ældre. Teenageren kan blive svær for en plejefamilie at håndtere, hvilket kan føre til sammenbrud i anbringelsen uanset de afgørelser, der tidligere er truffet ud fra et kontinuitetsønske (Ankestyrelsen, 2012).

Hvis man perspektiverer kontinuitetsreglerne i lyset af udviklingen på det sociale, specialiserede børneområde, er det interessant at overveje, i hvilken udstrækning kontinuitetsreglerne harmonerer med normaliseringstænkningen i fx "Sverigesmodellen" og "Indsatstrappen". Disse tilgange er i de seneste år blevet udviklet og implementeret i flere kommuner og har her haft stor indflydelse på organiseringen af indsatserne på børn og unge-området. Spørgsmålet er, hvilken indflydelse dette paradigme har på kommunernes anvendelse af særligt lovreglen om videreført anbringelse, indtil barnet fylder 18 år, da lovreglen netop medfører lange anbringelser. I den svenske model er normaliseringstænkningen et centralt element, hvilket bl.a. indebærer, at barnet skal have en indsats, der er så tæt på normalområdet som muligt – fx indsatser i hjemmet og korte anbringelser (Pedersen & Kloppenborg, 2017). En konsekvens af denne normaliseringsbestræbelse kan være, at socialrådgiverne vil være mindre tilbøjelige til – eller få mindre opbakning til – at tænke i lange, kontinuerede anbringelser. Udbredelsen af normaliseringstænkningen med insatstrappen på det socialfaglige område kan således tænkes at arbejde imod implementeringen af lovreglerne om kontinuitet i anbringelse, især de videreførte anbringelser. Spørgsmålet er, om udviklingen på det specialiserede børneområde kan bidrage til at forstå den relativt begrænsede anvendelse af lovreglerne.

Den antalsmæssigt begrænsede anvendelse af lovreglerne betyder, ud fra et evalueringsperspektiv, at mulighederne for at foretage kvantitative vurderinger af lovreglernes effekt på anbragte børn og unges trivsel er stærkt begrænset. Antallet af børn, hvor de enkelte lovregler har været anvendt, er for lille til statistisk at kunne afgøre, om variationer skyldes de tre lovregler eller blot tilfældigheder. Det peger på et behov for at undersøge lovreglernes betydning, set fra anbragte børn og unges perspektiv. Her er det særlig relevant at afdække, hvilken betydning lovreglen om videreført anbringelse har haft for børn og unge, der har oplevet brugen af den, eller har haft et ønske om, at den blev anvendt. Det vil bidrage til at besvare spørgsmålet om, hvorvidt lovreglerne har skabt øget kontinuitet til fordel for anbragte børn, samtidig med at vi sikrer barnets perspektiv høj prioritet.¹⁴

Fra et socialpolitisk og socialfagligt perspektiv peger vores undersøgelse således på et behov for en generel diskussion af lovreglerne i lyset af udviklingen på det sociale område siden lovregler-

14. Her skal man være opmærksom på, at en stor del af de børn, i hvis sag kontinuitetsreglerne anvendes, er meget små, når beslutningen tages, og at det derfor først er muligt på et senere tidspunkt i opvæksten at spørge til barnets egen vurdering af, hvorvidt der var tale om en hensigtsmæssig beslutning.

nes vedtagelse. I hvilke særlige tilfælde er de mest relevante? I hvilke helt konkrete situationer er det af væsentlig betydning for barnet, at kontinuitetsreglerne tages i brug, som lovbemærkningerne foreskriver? Hvilke konkrete tiltag er nødvendige for, at lovreglerne som redskaber til at sikre kontinuitet og stabilitet kan blive mere virkningsfulde? Vores evaluering indikerer, at forløsningen af lovreglernes potentiale for at skabe kontinuitet afhænger af forvaltningernes evne til at håndtere samarbejdet med forældrene og til at yde støtte til dem. Her kan der være behov for at udvikle nye metoder til at organisere socialrådgivernes relation til forældrene, hvor der fx er to socialrådgivere i hver enkelt sag, som nævnt ovenfor – én rådgiver for forældrene og én for barnet. Endvidere kan der være behov for at udvikle systematiske indsatser, der er målrettet forældrene. På den måde kan kommunerne skabe et stærkere udgangspunkt for, at forældre bliver medspillere i implementeringen af reglerne ved at understøtte formålet om at skabe kontinuitet og stabilitet i anbragte børns liv.

Litteratur

- Ankestyrelsen (2014): *Ankestyrelsens undersøgelse om samarbejdet mellem plejefamilier og kommuner. Delundersøgelse 3: Praksisundersøgelse om anbragte børn og unge, der flytter fra en plejefamilie til et nyt anbringelsessted*. København: Ankestyrelsen.
- Ankestyrelsen (2015): *Uensartet praksis i sager om videreført anbringelse*. Tilgængelig på: <https://ast.dk/born-familie/sager-om-born-og-unge/viderefort-anbringelse>. Besøgt 13-11-17.
- Baviskar, S., M.N. Christoffersen, K. Karmsteen, H. Hansen, M. Leth-Espensen, A. Christensen & J. Brauner (2016): *Kontinuitet i anbringelser. Evaluering af lovændringer under Barnets Reform, delrapport 1*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 16:03.
- Charmaz, K. (2006): *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide through Qualitative Research*. London, Sage Publications Ltd.
- Dreyfus, H.L. & S.E. Dreyfus (2005): "Peripheral Vision: Expertise in Real World Contexts". *Organization Studies*, 26(5), s. 779-792.
- 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. & T.B. Jakobsen (2009): *Omsorg for anbragte børn – døgninstitutionens hverdag og vilkår*. København: Akademisk Forlag.
- 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., D. Andersen, A.-D. Hestbæk, M. Lausten, L. Knudsen, R. Fuglsang & F. Gerstoff (2008): *Anbragte børns udvikling og vilkår. Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 08:23.
- Egelund, T. (2002): "Magtudøvelse i børneforsorgen". I: M. Järvinen, J.E. Larsen & N. Mortensen (red.): *Det magtfulde møde mellem system og klient*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, s. 130-147.
- Ejrnæs, M. (2006): *Faglighed og tværfaglighed: Vilkårene for samarbejde mellem pædagoger, sundhedsplejersker, lærere og socialrådgivere*. København: Akademisk Forlag.

- Goffmann, E. (1967): *Anstalt og menneske*. København: Jørgen Paludans Forlag.
- Haugaard, J.J. & C. Hazan (2003): "Adoption as a Natural Experiment". *Development and Psychopathology*, 15(4), s. 909-926.
- Harrits, G.S. (2016): "Being Professional and Being Human. Professional's Sensemaking in the Context of Close and Frequent Interactions with Citizens". *Professions & Professionalism*, 6(2), s. 1-17.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009): *Orienteringsskrivelse om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen m.v.)*. Tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=123261>. Besøgt 20-12-2017.
- Järvinen, M., J.E. Larsen & N. Mortensen (2002): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.
- Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (2003): *At skabe en klient – Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (2012): *At skabe en professionel – Ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kliman, G. (2006): "Methods for Maximizing good Effects of Foster Care". *International Journal of Applied Psychoanalytic Studies*, 3(1), s. 4-16.
- Krogstrup, H.K. (2006): *Evalueringsmodeller*. Århus: Academica.
- Lausten, M, D. Andersen, P.R. Skov & A.A. Albæk (2013): *Anbragte 15-åriges hverdagsliv og udfordringer. Rapport fra tredje dataindsamling af forløbsundersøgelsen af anbragte børn født i 1995*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 13:07.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (1981): "The Welfare State as Workplace". *Public Welfare*, 39(3), s. 22-26.
- Mik-Meyer, N. (2017): *The Power of Citizens and Professionals in Welfare Encounters. The Influence of Bureaucracy, Market and Psychology*. Manchester: Manchester University Press.
- Munro, E. (2008): *Effective Child Protection*. London: SAGE Publications Inc.
- Ottosen, M.H. & P.S. Christensen (2008): *Anbragte børns sundhed og skolegang. Udviklingen efter anbringelsesreformen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 08:21.
- Pedersen H.S. & H.S. Kloppenborg (2017): *Slutevaluering af Herning Kommunes Sverigesprogram*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Pösö, T. & S. Forsman (2013): "Messages to Social Work Education: What Makes Social Workers Continue and Cope in Child Welfare?". *Social Work Education. The International Journal*, 32(5), s. 650-661.

- Tummers, L. (2013): *Policy Alienation and the Power of Professionals: Confronting New Policies*. Rotterdam: Edward Elgar.
- Servicestyrelsen, 2011: *Håndbog om Barnets Reform*. Odense: Servicestyrelsen. Tilgængelig på: www.servicestyrelsen.dk/born-og-unge/barnets-reform. Besøgt 20-12-2017.
- Skytte, M. (2013): "Socialt Arbejde" I: J. Guldager & M. Skytte (red): *Socialt arbejde – teorier og perspektiver*, København: Akademisk Forlag, s. 10-49.
- Socialstyrelsen, UC Lillebælt & Inquiry Partners (2012): *Håndbog om forældresamarbejde*. Odense: Socialstyrelsen.
- Svendsen, I.L. (2017): "Anbringelse – hvad siger reglerne?". I: I.L. Svendsen (red.): *Den svære beslutning. En antologi om beslutninger om anbringelse af børn og unge – hvornår, hvorfor og hvordan*, Frederiksberg: Professionshøjskolen Metropol, s. 80-107.
- Sørensen, K. (2016): "Vidensdeling med henblik på faglig udvikling". *Uden for Nummer* 16(33), s. 36-46.
- Uggerhøj, L. (2002): "Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient – ideal eller realitet". I: M. Järvinen, J.E. Larsen & N. Mortensen (red.): *Det magtfulde møde mellem system og klient*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, s. 81-106.
- Uggerhøj, L. (2010a): "Familiernes involvering og deltagelse i undersøgelsesprocessen". I: K. Kildedal, L. Uggerhøj, S. Nordstoga & S. Sagatun (red.): *Å bli undersøkt – norske og danske foreldres erfaringer med barnevernsundersøkelsen*, Oslo: Universitetsforlaget AS, s. 49-75.
- Uggerhøj, L. (2010b): *Konklusion og perspektivering*. I: K. Kildedal, L. Uggerhøj, S. Nordstoga & S. Sagatun (red.): *Å bli undersøkt – norske og danske foreldres erfaringer med barnevernsundersøkelsen*, Oslo: Universitetsforlaget AS, s. 159-169.
- Uggerhøj, L. & Nielsen, S.B. (2005): "Mellem nærhed og magt: Om retlig regulering af borgernes medvirken i børn- og ungesager". I: A. Munch (red.), *Forskning i socialt arbejde med udsatte børn og unge: en antologi*, Aabenraa: UFC Børn og Unge, s. 105-126.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008): *Implementering af Politik*. Aarhus: Academica.

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD