

Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde med børn og unge

*4. delrapport i evaluering af den
forebyggende indsats over for børn og unge*

Bente Marianne Olsen

*Børn, unge og familier
Arbejdspapir 8:2002*



Arbejdspapir
Socialforskningsinstituttet
The Danish National Institute of Social Research

***Den kommunale organisering af
det forebyggende arbejde med
børn og unge
4. delrapport i evaluering af den
forebyggende indsats over for børn og unge***

Bente Marianne Olsen

***Børn og unge
Arbejdspapir 8:2002***

Socialforskningsinstituttets arbejdspapirer indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdspapirer udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdspapiret. Arbejdspapirer er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

Om evaluering af den forebyggende indsats

Arbejdspapiret om ”Organiseringen af det forebyggende arbejde med børn og unge” er en del af projektet ”Evaluering af den forebyggende indsats”, som indgår i Socialministeriets evalueringsprogram for det forebyggende område. Evalueringen omhandler den forebyggende indsats på børn- og ungeområdet. Evalueringen er påbegyndt i januar 2001 og afsluttes i september 2002.

Evalueringen baseres på forskellige typer data: Et målrettet *litteraturstudie* med henblik på at finde empiriske undersøgelser, der kan belyse metoder og effekt af metoder inden for det forebyggende arbejde (1. delrapport). *Kvalitative undersøgelser* af henholdsvis de anvendte metoder i det forebyggende arbejde (2. delrapport), forældres og børns vurdering af indsatsen (3. delrapport), kommunernes politikker og organisering inden for området (4. delrapport). Samt *kvantitative undersøgelser* bestående af henholdsvis en spørgeskemaundersøgelse til kommunerne om det forebyggende arbejde, en spørgeskemaundersøgelse til amterne om det forebyggende arbejde (4. delrapport), samt en individbaseret undersøgelse af børn, der har modtaget forebyggende hjælp efter Serviceloven for første gang i 1998, hvor undersøgelsen er baseret på sagsbehandlerens gennemgang af journalmateriale (5. delrapport).

Delrapporterne publiceres som arbejdsnotater fra Socialforskningsinstituttet, hver delrapport formidler resultaterne fra det konkrete delprojekt. Derefter samles resultaterne i en afsluttende rapport, der primært har sagsbehandlere og andre professionelle (herunder undervisere) som målgruppe. Rapporten forventes at udkomme i september 2002. Udover den afsluttende rapport vil der blive udarbejdet to pjecer, én rettet til forældre og børn, hvor der lægges vægt på informationer af særlig relevans for denne målgruppe og én der mere har karakter af et resumé af den afsluttende rapport, denne pjece vil især have administratorer og politikere som målgruppe.

Delrapporterne er udarbejdet af forskningsassistent Inga Axelsen, seniorforsker Mogens Nygaard Christoffersen, seniorforsker Tine Egelund, forsker Bente Marianne Olsen og forskningsassistent Johanne Steenstrup. Stud. mag. pæd. Dorthe Agerlund Pedersen har været ansvarlig for koordinering af henvendelser til kommuner og amter, herunder for distribution af spørgeskemaer, stud. scient. soc. Vibeke Lybecker Jensen har udført den statistiske bearbejdning af data fra

spørgeskemaundersøgelserne om kommunernes og amternes forebyggende arbejde og stud. mag. Pæd. psyk. Signe Andrén Thomsen har ligeledes deltaget i projektet. Programleder Else Christensen har været ansvarlig for projektledelsen.

Fortegnelse over delrapporter:

Litteraturstudie om forebyggende foranstaltninger for børn og unge. Af Inga Axelsen.

Metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge. Af Tine Egelund.

Familie-erfaringer. En kvalitativ undersøgelse af 12 familiers erfaringer med at modtage hjælp efter Servicelovens § 40. Af Johanne Steenstrup.

Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde med børn og unge. Af Bente Marianne Olsen.

Social støtte til børn – En undersøgelse af børn, der modtog forebyggende hjælp i henhold til Serviceloven for første gang i 1998. Af Mogens Nygaard Christoffersen (udkommer juni 2002)

Tak til ledere og sagsbehandlere i amter og kommuner for at I trods en travl arbejdsdag har fundet tid til at deltage i interview og udfylde spørgeskemaer. Tak til børn og forældre for at I har stillet jeres erfaringer til rådighed for undersøgelsen.

Indholdsfortegnelse

Side

Kapitel 1. Resume	9
Kapitel 2. Formålet med undersøgelsen af den kommunale organisering af den forebyggende indsats	12
Kapitel 3. Metodedesign	14
Design for spørgeskema- og interviewundersøgelserne	14
Opbygning i spørgeskema og interviewguide	15
Analyse af spørgeskemaundersøgelsen	15
Udførelse og analyse af interviews i 4 kommuner	15
Validiteten i de to undersøgelser	16
Afrapportering af resultaterne	17
Deltagelsen i spørgeskemaundersøgelsen	18
Bortfaldsanalyse for spørgeskemaundersøgelsen	18
Baggrundsvariable i spørgeskemaundersøgelsen	19
Indbyggertal	19
Urbanitetsgrad	20
Beskatningsgrundlag	20
Beskæftigelsesgrad	21
Kapitel 4. Organiseringen af det forebyggende arbejde i kommunerne	23
Kommunernes politik for den forebyggende indsats med børn og unge	24
Organiseringen af det forebyggende arbejde i forskellige afdelingstyper	28
Samarbejdsformer og –relationer til andre faggrupper	31
Samarbejdet i kommunerne	32
Tværfaglig gruppe efter § 37a	35
Samarbejde med andre kommuner	36
Indkredsningen af et barn eller en ung med særlige behov	37
Organiseringen af arbejdet med § 38 undersøgelsen	40
Organiseringen af arbejdet med planer for hjælpeforanstaltninger	47
Organiseringen af foranstaltningerne efter § 40 stk. 2	49

Retningslinier for opfølgning af foranstaltninger	52
§ 40.2.1. Konsulentbistand	53
§ 40.2.2. Praktisk, pædagogisk eller anden støtte.....	54
§ 40.2.3. Familiebehandling	54
§ 40.2.4. Døgnophold	55
§ 40.2.5. Aflastningsophold.....	57
§ 40.2.6. Personlig rådgiver	58
§ 40.2.7. Fast kontaktperson.....	59
§ 40.2.10. Kost eller efterskole.....	59
§ 40.2.12. Praktiktilbud	59
Andre foranstaltninger	59
Evaluering og erfaringsopsamling af egen indsats	60
Videreuddannelse og supervision på det forebyggende område.....	61
Opsamlende diskussion af kommunernes organisation af den forebyggende indsats	64
Kapitel 5. Kommunernes samarbejde med amtet.....	69
Samarbejde mellem amter og kommuner ud fra kommuneundersøgelsen	69
Samarbejde mellem amter og kommunerne ud fra amtsundersøgelsen.....	70
Designet for amtsundersøgelsen	71
Amtets nedskrevne politik på det forebyggende område	71
Organisering af tilbudene til kommunerne	72
§ 38 undersøgelsen	73
Aktuelle tilbud i forhold til § stk. 2 foranstaltningerne	74
Amtets samarbejde med kommunerne	75
Private aktører på feltet.....	75
Tilbud om uddannelse og supervision	75
Opsamling på amtsundersøgelsen	76
Litteraturliste	77
Love, bekendtgørelser mv.	78

Kapitel 1. Resume

Undersøgelsen omhandler kommunernes organisering af den forebyggende indsats for børn og unge med særlige behov efter Servicelovens kapitel 8. Den kommunale organisering er belyst ud fra to kvantitative spørgeskemaundersøgelser til henholdsvis kommuner og amter samt ud fra en kvalitativ interviewundersøgelse af 4 kommuner. I undersøgelsen er fokus på sagsbehandlingen vedrørende § 38 undersøgelsen og § 40.2.-foranstaltningerne, ligesom kommunernes og amternes samarbejdsflader med forskellige faggrupper belyses. Undersøgelsen ser også på kommunernes og amternes politik på det forebyggende område og organiseringen af efteruddannelse og supervision.

Spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne om organiseringen af den forebyggende indsats peger på, at de mindste landkommuner med under 7.000 indbyggere generelt adskiller sig fra de øvrige kommuner ved en mindre organisering af arbejdet med børn og unge. De små kommuner har ikke specialiseret sig i børne- og ungearbejdet, som oftest varetages i integrerede afdelinger.

Det er socialrådgiverne, der er tovholdere i børne- og ungesagerne, både når det gælder § 38 undersøgelsen og de mange møder, der afholdes i afdelingerne. Det betyder dog ikke, at der ikke er mange forskellige faggrupper inde over sagerne. De fleste kommuner har et fast samarbejde med personalet i dagpasningerne og skolerne samt med sundhedsplejersken. Der holdes mange tværfaglige møder, men det er 14 % af kommunerne, der ikke har oprettet den tværfaglige gruppe efter § 37a. I langt de fleste kommuner er der faste tidspunkter for møder med forskellige samarbejdspartnere. I halvdelen af kommunerne udformer man skriftlige referater af møderne, i den øvrige halvdel må det således være op til sagsbehandleren efterfølgende at samle de nødvendige oplysninger i journalen, så brugerne kan få indsigt i de tværfaglige møder angående deres sag.

§ 38 undersøgelsen udgør et vigtigt element i lovgivningen på området, men noget tyder på, at kommunerne ikke altid udfører undersøgelsen. Desuden inddrages børn og unge ikke altid i undersøgelsen, på trods af at det af servicelovens § 58 fremgår, at det over 12 år gamle barns/unges mening skal høres om de påtænkte foranstaltninger, før de sættes i værk. De kommuner, som har en fastlagt fremgangsmåde for § 38 undersøgelserne, inddrager oftere barnet/den unge end de kommuner, som ikke har det. Der er således en statistisk sammenhæng mellem, om kommunerne har sat undersøgelsesforløbene i system og barnets/den unges hyppigere inddragelse som høringspartner.

Undersøgelsen tyder på, at mange kommuner ikke er så følsomme over for henvendelser og underretninger om alvorlige problemer i familierne. Ifølge kommunerne selv fører forhold som overgreb/vanrøgt og voldelig adfærd hos forældrene samt barnets/den unges eller forældrenes misbrug af stoffer og alkohol ikke altid til, at kommunen foretager en undersøgelse. For flere af forholdene gælder, at over halvdelen af kommunerne ikke sætter en undersøgelse i værk, og landkommunerne adskiller sig ved at være mindre følsomme over for henvendelser af den karakter end de øvrige kommuner.

Kommunernes benyttelse af foranstaltningsviften er blevet undersøgt, og det er lidt under en tredjedel af kommunerne, der anvender hele repertoire af § 40 stk. 2 foranstaltninger. Det er sådan, at jo større en kommune er, des større er sandsynligheden for, at de anvender hele viften af foranstaltninger. 10 % af landkommunerne med under 7.000 indbyggere anvender alle foranstaltningerne, mens det tilsvarende er ca. 60 % af kommuner med over 50.000 indbyggere, der gør det.

Det er op imod halvdelen af landets kommuner, som laver evalueringer af deres forebyggende indsats, men de fleste kommuner spørger dog ikke brugerne om deres syn på indsatsen. Det er der kun 4 % af kommunerne, der gør. Desuden er det få kommuner, som via en statistik systematisk følger op på udfaldet af § 38 undersøgelserne samt på hvilke § 40.2-foranstaltninger, der har effekt. Der er således ikke så stor bevågenhed omkring effekten af den forebyggende indsats på det organisatoriske niveau. Det er der heller ikke, når det gælder kommunernes politikudformning på området. De fleste kommuner har en overordnet politik på det forebyggende område, mens det er 10 % af kommunerne, som har detaljeret politikken, så den gælder vigtige områder af den forebyggende indsats som § 38 undersøgelsen eller foranstaltningerne efter § 40 stk. 2. Det er en femtedel af landets kommuner, der hverken har en skriftlig politik for den samlede forebyggende indsats eller for delaspekter af den. Og de er med få undtagelser alle landkommuner.

Ser vi på undersøgelsen af den amtslige organisering af den forebyggende indsats kan det konstateres, at amternes primære opgaver i forhold til den forebyggende indsats for børn og unge med særlige behov følger deres forpligtigelser ifølge § 34. Amterne tager sig af de vanskelige sager og stiller særlig ekspertise til rådighed for især mindre kommuner. Et vigtigt felt for amterne ligger i forhold til at stille døgnophold, aflastningsophold og familiebehandling til rådighed for især mindre kommuner, som ikke selv har kapacitet til dette. Desuden stiller amterne i forhold til § 38 undersøgelsen ekspertise til rådighed for vanskelige sager i form af rådgivning og i form af

udførelse af dele af undersøgelsen. Endelig sker der også en del koordinering i forhold til samarbejde mellem kommunerne på forebyggelsesområdet, og amterne har en del tilbud om efteruddannelse og informationsdage til kommunerne. Amterne tager således ikke særlige initiativer i forhold til at arbejde mere generelt med det forebyggende område for børn og unge med særlige behov, hvilket da også indikeres af, at det er meget få amter, som har en skriftlig politik på området.

Kapitel 2. Formålet med undersøgelsen af den kommunale organisering af den forebyggende indsats

Formålet med undersøgelsen var at beskrive kommunernes organisering af den forebyggende indsats for børn og unge med særlige behov efter Servicelovens kapitel 8 samt deres politik på området. Den kommunale organisering er belyst ud fra to kvantitative spørgeskemaundersøgelser til henholdsvis kommuner og amter samt ud fra en kvalitativ interviewundersøgelse af 4 kommuner. Vægten ligger således på det forebyggende arbejde med vægt på sagsbehandlingen vedrørende § 38 undersøgelsen og foranstaltningerne efter § 40 stk. 2 nr. 1-10 og 12. Anbringelser efter § 40.2.11 er således ikke en del af undersøgelsen. Ligesom undersøgelsen heller ikke omfatter kommunens almene forebyggelse over for børn og unge fx i relation til sundhedsplejen, daginstitutioner og skoler. Dette arbejdsrapport bringer resultaterne fra alle tre undersøgelser.

Den samlede evalueringen af den forebyggende indsats er som nævnt i indledningen bygget op om tre spørgsmål, der i denne undersøgelse besvares ud fra et organisatorisk perspektiv:

1. Hvordan opstår en børnesag?
2. Hvordan undersøges det, om der er behov for særlig støtte?
3. Hvad består en eventuel støtte i og hvad kommer der ud af den?

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen til samtlige kommuner og amter er at indhente information om organiseringen af den forebyggende indsats. Desuden skal det undersøges, om der findes grupper af kommuner, som skiller sig markant ud fra de øvrige kommuner og måske giver belæg for at sige noget om god praksis på området. Det har dog ikke været muligt at pege på god praksis ud fra spørgeskemaundersøgelserne, da det ikke er muligt via et overordnet spørgeskema til familieafdelingernes ledere at indhente nuanceret viden om praksis på feltet (Læs mere om dette i næste kapitel om metodedesignet.). Der vil derfor heller ikke ud fra denne undersøgelse kunne peges på effekter af praksis.

En række temaer skal belyses i undersøgelsen, blandt andet politikudformningen i kommunerne, organiseringen af familieafdelingen, samarbejdspartnere, § 38 undersøgelsen, handleplaner for hjælpeforanstaltninger, § 40 stk. 2. foranstaltningerne, evaluering af indsatsen samt uddannelse og supervision af personalet.

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

Kapitel 3. Metodedesign

De tre undersøgelser, der afrapporteres fra i dette arbejdspapir bygger på både kvantitativ og kvalitativ metode. De to spørgeskemaundersøgelser til henholdsvis kommuner og amter er kvantitative undersøgelser, mens undersøgelsen af organiseringen af den forebyggende indsats i 4 kommuner er gennemført med brug af det kvalitative forskningsinterview, hvor ledere af familieafdelingerne er blevet interviewet.

Det tidsmæssige forløb begyndte med et pilotstudie i en familieafdeling i april 2001. Herefter blev der udformet spørgeskema til kommunerne og interviewguide til den kvalitative undersøgelse. I august fik kommunerne tilsendt spørgeskemaet og i september og oktober blev de kvalitative interview med ledere i 4 kommuner udført. Spørgeskemaundersøgelsen blev lukket, og analysen af både data fra spørgeskemaerne og de kvalitative lederinterview påbegyndt i november. Samtidig blev der lavet en spørgeskemaguide til telefoninterviews med amterne. Interviewene med amterne udførtes i begyndelsen af januar 2002 og resultaterne umiddelbart efter analyseret. I dette kapitel beskrives metoderne i de to kommuneundersøgelser, mens metoden i amtsundersøgelsen gennemgås under denne i kapitel 7.

Design for spørgeskema- og interviewundersøgelserne

Formålet med pilotundersøgelsen var at få indsigt i den praktiske organisering i en kommune af den forebyggende indsat for på den baggrund at kunne udforme et spørgeskema til kommunerne og en interviewguide til den kvalitative undersøgelse. Pilotstudiet fandt sted i en forstadskommune til København. Desuden blev spørgeskemaet sendt ud til afprøvning i den kommune, hvor pilotstudiet fandt sted. Der blev nu udført et stort arbejde med at finde frem til ledere af familieafdelingerne. I nogle kommuner findes der en specialiseret afdeling, mens børne- og ungearbejdet i andre er integreret i en anden afdeling. Alle kommuner blev ringet op for at sikre, at spørgeskemaet nåede den rette person. Der blev udformet et følgebrev om formålet med spørgeskemaundersøgelsen til lederen samt om de øvrige undersøgelser i evalueringen. Kommunerne er blevet rykket to gange for deres besvarelser og alle afslag om deltagelse blev besvaret med et tilbud om, at deadline kunne rykkes, hvilket gjorde det muligt for mange kommuner alligevel at deltage. På den måde er det lykkedes at få høje svarprocenter i spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne på trods af, at familieafdelingerne har en meget travl hverdag.

Med hensyn til interviewundersøgelsen udvalgte vi på baggrund af en række strukturelle variable 4 kommuner, som skulle interviewes. Vi så primært på kommunernes størrelse. Vi udvalgte således et storbydistrikt i en af de store byer i landet, en forstadskommune og to landkommuner. Det var imidlertid ikke nemt at finde kommuner, som ønskede at deltage, men det lykkedes at finde fire kommuner.

Opbygning i spørgeskema og interviewguide

Spørgeskemaet til kommunerne og interviewguiden til lederinterviewene er bygget op omkring en række temaer. Temaerne afspejler en slags ideal arbejdsgang fra et problem opstår hos et barn/ung til kommunen underrettes og til den deraf følgende § 38 undersøgelse, som via en plan peger på hjælpeforanstaltninger efter § 40.2 til kommunen endelig evaluerer om foranstaltningen har virket. Desuden er der indledningsvis også spurgt til kommunens politik på området og deres tilbud om efteruddannelse og supervision til medarbejderne. Både spørgeskema og interviewguide kan rekvireres ved henvendelse til SFI, da de er for omfattende at bringe i et bilag.

Analyse af spørgeskemaundersøgelsen

Spørgeskemaet er analyseret med brug af statistikprogrammet SAS. Til brug for analysen er der udformet en række baggrundsvARIABLE for kommunerne, som bliver beskrevet i slutningen af dette kapitel. Desuden er der opstillet nogle kvalitetsmål for kommunernes arbejde, som også benyttes til at analysere variationer mellem kommunerne.

Udførelse og analyse af interviews i 4 kommuner

Jeg har anvendt det kvalitative forskningsinterview i interviewene med lederne af de 4 kommuners familieafdelinger. Desuden har jeg overværet nogle møder og interviewet nogle få andre medarbejdere i 2 af kommunerne. Det kvalitative forskningsinterview er ifølge psykologen Steinar Kvale karakteriseret ved at foregå som en professionel samtale, hvor den interviewede beskriver sin livsverden, og hvor der i interviewet finder en fortolkning sted mellem interviewer og informanter om betydningen af denne livsverden (Kvale 1997).

Interviewene er foregået på lederens kontor og optaget på bånd. Interviewene er foregået som en samtale, hvor jeg har arbejdet med at opnå et "flow" ved ikke at følge interviewguidens temaer kronologisk. Jeg har derimod mættet temaerne i den rækkefølge, som de opstod, eller kunne bringes på bane i en anden sammenhæng i samtalen. Jeg er her inspireret af psykologen Jette Fog, som har den pointe, at man ikke kan opnå flow i samtalen, hvis man både skal koncentrere sig om at lytte,

svare og følge interviewguiden. Derfor anvendes guiden som en forberedelse til interviewet, mens den under interviewet ikke benyttes (Fog, 1997. p. 118). Jeg har afslutningsvis tjekket, at alle temaer var belyst. Nogle af interviewene har jeg efterfølgende fulgt op på enten telefonisk eller ved andre møder i kommunen, og i et enkelt tilfælde har jeg lavet endnu et interview med lederen.

De båndende interviews er blevet transkriberet i deres fulde længde og efterfølgende analyseret ud fra de temaer, der følger af den såkaldt ideale arbejdsgang i en kommune. Men andre temaer er også opstået undervejs som inddragelsen af brugerne og samarbejdet med andre kommuner.

Validiteten i de to undersøgelser

Validitet kan defineres ved spørgsmålet: Måler vi det, vi tror vi måler? Og bredere formuleret: Hvad er det, vi undersøger, og er det, det vi når frem til? (Kvale, 1997. p.238). I denne undersøgelse undersøges det organisatoriske niveau i den forebyggende indsats. Der kan være et spring mellem organisationsstruktur og praksis på området (Sehested 1996), ligesom der kan være et spring mellem ledernes fremstilling af arbejdets organisering og udførsel og så praksisfeltet.

Spørgeskemaerne, som blev besvaret af lederne af de afdelinger, der udførte det forebyggende arbejde, må siges at repræsentere ledernes selvfremsstillinger. Der må med andre ord i analysen tages højde for, at der kan være et spring mellem praksis i kommunen og den frembragte empiri. Det er et forhold, som gælder al empiri, hvad enten den er indsamlet ved kvantitativ eller kvalitativ metode. En metode til at få yderligere data, der kan belyse spændet mellem selvfremsstilling og praksis, er ved at anvende metode triangulering i interviewdesignet, det vil sige anvende flere metoder i indsamlingen af empiri (Jensen 1991. kap.5). I denne undersøgelse er det muligt at validere undersøgelsesresultater ved triangulering, fordi der er udført to undersøgelser af organiseringen i kommunerne, og der desuden er to andre kvalitative interviewundersøgelser af de 4 kommuner om henholdsvis metoderne i det forebyggende arbejde (Egelund, 2002) og brugernes opfattelse af hjælpen (Steenstrup, 2002).

De kvalitative studier anvendes i analysen af spørgeskemaet og danner baggrund for at opnå nye forståelser af datamaterialet ved både at kunne stille væsentlige spørgsmålstejn til de opnåede data og ved at kunne nuancere deres betydning. Selvfremsstilling og praksis er ikke nødvendigvis modsætninger, men har forskellig vinkel på virkeligheden. Lederen ser det forebyggende arbejde fra sit perspektiv, sagsbehandleren fra et andet og endelig vil den deltagende forsker se arbejdet fra en tredje vinkel.

I forhold til interviewundersøgelsen af lederne anvendte jeg Steinar Kvaless begreb om løbende validering i interviewsituationen af informanternes udsagn, idet jeg undervejs resumerede min opfattelse af det lederne sagde, så de havde mulighed for at korrigere mig (Kvale 1984). Desuden havde jeg aftalt med lederne, at de udfyldte kommunespørgeskemaet, så jeg kunne læse det inden interviewet. Det gav et forhåndskendskab til kommunens politik og organisation og dermed et bedre grundlag for en detaljeret samtale om den forebyggende indsats. Netop denne tilgang til interviewene gav mig indsigt i, at udfyldningen af spørgeskemaet ikke altid svarede til praksis i kommunen. I spørgeskemaundersøgelsen stilles der en del spørgsmål om lovbestemte forhold, fx om § 38 undersøgelsen. Her kan lederne af familieafdelingerne komme i klemme, når de skal besvare, hvad man gør i praksis i deres afdeling. Undervejs i de enkelte interviews, viste det sig således flere gange, at udfyldningen af spørgeskemaet tydeligt afveg fra det, der blev fortalt i interviewet. Afvigelserne spændte fra, at skemaets mulige svarkategorier ikke kunne rumme det mere nuancerede svar, som lederen gerne ville have givet mig (Fx at man i kommunen var ved at tage en ikke tidligere brugt foranstaltning i anvendelse, men endnu ikke havde anvendt foranstaltningen.) til direkte modsatte svar, hvor lederen ikke i interviewsituationen kunne forklare divergensen mellem svaret i spørgeskemaet og den praksis, som blev beskrevet i interviewet. Der kan således være tale om overrapportering på visse punkter, fx om kommunernes anvendelse af § 38 undersøgelsen i spørgeskemaundersøgelsen.

Afrapportering af resultaterne

I kapitel 4 gennemgås resultaterne fra begge undersøgelserne. Beskrivelsen af kommunernes organisering af den forebyggende indsats bygger primært på spørgeskemaundersøgelsen til landets kommuner, mens den kvalitative interviewundersøgelse af 4 kommuners organisering af det forebyggende arbejde inddrages til at nuancere og problematisere de kvantitative resultater under de enkelte temaer. Interviewundersøgelsen afrapporteres ikke selvstændigt. Men inden vi går over til resultaterne af undersøgelsen, vil der afslutningsvis i dette kapitel blive redegjort for, hvem der deltog i kommuneundersøgelsen, og der vil blive redegjort for de anvendte baggrundsvariable i databehandlingen.

Deltagelsen i spørgeskemaundersøgelsen

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

Spørgeskemaet var stilet til lederen af den enhed, som varetager børne- og ungearbejdet. 90 % af spørgeskemaerne blev da også besvaret af lederen eller dennes foresatte, mens det i de resterende kommuner er andre, der har udfyldt skemaet, fx en sagsbehandler. De fleste af de personer, som har svaret på skemaet, har lang tids erfaring inden for det forebyggende område. Således har 50 % af informanterne over 14 års erfaring og kun 10 % har under 3 års erfaring.

Bortfaldsanalyse for spørgeskemaundersøgelsen

49 kommuner og storbydistrikter deltog ikke i undersøgelsen. Det er undersøgt, hvorvidt der er forskel på de kommuner, som deltog, og de, som ikke gjorde. Jeg har sammenlignet de deltagende kommuners fordeling på en række baggrundsvariable med alle landets kommuner for at se, om der er forskel på deres fordeling. De anvendte baggrundsvariable vil blive præsenteret senere. Der er en enkelte signifikant forskel mellem de deltagende og de ikke deltagende kommuner. Blandt de kommuner, som ikke deltog, tilhørte en femtedel de 10 rigeste procent af alle landets kommuner, udtrykt ved beskatningsgrundlaget, mens det kun var tilfældet for 8 % af de deltagende kommuner. Det vil dermed sige, at der blandt landets rigeste kommuner har været en markant tendens til ikke at deltage i undersøgelsen. Med dette forbehold må undersøgelsens resultater siges at være repræsentative for alle landets kommuner.

En tredjedel af de 49 kommuner, som ikke deltog, meldte tilbage om, at de ikke kunne deltage i undersøgelsen. Deres begrundelse for ikke at kunne deltage var enten tidspres eller udskiftning af stort set hele personalegruppen i familieafdelingen. De to grunde går også igen i de andre henvendelser, som vi har fået fra nogle af de deltagende kommuner for eksempel i forbindelse med problemer med at overholde svarfristen. Ved de to udsendte rykkere for indsendelse af spørgeskemaet e-mailede eller ringede flere kommuner og opgav personalemangel, tidspres eller

mange nytiltrådte medarbejdere som årsag til forsinkelsen. De enslydende henvendelser tyder på, at der er en stor personalegennemstrømning i familieafdelingerne i flere af landets kommuner. Der blev ud fra Kommunal Årbog 2000 udarbejdet en liste over lederne af familieafdelingerne, som skulle modtage spørgeskemaet, desuden blev navnet tjekket efterfølgende over et telefonopkald til vedkommende. Også ved dette opsøgende arbejde var tendensen, at mange lederstillinger var vakante, og ved telefonopringningen kunne vi konstatere, at en del kommuners familieafdelinger for nylig var eller havde været berørt af såvel ledere, som medarbejdere, der var rejst. Det samme stødte vi på, som hovedbegrundelse i de afslag, som vi fik på vores forespørgsler til udvalgte kommuner om at deltage i undersøgelsen af 4 kommuners forebyggende arbejde. Formentlig er der således en tendens til, at mange familieafdelinger, både blandt de deltagende og ikke deltagende kommuner, oplever et højt arbejdspress og er berørt af den turbulens, besættelse af ledige stillinger giver.

BaggrundsvARIABLE i spørgeskemaundersøgelsen

Der er til brug for undersøgelsen opstillet en række baggrundsvARIABLE, som belyser strukturelle forskelle imellem kommunerne. BaggrundsvARIABLENE er indbyggertal, urbanitetsgrad, beskatningsgrundlag samt beskæftigelsesgrad. BaggrundsvARIABLENE er nyttige i forhold til at skelne mellem store og små kommuner samt land og by. Desuden er det vigtigt at undersøge om rige og fattige kommuner organiserer arbejdet forskelligt.

Dataene, som indgår i alle baggrundsvARIABLENE, er trukket ud via statistikbanken hos Danmarks Statistik. Efterfølgende er dataene for alle kommunerne, også de som ikke deltog, samlet i nogle grupper oftest på baggrund af 25 %- og 75 %-kvartilerne. BaggrundsvARIABLENE for København, Odense, Århus og Ålborg er gentaget for hvert deltagende center/kontor fra de fire storbykommuner, da der ikke særskilt findes sammenlignelig statistik på bydele/distrikter i storbyerne. De enkelte baggrundsvARIABLE defineres i det følgende afsnit og fordelingen af de deltagende kommuner angives for hver gruppe. Det er endvidere undersøgt, hvorledes baggrundsvARIABLENE spiller ind på hinanden, og i de tilfælde, hvor der er en sammenhæng, beskrives den under de enkelte VARIABLE.

Indbyggertal

Indbyggertallet angiver selv sagt antallet af alle indbyggere i en kommune. Tallet er opgivet for 3. kvartal af 2001. Kommunerne er opdelt i 5 grupper:

1. 100.000 og derover. Gruppen består af København, Odense, Århus og Ålborg. I vores materiale er der 29 kommuner i gruppen, idet hvert storbydistrikt regnes som én kommune, svarende til 11 % af alle deltagerne i kommuner og storbydistrikter.
2. 50.000-99.999. I materialet var der 10 kommuner, svarende til 4 % af alle deltagerne.
3. 15.000-49.999. I materialet var der 58 kommuner, svarende til 23 % af alle deltagerne.
4. 7.000-14.999. I materialet var der 103 kommuner, svarende til 41 % af alle deltagerne.
5. 0-6.999. I materialet var der 53 kommuner, svarende til 21 % af alle deltagerne.

Urbanitetsgrad

Urbanitetsgraden er konstrueret på baggrund af Danmarks Statistiks geokode 1, som inddeler kommunerne efter deres grad af bymæssighed. Vi har inddelt kommunerne i 4 grupper, som ikke er overlappende:

1. Storbyer, som dækker København, Odense, Århus, Ålborg, Frederiksberg og Gentofte. I materialet var der i denne gruppe 30 kommuner og storbydistrikter, som svarer til 12 % af alle deltagerne.
2. Forstæder til København, hvor over 75 % af befolkningen bor i bebyggelser med over 2.000 indbyggere. I alt 19 kommuner, som svarer til 8 % af alle deltagerne.
3. Bykommuner er øvrige kommuner med byer mellem 10.000 og 99.999 indbyggere. I alt 38 kommuner, som svarer til 15 % af alle deltagerne.
4. Landkommuner er øvrige kommuner med byer, hvor der bor under 10.000 indbyggere eller hvor mere end halvdelen af befolkningen bor uden for bymæssig bebyggelse. I alt 166 kommuner, som svarer til 66 % af alle deltagerne.

Indbyggertal og urbanitetsgrad bliver ofte brugt samtidig i de følgende analyser, fx til at adskille store og små landkommuner.

Beskatningsgrundlag

Beskatningsgrundlaget er den enkelte kommunes personindkomst opgivet i 1000 kr. divideret med antallet af indbyggere mellem 16-66 år i kommunen (befolkningen primo). Tallene er fra 1998.¹

¹ Personindkomsten er opgjort som summen af primær- og overførselsindkomst samt visse udenlandske indkomster, som ikke umiddelbart kan henføres til de ovenstående to indkomsttyper (Statistisk Årbog, 2001. p 583), mens primærindkomsten omfatter løn og lignende, herunder bidrag til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger og nettooverskud af selvstændig virksomhed (Statistisk Årbog, 2001. p 583).

Spredningen inden for beskatningsgrundlaget i landets kommuner giver ikke belæg for at anvende 75 %-kvartilen. Det laveste beskatningsgrundlag i en kommune er på 129.000 kr. og det højeste er på 234.000 kr. 25 % af kommunerne placerer sig mellem 129.000 og 141.000 kr., mens 50 % af kommunerne placerer sig mellem 141.000 og 152.000 kr. De sidste 25 % af kommunerne fordeler sig mellem 152.000 og 234.000 kr. Den største spredning mellem kommunernes beskatningsgrundlag ligger inden for de sidste 10 %, som deler ved 163.000 kr. Derfor er 90 %-kvartilen anvendt som inddelingskriterium i stedet for 75 %-kvartilen.

1. Andelen af kommuner med højste beskatningsgrundlag: 163.000-234.000 kr. Svarende i vores materiale til i alt 20 kommuner, som udgør 8 %.
2. Andelen af kommuner med mellemste beskatningsgrundlag: 141.000-163.000 kr. Svarende i vores materiale til i alt 169 kommuner, som udgør 67 %.
3. Andelen af kommuner med laveste beskatningsgrundlag: 129.000-141.000 kr. Svarende i vores materiale til i alt 64 kommuner, som udgør 25 %.

Når de tre grupper ikke udgør 10, 65 og 25 % af kommunerne er det, fordi grupperne er konstrueret på baggrund af alle kommunerne, også de som ikke deltog i undersøgelsen. Og som det fremgik tidligere var der et større bortfald blandt landets rigeste kommuner end blandt de øvrige. Derfor bliver der lidt færre kommuner i den højeste gruppe og lidt flere i den midterste i vores udvalg.

Beskæftigelsesgrad

Beskæftigede opgøres som antallet af 16- og 66-årige, der aktuelt er i arbejde.² Tallene er fra 2000. For at få et mål på beskæftigelsesgraden i de enkelte kommuner divideres antallet af beskæftigede personer med antallet af personer i hele arbejdsstyrken. Arbejdsstyrken er defineret som summen af beskæftigede og arbejdsløse (Statistisk Årbog, 2001. p 562).

Ud fra 25 %- og 75 %- kvartilerne er der opstillet 3 grupper:

² Definitionen på beskæftigede er, at man enten er lønmodtager, selvstændig eller medarbejder ægtefælle. Desuden skal man være i arbejde dvs. udføre et arbejde mod en form for betaling i mindst en time i referenceperioden. Endvidere vil personer, der i referenceperioden er midlertidigt fraværende (på grund af sygdom, ferie, orlov eller lignende) blive betragtet som beskæftiget. En lønmodtager skal have en fast tilknytning til en arbejdsgiver for at blive betragtet som midlertidigt fraværende (Statistisk årbog, 2001. p 562).

1. Kommuner med den højeste andel af beskæftigelsesgrad: 96,8- 98,4 %, svarende i materialet til i alt 58 kommuner, som udgør 23 %.
2. Kommuner med mellemste andel af beskæftigelsesgrad: 94,8-96,8 %, svarende i materialet til i alt 131 kommuner, som udgør 52 %.
3. Kommuner med laveste andel af beskæftigelsesgrad: 89,1-94,8 %, svarende i materialet til i alt 64 kommuner, som udgør 25 %.

De fire baggrundsvariable er indbyrdes forbundet med hinanden. Når man krydser dem, fremgår det, at kommuner med højeste beskatningsgrundlag også har den højeste beskæftigelsesgrad, ellers kunne kommunernes borgere ikke oppebære så høj en indtjening. Derimod gælder den modsatte tendens ikke, at tilhører man en kommune med laveste beskatningsgrundlag, tilhører man også automatisk en kommune med den laveste beskæftigelse. Det skyldes, at urbanitetsgraden spiller sammen med beskæftigelsesgraden og beskatningsgrundlaget. Landkommunerne udgør 95 % af kommunerne med laveste beskatningsgrundlag, mens de kun udgør 70 % af kommunerne med laveste beskæftigelsesgrad. Indbyggerne i landkommunerne tjener ganske enkelt mindre i gennemsnit end indbyggerne i de øvrige kommuner, således at den lavere indtjening ikke alene skyldes arbejdsløshed, men også lav indkomst. Derfor kunne beskæftigelsesgraden i kommunerne i analysen af datamaterialet sjældent forklare variationer i den forebyggende indsats. Det kunne beskatningsgrundlag og urbanitet/indbyggertal derimod.

Det er tillige blevet undersøgt om andre baggrundsvariable, andelen af enlige forældre i kommunerne og mandatfordelingen ved kommunalvalget i 1997, spiller en rolle for variationerne mellem kommunerne. Det viste sig ikke at være tilfældet for mandatfordelingen. For andelen af enlige forældre var der en sammenhæng med variationerne i kommunerne, men det skyldtes, at antallet af enlige forældre er forbundet med urbanitetsgraden, således at andelen af enlige stiger med denne.

Kapitel 4. Organiseringen af det forebyggende arbejde i kommunerne

I dette kapitel beskrives kommunernes organisering af det forebyggende arbejde med børn og unge med særlige behov efter Servicelovens kapitel 8. Beskrivelsen bygger på spørgeskemaundersøgelsen til landets kommuner, mens den kvalitative interviewundersøgelse af 4 kommuners organisering af det forebyggende arbejde inddrages til at nuancere og problematisere de kvantitative resultater. Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen til amterne beskrives i kapitel 6. I beskrivelsen lægges der vægt på at synliggøre variationer i kommunernes organisering af indsatsen. Endvidere forsøges det at opnå en viden omkring sammenhænge mellem forskellige organiseringer af indsatsen og de kvalitetsmæssige konsekvenser for brugerne.

I spørgeskemaet er kommunerne blevet spurgt, om de inddrager barnet i § 38 undersøgelsen, om de udfører brugerundersøgelser, om de spørger til familiernes gavn af foranstaltningerne og om de udfører evalueringer af eget arbejde. Disse 4 spørgsmål danner i den følgende analyse udgangspunkt for at måle om forskellige organiseringer af indsatsen fører til en praksis, hvor brugerne inddrages og eget arbejde løbende revideres. De 4 spørgsmål kan selvfølgelig ikke være dækkende for en vurdering af kvaliteten i kommunernes samlede forebyggende indsats, men de kan fungere som pejlemærker i forhold til at opnå viden på enkeltområder som fx om barnet oftere inddrages i § 38 undersøgelsen i kommuner, som har udformet politiske målsætninger for den forebyggende indsats. I de følgende afsnit kaldes de 4 spørgsmål for kvalitetsmålene.

For at kunne bedømme betydningen af kvalitetsmålene er det vigtigt at vide, hvor mange kommuner, der har svaret bekræftende på disse spørgsmål. Procentsatserne vil dog blive kommenteret udførligt senere i teksten:

- Inddragelse af barnet: Det er 63 % af kommunerne, som altid inddrager barnet i undersøgelsen.
- Familiens gavn af foranstaltningerne: Det er 47 % af kommunerne, der inden for de sidste to år har spurgt forældrene, om de har haft gavn af foranstaltningerne. Der er sandsynligvis tale om, at det er sagsbehandleren, der mundtligt spørger, da kun få kommuner har lavet en brugerundersøgelse.
- Evaluering af arbejdet: 42 % af kommunerne har inden for de sidste to år foretaget en form for ekstern eller intern evaluering af deres arbejde med den samlede forebyggende indsats eller delaspekter af den.

- Brugerundersøgelse: Der er næsten ingen kommuner, der udfører brugerundersøgelser. Det drejer sig om 4 %, svarende til 10 kommuner, der har svaret ja til at have foretaget en brugerundersøgelse inden for de sidste to år.

Kommunernes forebyggende indsats beskrives nu gennem en række temaer. Det første tema belyser kommunernes politik på området. Det næste tema ser på organiseringen af selve arbejdet i forskellige afdelinger, og det følges op af et tema om diverse samarbejdspartnere og faggrupper. Siden kommer der fire temaer, som beskriver organiseringen af arbejdet med en børnesag, dvs. der ses på henvendelsesårsager, § 38 undersøgelsen, handleplaner for foranstaltninger og viften af foranstaltninger efter § 40 stk. 2. Derefter er der et tema om evaluering og erfaringsopsamling af kommunens indsats og afslutningsvis belyses kommunernes benyttelse af videreuddannelse og supervision til personalet på området.

Kommunernes politik for den forebyggende indsats med børn og unge

For at belyse kommunalpolitikernes bevågenhed i forhold til den forebyggende indsats for børn og unge er kommunerne blevet spurgt, om de har en nedskrevet politik i form af politiske målsætninger eller administrative retningslinier på området. Dels er der spurgt til, om de har skriftlige politiske målsætninger for den samlede forebyggende indsats for børn og unge med særlige behov. Og dels er der uddybende spurgt til, om der er udformet skriftlige politisk målsætninger for delasppekter af indsatsen, nemlig opsporing af børn/unge med særlige behov, § 38 undersøgelsen og viften af § 40. 2-foranstaltninger. Desuden er der spurgt til, om man har formuleret skriftlige administrative retningslinier for indsatsen, og ligeledes om man har det for de tre delasppekter. Tabel 4.1 viser, hvordan kommunerne har svaret.

Tabel 4.1. Andelen af kommuner, som angiver at have en skriftlig politik på forskellige områder. Opdelt efter kommunernes urbaniseringsgrad. Procent

Skriftlige politiske målsætninger og administrative retningslinier	Kommuner opdelt efter urbaniseringsgrad				
	Alle	Storbyer	Forstæder	By-kommuner	Land-kommuner
Skriftlige politiske målsætninger for:					
- Samlede forbyggende indsats	63	90	78	84	52
- Opsporing af børn/unge	47	89	63	43	39
- § 38 undersøgelsen	29	57	35	49	19
- § 40 stk. 2 foranstaltningerne	32	61	44	44	22
Skriftlige administrative retningslinier for:					
- Samlede forbyggende indsats	40	50	32	31	41
- Opsporing af børn/unge	34	59	41	44	26
- § 38 undersøgelsen	40	55	50	72	28
- § 40 stk. 2 foranstaltninger	38	46	39	57	32
Ja til alle ovenstående 8 punkter	10	37	16	13	4
Nej til alle ovenstående 8 punkter	20	0	11	5	28
Procentgrundlag	253	30	19	38	166

Af tabel 4.1 ses det, at to tredjedele af kommunerne har formuleret skriftlige politiske målsætninger for den samlede forebyggende indsats overfor børn og unge. Ser vi derimod på politiske målsætninger i forhold til delaspekterne, er der langt færre kommuner, der har formuleret en politik. Fx er det under en tredjedel af kommunerne, der har formuleret en politik for § 38 undersøgelsen og § 40.2 foranstaltningerne. Desuden har storbykommuner langt oftere end andre kommuner skriftlige målsætninger, mens landkommuner langt sjældnere har det.

40 % af kommunerne har formuleret skriftlige administrative retningslinier for den samlede indsats. Her er der ikke forskel mellem rurale og urbane kommuner. Men i forhold til delasppekter for skriftlige administrative retningslinier er der en forskel på urbane og rurale kommuner, således at landkommuner i mindre grad end bykommuner har skriftlige administrative retningslinier for delasppekter. Her spiller kommunens størrelse højest sandsynlig ind, idet små kommuner med mindre afdelinger har mindre brug for udspecificerede skriftlige retningslinier på det administrative område end større kommuner med flere medarbejdere i afdelingen.

I tabel 4.1 fremgår det også, at 20 % af kommunerne hverken har udformet skriftlige politiske målsætninger eller administrative retningslinier for den samlede forebyggende indsats eller delasppekter af den. Blandt de kommuner, som ingen målsætninger og retningslinier har overhovedet for den forebyggende indsats, står landkommunerne for de fleste. De 20 % svarer til 51 kommuner, hvoraf de 47 er landkommuner. Tabel 4.1 viser, at det er 28 % af landkommunerne, som svarer nej til alle 8 punkter. De tilsvarende tal for forstadskommuner er 11 %, svarende til 2 kommuner, og for bykommuner 5 %, svarende til 2 kommuner.

Det er kun 10 % af kommunerne, der både har skriftlige politiske målsætninger og administrative retningslinier for den samlede forebyggende indsats og for de tre nævnte delasppekter. Forholdet er skævt mellem storbykommuner og landkommuner. 37 % af storbyerne har svaret ja til alle 8 punkter, mens det kun er 4 % af landkommunerne.

Man kan nu spørge om det, at kommunen er skriftlig omkring politiske målsætninger og administrative retningslinier, også betyder noget for kvaliteten i det forebyggende arbejde? Ud fra de opstillede kvalitetsmål er der ingen afgørende forskelle mellem de skriftlige politikkommuner og de øvrige kommuner, når det drejer sig om inddragelsen af barnet i § 38 undersøgelsen, og om der spørges til familiens gavn af foranstaltningerne. Derimod er der en stærk tendens til, at de skriftlige politikkommunerne oftere foretager evalueringer af deres eget arbejde end de øvrige kommuner. Den samme tendens viser sig for brugerundersøgelser. Der er flere skriftlige politikkommuner, som har foretaget en brugerundersøgelse, end der er blandt de øvrige kommuner. Her er dog det forbehold, at meget få kommuner overhovedet laver brugerundersøgelser, og derfor er forholdet usikkert. Således er der i alt 10 kommuner ud af 241, som har svaret på dette spørgsmål, som foretager en brugerundersøgelse. Af dem er 4 blandt de 23 skriftlige politikkommuner, som har besvaret spørgsmålet, mens 6 er blandt de øvrige 223 kommuner, der har svaret.

Man kan altså konkludere, at i mange kommuner findes der generelle politiske målsætninger, og i lidt færre kommuner administrative retningslinier for den samlede forebyggende indsats, men kun få kommuner har konkretiseret deres politik i nuancerede målsætninger og retningslinier på området. Desuden tyder det på, at en nuanceret politikudformning følges op af evalueringer af eget arbejde og i nogle tilfælde af brugerundersøgelser.

Fra interviewundersøgelsen:

I interviewundersøgelsen af fire kommuners organisation af den forebyggende indsats var der forskel på ledernes fremstilling af deres kommunes vægt på at have en politik på det forebyggende område. Her skal fremhæves to kommuners forskellige måder, at lade forebyggelsespolitikken gennemsyrrer familieafdelingens arbejde på.

I en forstadskommune har udformningen af den forebyggende politik en årlig cyklus. Der bliver holdt medarbejdermøder forud for udarbejdelsen af den årlige virksomhedsplan for familieafdelingen. Her bliver det følgende års vigtigste opgaver prioriteret og temaer eller specifikke områder får særlig bevågenhed. Det er en proces, som finder sted i samspil mellem familieafdelingen og socialudvalget. Den overordnede politik styrer afdelingens prioriteringer, men politikken er ofte selv et produkt af, at afdelingen har fundet det nødvendigt at sætte nye initiativer i værk, som godkendes politisk. Eksempler på temaer eller områder, der bliver udformet en politik på i samspillet mellem socialudvalg og familieafdeling, er opprioriteringen af arbejdet med særligt udsatte børn med anden etnisk baggrund eller særligt svage unge mødres børn. Familieafdelingen organiserer arbejdet ud fra politikken således, at der skabes nye mødefora og nogle sagsbehandlere og familiebehandlere i kommunen gøres særligt ansvarlige for temaet/området. Den omtalte forstadskommune er en af spørgeskemaundersøgelsens "politik-kommuner". Politikken er styrende for det forebyggende arbejde, som er vævet ind i organisationen både på det administrative, praktiske og det politiske niveau.

Den anden organisering af det forebyggende arbejde henter sit eksempel i en lille landkommune. Lederen af afdelingen fortæller, at man i kommunen ikke har formuleret en forebyggelsespolitik, som går igennem organisationen. Men man har en slags politik, som overleveres mundtligt, og som de ansatte i familieafdelingen uddannes til at føre ud i livet. Der er tale om en gennemgående metode, marte meo metoden, som det forebyggende arbejde organiseres ud fra. Tine Egelund kalder det i interviewundersøgelsen af de forebyggende metoder for, at familieafdelingen har en dominerende metodepræference i behandlingen (Egelund, 2002. p 46). Metoden gennemsyrrer det

forebyggende arbejde, således at alle foranstaltninger bærer præg af denne ene metode, men den har ikke sat sig spor i kommunen på det politiske niveau i form af skriftlige beretninger, virksomhedsplaner eller lignende politiske dokumenter. Der er således tale om en mundtlig politik, som gælder i familieafdelingen, men som kan være uklar for politikerne.

I forstadskommunen følges der op på politikken, virksomhedsplanerne revideres og det besluttes om, der er dele af det forebyggende arbejde, der skal nedprioriteres og andet have højere prioritet. Det betyder ikke automatisk, at brugerne tages med på råd, men det giver mulighed for en åben diskussion i organisationen blandt de ansatte og politikerne om indsatsen på området og af de anvendte metoder. I den lille landkommune evalueres den dominerende metodepræference i behandlingen ikke løbende, fordi den ikke er synliggjort i organisationen. Det er problematisk, at metoden ikke gøres til genstand for evaluering, og at der ikke laves brugerundersøgelser i forhold til familiernes gavn af deres foranstaltninger, fordi familieafdelingens arbejde er centreret omkring en enkelt metode. Man kan forestille sig, at en skriftlig udformet politik for den forebyggende indsats, der jævnligt revideres, vil medføre vigtige diskussioner mellem politikere og personale om, hvordan indsatsen skal prioriteres, og med hvilke metoder de politiske målsætninger nås ved hver revision.

Organiseringen af det forebyggende arbejde i forskellige afdelingstyper

Siden slutningen af 1980'erne er der foregået en omfattende ændringsproces i kommunernes formelle organisationsstruktur. Generelt er der to tendenser, der har karakteriseret udviklingen af den kommunale forvaltning af den sociale service til borgerne, en tendens til decentralisering og en tendens til specialisering i 1980'erne og 90'erne (Sehested, 1996 og Lundström og Sunesson, 2002). Det er især tendensen til specialisering, der har berørt børne- og ungearbejde. Den øgede specialisering udgør det organisatoriske svar i kommunerne på at møde en stadigt voksende og komplicerede lovgivning på socialområdet, som udskiller flere og flere forskellige klientkategorier (Lundström og Sunesson, 2002). De danske kommuner er i dag organiseret forskelligt, når det gælder den forebyggende indsats for børn og unge. I mange kommuner ligger enheden for børne- og ungearbejdet i socialforvaltningen, men der er også mange steder, den ligger i børne- og kulturforvaltningen. I andre kommuner har man oprettet en personforvaltning, der samler alle ydelser til borgere under en hat. I spørgeskemaet er fokus ikke på forvaltningsniveau, men på om kommunerne har organiseret det forebyggende arbejde i en selvstændig afdeling, som har specialiseret sig i børn og ungeområdet, eller om arbejdet med børn og unge er integreret i andre afdelinger. Desuden er der spurgt til antallet af ansatte. Det sidste har mange kommuner imidlertid

ikke svaret på i spørgeskemaet, og undersøgelsen kan derfor ikke sige noget om afdelingernes størrelse.

Tabel 4.2. Andelen af kommuner, som har familieafdelingen organiseret i enten en selvstændig eller en integreret afdeling. Opdelt efter kommunernes urbaniseringsgrad. Procent

Familieafdelingens organisering	Kommunerne opdelt efter urbaniseringsgrad				
	Alle	Storby	Forstad	Bykommune	Landkommune
I selvstændig afdeling	77	87	89	92	70
I integreret afdeling	23	13	11	8	30
Procent i alt	100	100	100	100	100
Procentgrundlag	253	30	19	38	166

Tabel 4.2 viser, at trefjerdedele af kommunerne har organiseret det forebyggende arbejde i en selvstændig, det vil sige en specialiseret afdeling. I den øvrige fjerdedel af kommunerne er arbejdet integreret i andre afdelinger.

Ser vi på baggrundsvariablene, viser det sig, at der er forskel mellem land og by. Det er 9 ud af 10 bymæssigt beliggende kommuner, som har en selvstændig afdeling. Mens det tilsvarende er 7 ud af 10 landkommuner, der har en selvstændig afdeling. Der er imidlertid ikke forskel mellem bymæssige kommuner og de største af landkommunerne, når det gælder tendensen til at have en selvstændig afdeling. Ser vi på landkommunernes størrelse i forhold til, om de har organiseret arbejdet i en selvstændig eller integreret afdeling, er det sådan, at det er de mindste landkommuner med under 7.000 indbyggere, som oftere har arbejdet integreret i en anden afdeling end landkommuner med over 7.000 indbyggere. Det er således 5 ud af 10 af de mindste landkommuner, der har en selvstændig afdeling, mens det er 8 ud af 10 af de større landkommuner.

Der er også en statistisk sammenhæng mellem baggrundsvariablen, beskatningsgrundlag, og afdelingens organisering. Storbyer, forstæder og bykommuner tilhører stort set alle gruppen af kommuner med højeste eller mellemste beskatningsgrundlag, mens en tredjedel af landkommunerne tilhører kommuner med laveste beskatningsgrundlag. Den statistiske sammenhæng findes mellem det at være en landkommune, have det laveste beskatningsgrundlag og have en integreret afdeling. I

tabel 4.3 vises, at det er en femtedel af landkommuner med højeste og mellemste beskatningsgrundlag, som har en integreret afdeling, mens det er halvdelen af landkommuner med laveste beskatningsgrundlag, som har det.

Tabel 4.3. Andelen af landkommuner, som har familieafdelingen organiseret i enten en selvstændig eller en integreret afdeling. Opdelt efter landkommuner med forskelligt beskatningsgrundlag.

Procent

Familieafdelingens organisering	Landkommunerne fordelt efter højeste, mellemste og laveste beskatningsgrundlag			
	Alle landkommuner	Højeste	Mellemste	Laveste
I selvstændig afdeling	70	78	79	54
I integreret afdeling	30	22	21	46
Procent	100	100	100	100
Procentgrundlag	165	9	95	61

Sandsynligheden for at en kommune har en integreret afdeling er således størst blandt landkommuner med under 7.000 indbyggere og laveste beskatningsgrundlag. Det er dog ikke til at vide, om økonomien spiller ind på valget af en integreret afdeling eller det er kommunens størrelse, der ikke kræver en specialiseret afdeling, fordi klient og sagsbehandler måske er nærmere på hinanden end i en større kommune. Denne undersøgelse kan derfor ikke sige pege på om, det, at små landkommuner oftere har en integreret afdeling end andre kommuner, skyldes et organisatorisk valg af, hvor arbejdet foretages bedst, eller om økonomien ikke tillader specialisering på området i de mindst bemidlede kommuner.

Det kan være vanskeligt at afgøre, om arbejdet varetages bedre i selvstændige afdelinger frem for i integrerede afdelinger. Generelt har der i kommunernes socialforvaltninger været en bevægelse væk fra Bistandslovens enstregede system, fordi det i praksis ikke har været muligt for den enkelte sagsbehandler at kvalificere arbejdet tilstrækkeligt, når man både skal forholde sig til forskellige klientgrupper og flere store og komplicerede lovområder. Medarbejderne i de selvstændige

afdelinger må alt andet lige være mere specialiserede på deres område end tilfældet er i de integrerede afdelinger (Lundström og Sunesson, 2002).

I forhold til de kvalitetsmål, som er opstillet for undersøgelsen, er der den forskel på kommuner, hvor arbejdet udføres i selvstændige afdelinger, og hvor det ikke gør, at flere kommuner med selvstændige afdelinger udfører evalueringer af deres eget arbejde.

Fra interviewundersøgelsen:

Valget mellem at have en specialiseret og en integreret afdeling kan belyses med et eksempel fra den kvalitative interviewundersøgelse om organiseringen af det forebyggende arbejde. I en lille landkommune skiftede organiseringen af arbejdet karakter i den periode, jeg havde kontakt med dem, fra at have været en specialiseret familieafdeling til at blive en integreret afdeling. Det skete ved, at kontanthjælpsafdelingen blev lagt sammen med familieafdelingen på grund af personalemangel. Der behøver ikke at være noget negativt i, at arbejdet ikke længere udføres i en selvstændig afdeling, men det kan være problematisk, hvis arbejdet, som i dette tilfælde skulle udføres af færre hænder. Afdelingslederen mente, at det arbejde ikke ville blive udført dårligere, da han forudså, at man ville opnå større sammenhæng i arbejdet ved at blive lagt sammen og dermed kunne udføre arbejdet mere effektivt. Dette kan stå i modsætning til, at man 10 år tidligere i kommunen havde oprettet familieafdelingen, fordi det forebyggende arbejde med børn og unge med særlige behov ifølge lederen blev underprioriteret, fordi det var organiseret i en stor socialforvaltning, hvor alle opgaver, både handicappede, bolig, kontanthjælp og børne- og ungesager, blev varetaget samlet.

Samarbejdsformer og -relationer til andre faggrupper

Det forebyggende arbejde er præget af tværfaglighed i alle kommuner, idet der samarbejdes med mange faggrupper og findes mange forskellige mødefora. Ifølge Tine Egelunds undersøgelse af metoderne i det forebyggende arbejde er sagsbehandleren nøglepersonen i samarbejdet, en slags "case manager". Sagsbehandleren er den kontinuerlige beslutningstager, som skal mobilisere en række samarbejdspartnere, der hver for sig udfører delmomenter af det forebyggende arbejde. Et arbejde som indebærer mange praktiske gøremål med at arrangere møder for og servicere samarbejdspartnerne (Egelund, 2002. p 58 og 80).

Det er med udgangspunkt i sagsbehandlerne, at de forskellige samarbejdsflader i det følgende belyses både i den enkelte kommune og i forhold til andre kommuner. Først ser vi på samarbejde i de enkelte kommuner, herunder tværfaglig gruppe efter § 37a, og derefter beskrives samarbejdet mellem kommunerne.

Samarbejdet i kommunerne

For at belyse samarbejdsrelationerne inden for den enkelte kommune er der spurgt til hvilke faggrupper, som sagsbehandlerne samarbejder fast med, og hvilke de kun kontakter i konkrete spørgsmål (Se tabel 4.4). Alle kommunerne har mange faste samarbejdspartnere, og der findes ingen forskelle mellem storbykommuner, forstæder, bykommuner og landkommuner på dette punkt.

Tabel 4.4. Kommunalt samarbejde i sagsbehandlingen af børn og unge opdelt efter samarbejdspartnere og fordelt efter samarbejdsrelationens fasthed. Procent

Samarbejdspartner	Samarbejdsrelation					
	Fast samarbejds-partner	Kontakt i konkrete spørgsmål	Aldrig samarbejds-partner	Ved ikke	I alt procent	Antal svar-kommuner
Sundhedsplejersker	83	17	0	1	101	253
Pæd. Psyk. Rådgivning/PPR	79	19	0	2	100	253
Personale i skoler	51	47	0	2	100	253
Pers. i daginstitutioner/dagpleje	47	53	0	0	100	253
Politiet	39	57	2	2	100	252
Amtets konsulenter ¹	38	60	2	1	101	235
Praktiserende læger	8	88	4	0	100	253
Jordemødre	6	67	22	4	99	252
Privatpraktiserende psykologer	5	90	5	0	100	253
Pers. børnepsykiatrisk afd.	3	90	5	2	100	253
Personale på pædiatrisk afd.	3	83	11	3	100	253
Pers. voksenpsykiatrisk afd.	3	77	16	3	99	251
Personale på somatiske afd.	1	79	16	4	100	253

1: Tal for amterne er ikke opgjort for alle deltagerne i undersøgelsen, idet storbydistrikterne i hovedstaden er taget ud, da de ikke hører under et amt.

De partnere, som flest kommuner har et fast samarbejde med, er Sundhedsplejerskerne og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR). 4 ud af 5 kommuner har dem som faste samarbejdspartnere, mens en femtedel af kommunerne kun kontakter dem i konkrete spørgsmål.

Personalet i daginstitutioner/dagplejen og i skolen er faste samarbejdspartnere hos halvdelen af kommunerne, mens de er kontaktpersoner i konkrete spørgsmål for den anden halvdel. Amtets psykologiske, socialfaglige og pædagogiske konsulenter og politiet er også faste samarbejdspartnere for omkring en tredjedel af kommunerne, mens de tilsvarende er kontaktpersoner i konkrete spørgsmål for en femtedel af kommunerne.

De øvrige samarbejdspartnere anvender hovedparten af kommunerne *i konkrete spørgsmål*. Således gælder det for ca. 90 % af kommunerne, når der spørges til praktiserende læger og privatpraktiserende psykologer. Kommunerne har også forskelligt personale på hospitalerne som kontaktpersoner i konkrete spørgsmål. Her svinger procenten af kommuner, som anvender dette personale mellem 67 og 90 %. Det er således kun i forhold til de små børn, at sundhedspersonalet inddrages i samarbejdet jf. det hyppige samarbejde med sundhedsplejerskerne. Når det gælder større børn, inddrages sundhedspersonale kun i 10 % af kommunerne som faste samarbejdspartnere. Der findes dokumentation for, at der er mange sygdomsrelaterede problemer i børnefamilier med særlige behov (Barn og ungdoms levekår i Norden 1999. p. 20-24) og således er der brug for en sundhedsfaglig bistand. Det er vanskeligt at forestille sig, at familier konkret skulle kunne magte at skabe forandring i deres tilværelse, når de er plaget af forældres og børns fysiske og psykiske lidelser.

For at belyse samarbejdsrelationernes karakter er der spurgt til faste procedure omkring møderne med de faste samarbejdspartnere. For langt de fleste af kommunerne er der aftalt faste tidspunkter for møderne. Det gælder for ni ud af ti kommuner. Der er også spurgt til, om man har fast mødeledelse og om der bliver udarbejdet et mødereferat. I trefjerdedele af kommunerne er der fast mødeledelse og i lidt over halvdelen af kommunerne udarbejdes der et mødereferat.

Mødedeltagelsen er således sat i system i mange kommuner og dermed en del af den daglige praksis. Der udformes kun skriftlige mødereferater i halvdelen af kommunerne, selv om det må antages, at skriftlighed er nødvendig for at koordinere indsatsen overfor det enkelte barn. Den manglende skriftlighed ved de tværfaglige møder kan betyde, at konklusionerne fra møderne ikke kan indgå som sagsakter i journalerne for de enkelte børn /unge. Dette er problematisk i forhold til,

at familierne dermed ikke får mulighed for at opnå indsigt i, hvilke beslutninger, der tages i deres sag, og hvilke forhold, der ligges til grund for beslutningerne i de tværfaglige fora.

Fra interviewundersøgelsen:

I både en landkommune og i storbykommunen, der deltog i interviewundersøgelsen, fortæller lederne, at de har vanskeligt ved at få sagsbehandlere til at prioritere, at journalerne bliver ført i en travl hverdag. I en kommune har man forsøgt at løse problematikken ved, at sagsbehandlere skal være på deres arbejdsplads to dage om ugen, så der bliver tid til at føre journaler. Det vil sige, at sagsbehandlere ikke kan foretage hjemmebesøg, føre tilsyn og lignende de dage.

I forhold til det interne samarbejde i kommunerne kan det konstateres, at der foregår mange mødeaktiviteter i kommunerne omkring de sagsbehandlere, der har ansvar for det forebyggende arbejde med børn og unge med særlige behov, og at mange forskellige fagpersoner er involveret i det daglige arbejde, i og med at de nævnes som faste kontaktpersoner. Her spiller det sundhedsfaglige personale med undtagelse af sundhedsplejersken dog en marginal rolle.

Endvidere foregår en betydelig del af mødeaktiviteten omkring sagsbehandlere i brede tværfaglige sammenhænge. Ca. 60 % af kommunerne afholder tværfaglige møder i forbindelse med iværksættelse og gennemførelse af en undersøgelse og 70 % af kommunerne holder tværfaglige visitationsmøder med henblik på en ydelse/foranstaltning. Disse møder ligger ud over møder i tværfaglig gruppe efter § 37a.

Den store mødeaktivitet, hvor sagsbehandlere udgør en ankerperson i at koordinere samarbejdet med mange forskellige faggrupper, blev også bekræftet i interviewundersøgelsen med lederne om organiseringen af den forebyggende indsats. Lederne gav entydigt udtryk for, at det var overordentlig vigtig at fremme en organisering af arbejdet, der kunne rumme et stærkt samarbejde for at opnå en god sagsbehandling. Et princip, som lederne gav udtryk for var gældende både inden for den enkelte familieafdeling, både mellem ledere og sagsbehandlere og sagsbehandlere imellem samt i forhold til det tværfaglige samarbejde.

Jeg vender tilbage til den store mødeaktivitet i den opsamlende diskussion i dette kapitel.

Tværfaglig gruppe efter § 37a

En anden mødeaktivitet i kommunerne er den lovpligtige tværfaglige gruppe efter § 37a i Service Loven. 86 % af kommunerne har en tværfaglig gruppe, mens 13 % ikke har det.

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

Stk. 2. Et af gruppens medlemmer udpeges som ansvarlig for at koordinere indsatsen over for det enkelte barn og den enkelte unge. (Bekendtgørelse af lov om social service LBK nr. 944 af 16/10/2000)

I vejledningen uddybes dette med at: "En tværfaglig gruppe er ligeså meget en arbejdsform som en organisation, og gruppens kontaktflade vil således afhænge af den konkrete tilrettelæggelse af det tværfaglige samarbejde i kommunen, kommunens størrelse mv. Der kan således oprettes mere end én tværfaglig gruppe. Tværfaglige grupper kan fx opdeles efter geografiske områder eller efter særlige børnegrupper. (VEJ nr. 208 af 19/12/2000, punkt 3.2. p 17).

Fra interviewundersøgelsen:

De fire deltagerkommuner i den kvalitative interviewundersøgelse om organiseringen af det forebyggende arbejde vægtede ikke den tværfaglige gruppe højt, da der var så mange andre tværfaglige aktiviteter i kommunerne. Den oprindeligt nedsatte tværfaglige gruppe, hvor der også skulle være socialfaglig ekspertise i, var nemlig alle steder afløst af andre mødefora, som også var kendetegnet ved tværfaglighed. I loven er tværfaglig gruppe beskrevet som et forum, hvor der skal udpeges en ansvarlig person til at varetage indsatsen for det enkelte barn eller den enkelte unge. I to kommuner fungerede det, lederen kaldte tværfaglig gruppe, som et tværfagligt mødeforum, hvor mange faggrupper mødtes og diskuterede generelt. Både i et storbydistrikt og i en landkommune, som deltog i delundersøgelsen, var gruppen således et samlingspunkt for lokale kræfter, der diskuterede forebyggelse generelt og ud fra hinandens oplæg, men aldrig ud fra enkeltsager. Ifølge interviewene med lederne lyder det som om, tværfagligheden i forhold til enkeltsager bliver repræsenteret ved de mange møder, som sagsbehandlere holder i forbindelse med iværksættelse af foranstaltninger, og ikke i den tværfaglige gruppe, hvor temaet er generel forebyggelse i forhold til gruppen af særligt udsatte børn og unge.

I en nylig dansk undersøgelse om tværfaglige grupper i fem kommuner viste det sig også, at der var flere grupper, som ikke behandlede enkeltsager. Undersøgelsen blev dog gennemført lige umiddelbart inden § 37a i SL trådte i kraft, og der er derfor tale om grupper efter lov om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge (Borup mfl. 2001).

Samarbejde med andre kommuner

I modsætning til den store mødeaktivitet inden for den enkelte kommune er der ingen kommuner, som kan siges at være specielt orienteret mod samarbejde med andre kommuner på det forebyggende område med børn og unge. Spørgeskemaet åbner mulighed for at undersøge samarbejde mellem kommunerne i forhold til kontakt til en klients tidligere bopælskommune samt i forhold til efteruddannelse og supervision for medarbejderne.

Vedrørende efteruddannelse er det 14 % af kommunerne, der har en form for samarbejde omkring efteruddannelse. Det er alle kommuner med under 15.000 indbyggere, og de fleste er landkommuner (85 %). De fleste af kommunerne ligger i den gruppe af kommuner, som har det mellemste beskatningsgrundlag.

6 % af kommunerne samarbejder om supervision. Alle disse kommuner er landkommuner. To tredjedele af disse kommuner tilhøre den mellemste gruppe, når vi ser på baggrundsvariablen beskatningsgrundlag i kommunen.

Det er få kommuner, der samarbejder om uddannelse og supervision, selv om det må være oplagt for mindre kommuner, hvor der kun er få ansatte inden for området, og det er derfor er vanskeligt at lave interne kurser. En forklaring på det manglende samarbejde kan være, at kommunerne deltager i kommuneforeningens regi i efteruddannelse og derfor ikke behøver et samarbejde om det. En anden forklaring kan være, at det er dyrt at efteruddanne personalet. Dette indikeres af, at det ikke er den fattigste del af landkommunerne, der samarbejder omkring efteruddannelse og supervision, men landkommuner i den mellemste beskatningsgruppe.

Forhold om uddannelse og supervision internt i kommunerne belyses senere i dette kapitel.

Et andet område for samarbejde mellem kommuner er, om man kontakter en tidligere bopælskommune, når man får nye klienter med en børne- eller ungesag. Det er der kun en tredjedel

af kommunerne, der oftest eller altid gør, mens to tredjedele svarer, at det gør de sjældent eller aldrig.

Indkredsningen af et barn eller en ung med særlige behov

I de følgende afsnit vil kommunernes arbejde med § 38 undersøgelsen blive belyst. Vi begynder i dette afsnit med at se på henvendelser til kommunerne om problemer i familier med børn og unge. Kommunerne er ifølge Servicelovens § 38 pålagt at udføre en undersøgelse, hvis de får kendskab til, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte. I vejledningen står der, at "Det må tillægges stor betydning, at kommunen foretager en grundig indledende undersøgelse. Det gælder om på så tidligt et tidspunkt som muligt at få en kvalificeret afdækning af, om der foreligger problemer, der bør resultere i iværksættelse af hjælpeforanstaltninger, og i bekræftende fald at få et grundlag for at kunne vurdere, hvilke foranstaltninger der vil være formålstjenlige ud fra karakteren af problemerne." (Vejledning nr. 208).

I spørgeskemaet er det blevet belyst hvilke henvendelsesårsager, der fører til, at kommunen foretager en § 38 undersøgelse. I tabel 4.5 vises det, hvorledes kommunerne har svaret.

Tabel 4.5. Diverse henvendelsesårsager angående børn og unges forhold til kommunerne opdelt efter, hvor hyppigt kommunerne vurderer årsagen fører til, at der foretages en § 38 undersøgelse. Procent

Henvendelsesårsag	Iværksættelse af § 38 Undersøgelse					
	Aldrig/ Sjældent	Ofte	Altid	Ved ikke	I alt pct.	Antal svar kommuner
Overgreb eller vanrøgt på børn/unge	4	18	78	1	101	251
Voldelig adfærd hos forældrene	7	30	62	2	101	252
Barns/ungs misbrug af stoffer/alkohol	10	35	51	4	100	251
Forældres misbrug af stoffer/alkohol	6	43	49	2	100	252
Barnets/den unges psykiske sygdom	13	35	47	4	99	251
Tegn på børn/unges mistrivsel	5	49	44	2	100	252
Voldelig adfærd hos barnet/den unge	9	45	43	3	100	252
Forældrene magter ikke opdragelsen	8	54	37	2	101	252
Kriminalitet hos barnet/den unge	13	47	37	4	101	251
Forældres psykiske sygdom	11	50	36	3	100	252
Fysisk sygdom/handicap hos barn/ung	37	34	25	4	100	252
Kriminalitet hos den voksne	31	46	12	11	100	249
Forældres fysiske sygdom/handicap	45	38	10	8	101	252
Problemer i daginstitution/dagpleje	25	61	9	5	100	252
Problemer i skolen	26	58	9	6	99	252
Samværsproblemer i familien	51	37	7	5	100	251
Vanskeligheder i forb. med skilsmisse	65	27	4	5	101	252
Fattigdomsproblemer i familien	73	15	4	8	100	251

De forhold, som et flertal af kommunerne svarer, at de altid foretager en undersøgelse på baggrund af, er alle stærkt afvigende fra det normale spektrum af børn og unges liv. Det gælder Overgreb eller vanrøgt på børn/unge (78 %), Voldelig adfærd hos forældrene (62 %), Forældres eller børns

misbrug af stoffer eller alkohol (49 og 51 %) samt barnet/den unges psykiske sygdom (47 %). Det er vanskeligt at forstå, at så alvorlige forhold ikke fører til en § 38 undersøgelse i alle landets kommuner. Der er tale om store forskelle mellem land- og bykommuner. Af tabel 4.6 fremgår det, at procenten, der svarer ”altid” falder med urbaniseringsgraden. Overgreb eller vanrøgt på børn/unge fører således til iværksættelse af en § 38 undersøgelse i to tredjedele af landkommunerne, mens der tilsvarende iværksættes en § 38 undersøgelse i næsten alle storbykommuner. Men generelt må det konkluderes, at mange kommuner, ifølge dem selv, uanset deres urbaniseringsgrad ikke reagerer på henvendelser om meget alvorlige forhold i børn og unges liv, og at der derfor ikke indledes en undersøgelse, sådan som det foreskrives i Servicelovens § 38.

Tabel 4.6. Henvendelser til kommunerne angående børn og unges forhold, som fører til at der altid foretages en § 38 undersøgelse i kommunen, opdelt efter henvendelsesårsag og fordelt efter kommunernes urbaniseringsgrad. Procent

Henvendelsesårsag	Iværksættelse af § 38 undersøgelse fordelt efter urbaniseringsgrad					
	Alle	Stor byer	Forstæder	By-kommuner	Land-kommuner	Antal svar-kommuner
Overgreb eller vanrøgt på børn/unge	78	97	89	84	71	251
Voldelig adfærd hos forældrene	62	77	84	73	53	252
Barnets/den unges misbrug af stoffer eller alkohol	51	80	79	50	42	251
Forældres misbrug af stoffer/alkohol	49	83	74	61	38	252
Barnets psykiske sygdom	47	77	63	50	40	251
Voldelig adfærd hos barnet/den unge	43	77	74	53	32	252
Forældres psykiske sygdom	36	53	58	37	30	252

Vender vi igen tilbage til tabel 4.5 er der en række henvendelsesårsager, som et flertal af kommunerne svarer, at de sjældent foretager en § 38 undersøgelse på baggrund af. Det drejer sig om *Samværsproblemer i familien* (48 %), *Vanskeligheder i forbindelse med skilsmisse* (61 %) og *Fattigdomsproblemer i familien* (60 %).

Det er interessant, at henvendelser om fattigdomsproblemer kun yderst sjældent fører til en § 38 undersøgelse. I brugerundersøgelsen (Steenstrup, 2002), fremgår det, at flere af familierne i perioder har haft en ustabil økonomi, som blandt andet har betydet, at der ikke var råd til en ferie i sommerhus. Der gives også et eksempel på, hvordan en aflastningsfamilie kan opnå økonomiske midler fra kommunen til et barns fritidsinteresse, mens moren får afslag på hjælp til fritidsaktiviteter.

Denne undersøgelse bekræfter, at det primært er de henvendelser, der handler om familiernes adfærdsmæssige problemstillinger, som kommunerne er følsomme overfor, når det gælder om at iværksætte en § 38 undersøgelse. Mens samfundsskabte problemer som fattigdom ifølge kommunerne ikke resulterer i en undersøgelse.

Organiseringen af arbejdet med § 38 undersøgelsen

I det følgende belyses det, om kommunerne følger en fast fremgangsmåde ved gennemførelsen af § 38 undersøgelsen, og på om de overhovedet foretager undersøgelsen. Dernæst ses der på hvilke samarbejdspartnere, som inddrages i undersøgelsen, og der fokuseres på, hvem der eksternt køber ydelser hos i den forbindelse. Til slut belyses det, om kommunerne har forsøg på området. Vi begynder med den faste procedure for undersøgelsen.

Tabel 4.7. Kommuner fordelt efter om de følger en fastlagt fremgangsmåde i § 38 undersøgelsen. Procent

Fastlagt fremgangsmåde i § 38 undersøgelsen				
Ja	Nej	Ved ikke	I alt procent	Antal svar-kommuner
65	34	0	99	252

To tredjedele af kommunerne følger en fastlagt fremgangsmåde ved gennemførelsen af § 38 undersøgelsen. BaggrundsvARIABLENE viser ingen systematiske forskelle mellem de kommuner, som har en fastlagt fremgangsmåde i § 38 undersøgelsen, og de som ikke har. Men i forhold til kvalitetsmålene er der en sammenhæng mellem at have en fastlagt fremgangsmåde og altid

inddrage barnet i § 38 undersøgelsen. De kommuner, som svarer bekræftende på, at de har en fastlagt fremgangsmåde ved § 38 undersøgelsen, inddrager således barnet hyppigere i § 38 undersøgelsen, end de kommuner, som har svaret nej til spørgsmålet. Når vi ser på om barnet altid inddrages er forholdet mellem bekræftende kommuner og benægtende kommuner to tredjedele mod en tredjedel. Det vil sige blandt dem, der har svaret bekræftende på, at de inddrager barnet, er to tredjedele kommuner med fast procedure, mens en tredjedel ikke er det.

Ligeledes forholder det sig med brugerundersøgelser og inddragelsen af barnet. Her er forholdet mellem bekræftende kommuner og benægtende kommuner 90 % mod 10 %. Det er dog som nævnt kun 4 % af kommunerne, som har udført en brugerundersøgelse. Men der er den samme tendens i hele materialet til, at kommuner som enten planlægger, er skriftlige eller har faste retningslinier på forskellige områder af den forebyggende indsats langt oftere end de øvrige kommuner er blandt de få der anvender brugerundersøgelser.

Kommunerne er ikke blevet spurgt direkte i spørgeskemaet, om de foretager den lovpligtige § 38 undersøgelse i alle deres børne- og ungesager. Der er kun en kommune, som konsekvent har svaret nej i alle spørgsmål i spørgeskemaet vedrørende undersøgelsen, og dermed indikeret at de aldrig foretager en § 38 undersøgelse. Derfor må vi tage udgangspunkt i, at der mindst er to tredjedele af kommunerne (nemlig de som svarer bekræftende på, at de har en fastlagt fremgangsmåde ved gennemførelsen af undersøgelsen), der foretager en undersøgelse. Men at minimum to tredjedele af kommunerne skulle udføre undersøgelsen, svarer dårligt overens med evalueringens øvrige resultater på dette punkt.

Fra interviewundersøgelsen:

I interviewundersøgelsen med familieafdelingernes ledere blev det fremhævet, at der altid blev foretaget en systematisk § 38 undersøgelse i alle børne- og ungesager i de 4 deltagende kommuner. Imidlertid viste undersøgelsen af metoderne i det forebyggende arbejde, at sagsbehandlerne sjældent havde en systematik omkring undersøgelsen (Egelund, 2002. p 20 og 72-74). Det må derfor konstateres, at der er et spring mellem ledernes forståelse af familieafdelingens praksis og sagsbehandlernes.

Det fremgår også af brugerundersøgelsen, at der ikke altid udføres en systematisk undersøgelse i de 4 kommuner. Ingen af familierne beretter om et afsluttet og klargjort undersøgelsesforløb, der har ligget forud for den foranstaltning, de har modtaget. Kun en enkelt mor er blevet informeret om, at

kommunen, som et led i en undersøgelse, ville studere barnet i dagsinstitutionen. De fleste familier har således ikke kendskab til, om der i deres tilfælde er blevet udarbejdet en helhedsorienteret og afsluttet § 38 undersøgelse, før eller sideløbende med deres foranstaltning. Eller om der overhovedet er blevet lavet en § 38 undersøgelse. Steenstrups undersøgelse peger dermed på, at familierne ikke har fået tilstrækkelig information om § 38 undersøgelsen. Hertil kommer, at flere familier har oplevet, at de er blevet kontrolleret, uden præcis at vide hvorfor. På den måde befinder mange af familierne sig i en tilstand af midlertidighed, hvor de i perioder oplever, at de er ”på prøve” som gode nok forældre (Steenstrup, 2002).

Både Steenstrups og Egelunds undersøgelse viser således, at § 38 undersøgelsen ikke udgør et afgrænset, systematisk forløb, men strækker sig over et ubestemt spænd af tid. Det kan derfor ikke udelukkes, at der har fundet en overrapportering sted i spørgeskemaundersøgelsen med hensyn til, om kommunerne udfører undersøgelsen og følger en fast fremgangsmåde.

Det næste afsnit handler om de mange forskellige personer, som inddrages i § 38 undersøgelserne (Se tabel 4.8). Der er spurgt til inddragelsen af både eksterne og interne fagpersoner samt til barnet/den unge og forældrene.

Tabel 4.8. Kommunernes inddragelse af personer i § 38 undersøgelsen opdelt efter person- eller faggruppe og fordelt efter hyppigheden af inddragelsen. Procent

Personer, der inddrages	Kommuner fordelt på hyppigheden af forskellige personers inddragelse i § 38 undersøgelsen					
	Aldrig/ sjældent	Oftest	Altid	Ved ikke	I alt pct.	Antal svar- kommuner
Mor til barnet/den unge	0	8	91	2	101	253
Far til barnet/den unge	0	14	84	2	100	253
Barnet/den unge	3	31	63	3	100	252
Sagsbehandlers leder	26	41	31	2	100	251
Sundhedsplejersker	6	68	23	2	99	250
Pædagoger	7	67	23	3	100	251
Lærere	8	67	22	2	99	251
Pæd. Psyk. Rådgivning/PPR	9	71	18	2	100	251
Andre sagsbehandlere i gruppen	26	53	18	2	99	250
Tværfaglig gruppe	28	51	18	3	100	251
Anden psykolog ansat i kommunen	48	28	7	17	100	212
Sagsbehandler fra tidligere bopælskommune	66	24	6	3	99	248
Institutioner for forældrebevneundersøgelser	71	19	5	5	100	246
Tale-høreplejere	63	27	4	6	100	247
Psyk., Socialfag., Pæd. konsulent fra amtet	67	25	4	4	100	247
Andre sagsbehandlere i kommunen	62	30	2	5	99	248
Privatpraktiserende psykolog	78	16	1	5	100	241

Med hensyn til inddragelsen af barnet fremgår det af servicelovens § 58, at "Er et barn fyldt 12 år, skal der, forinden der træffes afgørelse i en sag om foranstaltninger efter kapitel 8 og forinden der træffes afgørelse i en sag om ophør af en anbringelse, finde en samtale sted med barnet herom. Stk. 2. For børn under 12 år skal der foreligge oplysninger om barnets holdning til den påtænkte foranstaltning og til spørgsmålet om ophør af anbringelsen, i det omfang barnets modenhed og sagens art tilsiger det." (Bekendtgørelse af lov om social service LBK nr. 944 af 16/10/2000). I Vejledning udbydes det for børn, der er fyldt 12 år: "Der er efter bestemmelsen således tale om en egentlig pligt for kommunen til altid at give barnet mulighed for en samtale." Og der tilføjes: "Da børn, der er fyldt 12 år, er tildelt en egentlig ret til at blive hørt, bør barnets opfattelse tillægges betydning i den samlede vurdering vedrørende afgørelsen om foranstaltninger." (VEJ nr. 208 af 19/12/2000. Punkt 3.6. p. 22). Loven pålægger således kommunerne en egentlig høringspligt over for barnet, som er over 12 år, med mindre barnet ikke er i stand til at udtale sig. Specifikt i forhold til § 38 undersøgelsen siges det: "Det er således væsentligt, at barnets eller den unges egen mening kommer til udtryk gennem en samtale med de pågældende børn og unge." (Vejledning nr. 208).

Ser vi på tabel 4.8 er det markant, at barnet sjældnere inddrages i undersøgelsen end moren (91 %), som altid inddrages i næsten alle kommuner. Faren (84 %) inddrages også altid hyppigere end barnet (63 %). Som nævnt inddrages barnet langt oftere i kommuner, hvor der er en fastlagt fremgangsmåde for § 38 undersøgelsen, end i kommuner, hvor der ikke følges en fast procedure. Det tyder på, at i de kommuner, hvor man har reflekteret over forløbet af undersøgelsen, er man mere opmærksom på vigtigheden af, at barnet høres. Andre undersøgelser af området viser også, at barnet sjældent inddrages. I en mindre kvantitativ undersøgelse opgav sagsbehandlerne, at de sjældent talte med barnet. Dette gjaldt også, selvom børnene var så store, at de skulle inddrages ifølge loven (Epsen, 2001. p. 38 og 42).

Det forhold, at faren høres oftere end barnet, skal holdes op imod, at faren i mange familier har en perifer position i forhold til familien. Egelund skriver, at sagsbehandlerne opfatter fædrene som mere marginalt placeret i børnenes liv end mødrene, og at der anvendes færre kræfter på at ansvarliggøre fædrene og sætte dem i arbejde i forhold til deres børns udvikling, end der anvendes på mødrene (Egelund, 2002. p 56). Det er en tendens, som også Steenstrups brugerundersøgelse bekræfter. Der var således kun få familier, hvor der var en far eller stedfar i familierne, og i de øvrige familier var det ikke lykkedes at opretholde kontakten til fædrene, efter at de blev skilt fra mor og barn af mange forskellige årsager. Noget tyder dermed på, at faren forsøges inddraget, men

at det sjældent lykkedes, eller også inddrages han med det formål at få ham distanceret fra familien i en periode (Steenstrup, 2002).

Sagsbehandlerens kontakt til familien går primært gennem moren. Med hensyn til kontakten til moren går udviklingen i retning af, at kontakten ikke har karakter af behandling eller praktisk støtte, men af samtaler, hvor sagens gang udlægges for moren og hendes accept opnås (Egelund, 2002. p 54-55).

Der er dog ikke i spørgeskemaet spurgt til kvaliteten af kontakten, hvilket betyder, at selv om mødre og fædre oftere inddrages end barnet, vides det ikke ud fra undersøgelsen om, de indgår som ligeværdige parter med sagsbehandleren. Som det blev beskrevet før, peger brugerundersøgelsen på, at familierne ikke informeres tilstrækkeligt om § 38 undersøgelsen (Steenstrup, 2002).

Næst efter forældrene og barnet inddrages sagsbehandlerens leder oftest. De øvrige fagpersoner falder i to grupper: De som er interne i kommunen, så som sundhedsplejersker, personale i dagpasning og skoler, og som der ikke skal betales for. De inddrages i ca. 20 % af kommunerne. Den anden gruppe er mere blandet, og nogle er eksterne, og nogle skal der betales for at benytte i undersøgelsen. De udgør fast partner i undersøgelsen imellem 7 og 1 % af kommunerne.

Nogle af de eksterne fagpersoner, som indgår i tabel 5.8 har kommunerne udgifter ved at inddrage. 85 % af kommunerne køber af og til hjælp hos privatpraktiserende psykologer i forbindelse med undersøgelsen. 86 % af kommunerne anvender institutioner, der udfører forældrevejeundersøgelser, mod betaling. Mens 8 % af kommunerne anvender privatpraktiserede tale- og hørepædagoger mod betaling. Der er ifølge baggrundsvariablene ingen forskel på de kommuner, som køber ydelser hos eksterne samarbejdspartnere i forbindelse med udførelsen af § 38 undersøgelsen og de kommuner, som ikke gør. Der er således ikke tale om, at det er de rigeste kommuner, som køber disse ydelser.

Afslutningsvis belyses kommunernes projekter og forsøg med § 38 undersøgelsen. Af tabel 4.9 fremgår det, at en tredjedel af kommunerne har forsøg i gang vedrørende § 38 undersøgelsen.

Tabel 4.9. Kommuner fordelt efter om de har forsøg eller projekter vedrørende § 38 undersøgelsen i gang for tiden. Procent

Forsøgs- eller projektvirksomhed i kommunen	Kommuner fordelt efter om de har et forsøg/projekt Om § 38 undersøgelsen				
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt procent	Antal svar kommuner
Undersøgelsesmetodik	20	80	1	101	246
Journalisering af undersøgelser	14	86	1	101	244
Familie-rådslagning	10	89	2	101	246
Andet	11	79	10	100	252
I alt kommuner med et forsøg/projekt i gang	33	67	0	100	250

Langt flere af de afdelinger, der har forsøg i gang, udgøres af selvstændige afdelinger end af integrerede afdelinger. Forholdet er 85 % i selvstændig afdeling mod 15 % i integreret afdeling. Om man har et forsøg i gang eller ej er direkte proportionalt med størrelsen på kommunen. Jo større kommunen er, jo større er sandsynligheden for, at man har et forsøg med § 38 undersøgelsen. Man kan sikkert tolke det som udtryk for, at projekter er ressourcekrævende, både hvad angår økonomi og personale. Det kan derfor være vanskeligt for mindre kommuner, at sætte projekter i søen uden samtidig at måtte skære ned på basale arbejdsopgaver andre steder i afdelingen eller forvaltningen.

Fra interviewundersøgelsen:

I interviewundersøgelsen af organiseringen af den forebyggende indsats havde man i en af de små landkommuner søgt om midler til et forsøg i Socialministeriet, men også det var ressourcekrævende og var blevet udført af lederen i fritiden. Og muligvis var projektoplægget ikke godt nok, i hvert fald fik man afslag på projektet.

Organiseringen af arbejdet med planer for hjælpeforanstaltninger

Det er ikke lovpligtigt at udarbejde en plan for hjælpeforanstaltninger på baggrund af § 38 undersøgelsen, sådan som det er tilfældet, når der er tale om anbringelser eller over for unge, der har begået kriminalitet. Mange kommuner udformer alligevel handleplaner, hvilket kan aflæses af, at 45 % af kommunerne har en fastlagt fremgangsmåde ved udformningen af planer for hjælpeforanstaltninger og 50 % har faste retningslinier for, at planen løbende bliver revideret (Se tabel 4.10).

Tabel 4.10. Kommunerne fordelt efter om de har en fast fremgangsmåde ved udformning og opfølgning af handleplaner for hjælpeforanstaltninger. Procent

Fast procedure ved handleplaner	Kommunerne fordelt efter fast fremgangsmåde ved udformning og opfølgning af handleplaner				
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt procent	Antal svar-kommuner
Fast fremgangsmåde ved udformning af plan	45	51	3	99	249
Faste retningslinier for revidering af plan	50	50	0	100	250

Baggrundsvariablen for indbyggertal viser, at der er lidt flere kommuner med over 100.000 indbyggere, som har en fastlagt fremgangsmåde ved udformningen af planer for hjælpeforanstaltninger end for de øvrige kommuner. Det er således udelukkende storbykommuner og storbydistrikter. Det kan skyldes kravet om udarbejdelse af planer i forhold til unge, der har begået kriminalitet.

Også for handleplaner gælder det, at faste procedurer spiller ind på, om man oftere evaluerer sit arbejde og udfører brugerundersøgelser. Hvis man tilhører en kommune, som har en fastlagt fremgangsmåde ved udformningen af planer for hjælpeforanstaltninger, er sandsynligheden for, at man også foretager evalueringer af sit arbejde større end, hvis man ikke har en fastlagt fremgangsmåde. Forholdet er 60 % for ja overfor 40 % for nej. Desuden er der også en øget sandsynlighed for, at man laver brugerundersøgelser af effekten af foranstaltningerne. I dette tilfælde er forholdet 80 % mod 20 %.

De samme forhold gælder for kommuner med faste retningslinier for, hvornår planer for hjælpeforanstaltninger revideres. Her er tendensen, at har man svaret bekræftende, er sandsynligheden større for, at man foretager en evaluering af eget arbejde og en brugerundersøgelse af effekten af ydelserne, end hvis man ikke har. For evalueringen er forholdet 65 % mod 35 % og for brugerundersøgelsen 90 % mod 10 %.

I tabel 4.11 vises der hvilke personer, som inddrages i arbejdet med at udforme planer for hjælpeforanstaltninger. Ligesom i forhold til § 38 undersøgelsen inddrages faren og moren langt oftere end barnet. Moren og faren inddrages i 30 % af kommunerne, mens barnet kun inddrages i 16 % af dem. I ca. halvdelen af landets kommuner er sagsbehandleren alene om at udforme handleplanen.

Tabel 4.11. Kommunernes udformning af en plan for hjælpeforanstaltninger opdelt efter inddragelsen af forskellige personer i arbejdet med planen og fordelt efter hyppigheden af inddragelsen. Procent

Sagsbehandlerens udformning af plan for hjælpeforanstaltninger i samarbejde med følgende personer:	Hyppigheden af forskellige personers inddragelse						
	Aldrig	Sjældent	Oftest	Altid	Ved ikke	I alt pct.	Antal svar kommuner
Moren	3	13	50	34	0	100	253
Faren	3	16	50	31	0	100	251
Barnet/den unge	3	26	54	16	1	100	251
Sagsbehandleren alene	17	44	27	12	0	100	248
Leder	18	50	26	6	0	100	251
Gruppen	16	46	34	4	0	100	250
Tværfaglig gruppe	20	48	29	3	0	100	246
Anden fagperson	25	40	25	2	8	100	252
Andre sagsbehandlere	20	60	16	1	3	100	247

Lovgivningen stiller som nævnt ingen krav om, at sagsbehandleren skal udarbejde en handlingsplan i forbindelse med forebyggelsessager. I brugerundersøgelsen (Steenstrup, 2002) vises det, at de

familier, der har bedt om indsigt i journalen, eller har fået en behandlingskontrakt i forbindelse med, at de har fulgt familiebehandling efter § 40.2.3, samstemmende mener, at de har fået et bedre overblik over den situation, de befinder sig i. Brugerundersøgelsen anbefaler derfor, at der i større udstrækning udarbejdes konkrete handlingsplaner for familier, som modtager forebyggende foranstaltninger, for at børn og forældre kan føle sig trygge i mødet med hjælpesystemet. Samtidig påpeges det, at udformningen af handlingsplaner bør foregå i samråd med såvel forældre som børn.

Organiseringen af foranstaltningerne efter § 40 stk. 2

I dette afsnit gennemgås kommunernes benyttelse og organisering af forskellige foranstaltninger over for børn og unge med særlige behov. I service lovens § 40 står der: ”Kommunen kan træffe afgørelse om foranstaltninger efter stk. 2, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte. Blandt de i stk. 2 nævnte foranstaltninger vælges den eller de mindst indgribende formålstjenlige foranstaltninger.”(LBK nr. 944 af 16/10/2000). I spørgeskemaet er der spurgt til § 40 stk. 2-foranstaltningerne, dog er § 40.2.8 og 9 om økonomien i foranstaltningerne og 40.2.11 om anbringelser ikke medtaget.

Indledningsvis vises det i tabel 4.12, hvor mange kommuner som inden for det sidste år har anvendt § 40.2-foranstaltningerne samt en række andre foranstaltninger fx heldagsskole. Derefter belyses organiseringen af foranstaltninger enkeltvis.

Tabel 4.12. Kommunernes benyttelse inden for de sidste to år af § 40.2-foranstaltninger samt nogle udvalgte ikke lovbestemte foranstaltninger. Procent

§ 40. 2-foranstaltninger mv.	Kommuner fordelt efter deres benyttelse inden for det sidste år				
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt procent	Antal svar-kommuner
§ 40.2.1. Konsulentbistand	86	13	2	101	253
§ 40.2.2. Praktisk, pædagogisk eller anden støtte	98	2	0	100	253
§ 40.2.3. Familiebehandling	83	15	2	100	253
§ 40.2.4. Døgnophold	73	26	0	99	253
§ 40.2.5. Aflastningsophold	98	1	0	99	253
§ 40.2.6. Personlig Rådgiver	81	18	1	100	251
§ 40.2.7. Fast kontaktperson	80	18	2	100	251
§ 40.2.10. Kost- eller efterskole	99	1	0	100	253
§ 40.2.12. Praktiktilbud	66	31	3	100	252
Dagskole/heldagsskole	77	21	2	100	253
Forældreuddannelse fx i forb. m. § 40.2.2, 3 og 4	22	76	2	100	243
Forældregrupper fx i forb. M. § 40.2.2, 3 og 4	23	75	2	100	246
Andre foranstaltninger	5	83	11	99	253

De mest anvendte foranstaltninger er *kost- eller efterskole* (99 %), *praktisk, pædagogisk eller anden støtte* (98 %) og *aflastningsophold* (98 %). De anvendes af næsten alle kommuner. Af de lovbestemte foranstaltninger er der færrest kommuner, der anvender *praktiktilbud* (66 %) og *døgnophold* (73 %).

Praktiktilbud efter § 40.2.12 trådte først i kraft januar 2000, og det er sikkert grunden til, at den ikke anvendes. Måske er den ikke så kendt endnu eller sat i system i alle kommuner. Derimod kunne man forestille sig, at *døgnophold* anvendes sjældnere end foranstaltninger som *praktisk, pædagogisk eller anden støtte*, fordi den er rimelig dyr for kommunen, i hvert fald hvis det handler om at placere familien på en døgninstitution. Landkommunerne udgør 86 % af de kommuner, der

ikke anvender døgnophold. Det svarer til, at hver tredje landkommune ikke anvender foranstaltningen.

I interviewundersøgelsen af 4 kommuners organisering af det forebyggende arbejde blev det i 3 af kommunerne nævnt, at anvendelsen af foranstaltningen døgnophold på en døgninstitution undergravede økonomien på foranstaltningsbudgettet. I en lille landkommune sammenlignede de med, hvor mange ”hjemme hos” besøg de kunne have i stedet for et døgnophold af kortere varighed.

Når foranstaltning 40.2.4 alligevel anvendes af 65 % af kommunerne kan det måske ses i lyset af, at den også åbner for at anvende døgnophold hos en plejefamilie, der er billigere end et institutionsophold.

I interviewundersøgelsen blev det også nævnt, at man kunne komme i den situation, at der var mangel på døgninstitutioner internt i kommunen. Man kunne derfor ikke anvende foranstaltningen ret ofte, da man ikke havde råd til at købe pladserne eksternt.

Der er også spurgt til en række foranstaltninger, som ikke er nævnt i § 40 stk. 2, men som mange kommuner anvender. Topscoren er heldagsskole, som tre fjerdedele af kommunerne anvender. Det er en fjerdedel af kommunerne, som anvender forældreuddannelse og forældregrupper. Der kunne være tale om flere typer af foranstaltninger, men det er der næppe, da det var en mulighed i spørgeskemaet at tilføje andre foranstaltninger til listen, men der er ingen af de tilførte foranstaltninger, som mange kommuner nævner.

Det er ikke alle kommuner, som anvender hele viften af foranstaltninger. En tredjedel af kommunerne har inden for det sidste år anvendt hele § 40.2-foranstaltningsviften. Der er den variation mellem kommunerne, at jo større en kommune er, des større er sandsynligheden for, at de anvender hele viften af foranstaltninger. 10 % af landkommunerne under 7.000 indbyggere anvender alle foranstaltningerne, mens det tilsvarende er ca. 60 % af kommuner med over 50.000 indbyggere, der gør det. Det samme mønster findes for beskatningsgrundlaget, idet de rigeste kommuner oftere anvender hele viften end de fattigste. Det er 40 % af kommuner med højeste andel af beskatningsgrundlaget, 33 % af kommuner med mellemste andel og 22 % af kommuner med laveste andel.

Fra den kvalitative interviewundersøgelse:

Der er muligvis en vis usikkerhed forbundet med benyttelsesprocenterne vedrørende de forebyggende foranstaltninger i spørgeskemaundersøgelsen. Jeg så i den kvalitative undersøgelse, at der var stor forskel på, hvordan man konterer foranstaltningerne. Selve konteringen udførtes ikke af lederne, og måske derfor havde de ikke indsigt i, hvad de enkelte foranstaltninger stod for. I hvert fald var flere ledere i tvivl om, hvad de enkelte foranstaltninger indeholdt. Det gjaldt især paragrafferne § 40.2.6 personlig rådgiver, § 40.2.7 fast kontaktperson og § 40.2.12 praktikplads.

En anden usikkerhed ligger i, at man i to af de interviewede kommuner svarede bekræftende i spørgeskemaet på, at man anvendte hele lovgivningens spekter af foranstaltninger, selv om det ved det efterfølgende interview fremgik, at det gjorde man ikke i praksis. Der findes ingen statistiske opgørelser på landsplan, hvor foranstaltninger opgøres på kommunernes generelle anvendelse af § 40.2-foranstaltningerne. Fx opgøres foranstaltningerne på antal sager og for amter, men ikke for kommuner i Statistiske Efterretninger. Jeg kan derfor ikke sammenligne mit resultat med andre undersøgelsers.

Retningslinier for opfølgning af foranstaltninger

I tabel 4.13 vises det, hvor mange kommuner der har udarbejdet retningslinier for, hvem der jævnligt skal følge op på børnesager og § 40.2. foranstaltninger. Det typiske er, at sagsbehandleren i langt de fleste kommuner (89 %) er ansvarlig for opfølgningen, mens det i lidt over en tredjedel af kommunerne også er lederens ansvar. I en af de kommuner, som indgik i den kvalitative undersøgelse, havde man en fast ordning med, at souschefen gennemgik et udpluk af journaler fra nogle af sagsbehandlerne med jævne mellemrum. Formålet var at foretage et kvalitetstjek på, om sagsbehandlerne fulgte de samme retningslinier i sagerne samt om sagerne blev afsluttet eller fulgt op. Alle sagsbehandlere fik trukket sager ud i løbet af et år og fik feedback på deres håndtering af sagerne.

Tabel 4.13. Kommunerne fordelt efter om der er udarbejdet retningslinier for hvem, der jævnligt skal følge op på børnesager og foranstaltninger. Procent

Fagpersoner, der følger op på børnesager og foranstaltninger	Kommunerne opdelt efter om de har udformet retningslinier for hvem, der skal følge op på børnesager og foranstaltninger				
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt procent	Antal svar-kommuner
Den pågældende sagsbehandler	89	11	0	100	249
Lederen af den ansvarlige afdeling	39	61	0	100	244
Det tværfaglige team	18	81	1	100	237
Gruppen af sagsbehandlere	16	84	0	100	238
En overordnet fra kommunen	3	97	0	100	236
Andre	3	91	6	100	252

I det følgende belyses organiseringen af de enkelte § 40.2-foranstaltninger i kommunerne.

§ 40.2.1. Konsulentbistand

Foranstaltningen om konsulentbistand benyttes af 86 % af kommunerne. Konsulentbistand varetages i de fleste kommuner af de faggrupper, som i det daglige er nærmest familien, så som sundhedsplejersker (i 86 % af kommunerne), lærere (76 %) og pædagoger (81 %) samt af kommunens egne ansatte i PPR (88 %). Men konsulenter fra amtet (62 %) og privatpraktiserende psykologer (69 %) anvendes også af mange kommuner.

Af de 86 % af kommunerne, hvor man anvender foranstaltningen, har lidt over halvdelen udviklet et tilbud om konsulentbistand i forhold til specielle områder. Det drejer sig om samlivsproblemer i familien, opdragelsesproblemer, sociale problemer, psykiske problemer og kriminalitet hos barnet/den unge.

§ 40.2.2. Praktisk, pædagogisk eller anden støtte

Praktisk, pædagogisk eller anden støtte benyttes af næsten alle kommunerne (98 %). I langt de fleste kommuner (83 %) har man et fast korps af hjemme hos'ere eller familiekonsulenter, som kommer hos familierne. Men mange kommuner bruger også at finde egnede personer ad hoc til at være praktisk støtte i hjemmet (58 %). Det, at man har sat hjemme hos foranstaltningen i system med et fast korps i mange kommuner, udelukker således ikke, at man af og til også anvender ad hoc løsninger. Det gør en tredjedel af kommunerne, selv om de også har et fast korps af hjemme hos'ere. Landkommuner under 7000 indbyggere adskiller sig fra de øvrige kommuner ved, at en tredjedel af dem ikke har et fast korps af hjemme hos'ere. For de øvrige kommuner er det kun omkring hver tiende kommune, der ikke har et fast korps. I en af de interviewede kommuner i den kvalitative undersøgelse fortalte lederen, at det kunne være vanskeligt at opretholde ansættelsen af hjemme hos'ere, fordi der af og til opstod perioder, hvor der ikke var behov for dem. Det må alt andet lige oftere forekomme i små kommuner end i større kommuner, da man har færre sager.

Et fast korps af hjemme hos'ere kan have den fordel for familierne, at det er den samme person, der kommer i hjemmet over en længere periode. Af brugerundersøgelsen fremgår det, at nogle af familierne har oplevet en stor udskiftning af hjemme hos'ere over en kortere periode. Børnene fortæller i den forbindelse, at det har været svært ofte at skulle forholde sig til nye mennesker. Det kan på den måde blive svært for en hjemme hos at skabe en fortrolig kontakt til barnet/den unge. Der er dog også få familier, der har haft den samme hjemme hos'er i flere år (Steenstrup 2002).

De faggrupper, som man i næsten alle kommuner ansætter til at være hjemme hos'ere eller familiekonsulenter, er socialpædagoger (i 92 % af kommunerne) og pædagoger (80 %). Desuden anvendes der i lidt over halvdelen af kommunerne socialrådgivere og -formidlere. Derimod er der færre kommuner, der benytter lærer (24 %), privatpraktiserende og kommunalt ansatte psykologer (henholdsvis 16 og 20 %) og SOSU-assistenten (14 %).

§ 40.2.3. Familiebehandling

Foranstaltningen benyttes af 83 % af kommunerne. Familiebehandlingen kan etableres på forskellig vis. I tabel 4.14 vises, hvor mange procent af kommunerne, som har etableret deres eget tilbud til familierne, anvender amtets tilbud eller benytter et tilbud uden for kommunalt regi. Flere af kommunerne anvender både eget og andres tilbud.

Der er flere bykommuner end landkommuner, som har etableret sit eget familiebehandlingstilbud. Landkommunerne udgør 86 % af de kommuner, der ikke har eget familiebehandlingstilbud. Hertil kommer, at alle de kommuner, som har svaret, at de ikke anvender foranstaltningen, er landkommuner. Det svarer til, at hver tredje landkommune ikke har eget familiebehandlingstilbud.

Tabel 4.14. Kommunerne fordelt efter deres organisering af familiebehandling efter § 40 stk.2.3.
Procent

Organiseringen af foranstaltning 40.2.3	Kommunerne opdelt efter deres organisering af § 40.2.3				
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt pct.	N ²
Kommunen har etableret eget familie/dagbehandlingstilbud til hele familien/barnet/den unge	67	33	0	100	210
Familie/dagbehandling til familien/ barnet/den unge købes i amtet ¹	55	44	1	100	195
Familie/dagbehandling til familien/ barnet/den unge købes hos selvejende institutioner uden for kommunalt regi	50	47	3	100	210

1: Tal for amtet er ikke opgjort for alle deltagerne i undersøgelsen, da storbydistrikterne i hovedstaden er taget ud, fordi de ikke hører under et amt.

2: N er antal svarkommuner.

§ 40.2.4. Døgnophold

Døgnophold benyttes af en fjerdedel af kommunerne. Døgnophold er rettet både mod barnet/den unge og familiens øvrige medlemmer, og det finder sted enten på døgninstitution eller i en aflastningsfamilie, som i det følgende er kaldt plejefamilie, da det er den betegnelse som blev anvendt i spørgeskemaet. Kommunerne benytter sig, som det fremgår af tabel 4.15, af mange forskellige kanaler, når de skal organisere døgnophold for familien. Også inden for den enkelte kommune organiserer man døgnophold på flere måder. Vi ser først på døgnophold på døgninstitutioner. Ifølge tabel 5.15 er det 7 % af kommunerne, som har etableret deres egen døgninstitution. De fleste af landets kommuner benytter en institution i amtet (82 %) eller uden for kommunalt regi (75 %).

Ser vi på organiseringen af døgnophold hos plejefamilier, er det omkring en femtedel af kommunerne, der har et fast korps af plejefamilier og har oprettet en familieplejeformidling. Det er en fjerdedel af kommunerne, som svarer ja til mindst en af delene, hvilket betyder, at en fjerdedel af landets kommuner har en fast intern organisering af døgnophold hos plejefamilier. Mens 59 % af kommunerne søger plejefamilier ad hoc, det vil sige løbende. Halvdelen af kommunerne anvender eksterne plejhjemsforeninger. Det er primært urbane kommuner, som er blandt den fjerdedel af kommunerne, som har en fast intern organisering af døgnophold hos plejefamilier. Mens op mod 40 % af de urbane kommuner svarer ja til dette, er det 16 % af landkommunerne, der gør det.

Tabel 4.15. Kommunerne fordelt efter deres organisering af døgnophold efter § 40.2.4. Procent

Organisering af foranstaltning 40.2.4	Kommunerne opdelt efter deres organisering af foranstaltning 40.2.4				
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt pct.	Antal svar-kommuner
Døgninstitutioner					
Etableret sin egen døgninstitution	7	93	0	100	180
Benytter en selvejende døgninstitution uden for kommunalt regi	75	24	1	100	182
Benytter en døgninstitution i amtet ¹	82	18	0	100	169
Plejefamilier					
Har eget korps af plejefamilier	17	82	1	100	175
Har oprettet egen familieplejeforening	20	80	0	100	176
Søger plejefamilier ad hoc til barnet/den unge	59	41	0	100	177
Anvender plejhjemsforeninger	52	48	0	100	181
Får hjælp i amtet til at finde plejefamilier ¹	35	65	0	100	167

1: Tal for amterne er ikke opgjort for alle deltagerne i undersøgelsen, da storbydistrikterne i hovedstaden er taget ud, fordi de ikke hører under et amt.

Kommunerne er blevet spurgt om de anvender døgnophold efter § 40.2.4 som et led i § 38 undersøgelsen. Det gør tre fjerdedele af kommunerne. Mens det er en tredjedel af kommunerne, der anvender døgnophold som led i familiebehandlingen efter § 40.2.3.

§ 40.2.5. Aflastningsophold

Det er 98 % af kommunerne, som anvender aflastningsophold efter § 40.2.5. Aflastningsophold er kun møntet på barnet/den unge og kan foregå både i døgninstitutioner og i aflastningsfamilier, i det følgende kaldet plejefamilier, da det er den betegnelse, som er anvendt i spørgeskemaet, selv om det havde været mere korrekt at anvende betegnelsen aflastningsfamilie her. Ligesom med døgnophold anvender kommunerne mange forskellige kanaler, når de skal organisere aflastningsophold for børn og unge. Ifølge tabel 5.16 er det 7 % af kommunerne, som har etableret enten en egen døgninstitution eller et opholdssted. To tredjedele af kommunerne benytter en institution i amtet, mens en fjerdedel benytter en institution uden for kommunalt regi. Der er ingen urbane forskelle mellem kommunerne på dette punkt.

Ser vi på organiseringen af plejefamilier, er det langt de fleste kommuner, der søger plejefamilier ad hoc (84 %). Alligevel har næsten halvdelen af kommunerne en intern organisering af plejefamilier til aflastningsophold, idet de har et fast korps af plejefamilier og/eller etableret en familieplejeformidling. Her spiller indbyggertallet en rolle, således at jo flere indbyggere, kommunen har, des større er sandsynligheden for, at kommunen har et fast korps af plejefamilier og/eller har etableret en familieplejeformidling. Mange kommuner benytter dog også amtet (36 %) og eksterne plejhjemsforeninger (52 %). 75 % af landkommunerne benytter enten amtet eller eksterne plejhjemsforeninger, mens det kun er halvdelen af de øvrige kommuner.

Tabel 4.16. Kommunerne fordelt efter deres organisering af aflastningsophold efter § 40.2.5.

Procent

Organiseringen af foranstaltning 40.2.5	Kommunerne opdelt efter deres organisering af foranstaltning 40.2.5				
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt pct.	Antal svar-kommuner
Døgninstitutioner					
Har etableret egen døgninstitution/eget opholdssted	7	93	0	100	249
Benytter selvejende døgninstitution uden for kommunalt regi	27	71	2	100	239
Benytter en døgninstitution i amtet ¹	69	30	1	100	228
Plejefamilier					
Har fast korps af plejefamilier	45	55	0	100	243
Har oprettet familieplejeformidling	25	75	1	101	244
Søger plejefamilier ad hoc til barnet/den unge	84	16	0	100	245
Anvender plejehjemsforeninger	52	47	0	99	244
Får hjælp i amtet til at finde plejefamilier ¹	38	61	1	100	229

1: Tal for amterne er ikke opgjort for alle deltagerne i undersøgelsen, idet storbydistrikterne i hovedstaden er taget ud, da de ikke hører under et amt.

§ 40.2.6. Personlig rådgiver

Det er 81 % af kommunerne, der benytter sig af personlige rådgivere. I næsten alle kommuner udpeger man den personlige rådgiver individuelt til det enkelte barn/ den enkelte unge. Men der er også en femtedel af kommunerne, som har en fast stab af personlige rådgivere, der varetager rådgivningen for flere børn og unge. 60 % af storbykommunerne har en fast stab af personlige rådgivere, mens det er en 25 % af bykommunerne og 10 % af landkommunerne.

§ 40.2.7. Fast kontaktperson

I 80 % af kommunerne anvender man fast kontakt person. I langt de fleste kommuner (97 %) udpeger man den faste kontaktperson individuelt til det enkelte barn/ den enkelte unge samt evt. til deres familier. I en femtedel af kommunerne har man en fast stab af kontaktpersoner, som varetager rådgivningen for flere børn og unge samt evt. til deres familier. Der er ikke urbane forskelle i organiseringen af fast kontaktperson.

§ 40.2.10. Kost eller efterskole

Det er stort set alle kommuner, 99 %, som benytter sig af ophold på kost- og efterskole til børn og unge med særlige behov. I interviewundersøgelsen af 4 kommuners forebyggende indsats fortalte alle lederne, at foranstaltningen ofte blev benyttet, fordi den var meget skånsom for de unge. Foranstaltningen er den eneste, der i en periode kan flytte barnet/den unge fra forældrene, uden samtidig at bringe dem i en situation, hvor det bliver tydeligt, at de adskiller sig fra andre børn og unge.

§ 40.2.12. Praktiktilbud

I to tredjedele af kommunerne har man benyttet sig af praktiktilbud til unge med særlige behov. En fjerdedel af kommunerne har organiseret praktiktilbud ved at have en række offentlige og private arbejdsgivere, som de fast samarbejder med. Mens det er langt de fleste af kommunerne som ad hoc finder en arbejdsgiver, der kan tilbyde en egnet praktikplads til den unge.

Andre foranstaltninger

Der er tre fjerdedele af kommunerne, som anvender en dagskole/heldagsskole til børn og unge med særlige behov. Det er i højere grad bykommunerne end landkommunerne, som anvender heldagsskole. Det er ca. 90 % af bykommunerne, mens det er 75 % af de store landkommuner og 60 % af de små landkommuner.

Det er lidt over en femtedel af kommunerne, som har organiseret en form for forældreuddannelse eller forældregrupper i forbindelse med § 40.2.2, 3 og 4.

Evaluering og erfaringsopsamling af egen indsats

I dette afsnit belyses kommunernes forskellige veje til at samle op på den forebyggende indsats. Der er spurgt til, om kommunerne løbende foretager statistik over området, om de inden for de sidste 2 år har foretaget evalueringer og brugerundersøgelser samt om de spørger til familiernes gavn af foranstaltningerne. I følge tabel 4.17 er det omkring 40 % af kommunerne, som svarer bekræftende på, at de har ført en eller anden form for statistik på området eller lavet en evaluering af eget arbejde. Derimod er der stort set ingen kommuner, som udfører brugerundersøgelser. Det er der kun 4 % af kommunerne, som har gjort. Derimod er der flere (45 %), der generelt spørger familierne, om de har gavn af foranstaltningerne. Måske ved en af de mange samtaler, som sagsbehandlerne ifølge Egelunds undersøgelse har med mødrene i familierne (Egelund, 2002. p 54).

Tabel 4.17. Kommuner fordelt efter om de indenfor de sidste 24 måneder har udarbejdet statistik, evalueringer eller brugerundersøgelser. Procent

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

I forhold til om kommunerne udfører statistik, evalueringer og brugerundersøgelser samt spørger familierne om deres gavn af foranstaltningerne har baggrundsvariablene kun betydning i forhold til evalueringer. Det er de rigeste kommuner, som oftest foretager evalueringer. Det er således 60 % af kommunerne med højeste andel af indtægt og 33 % af kommunerne med laveste andel, mens de øvrige kommuner følger gennemsnittet på omkring 40 %.

Vi har i de foregående afsnit set, at der er den samme tendens i hele materialet til, at kommuner, der enten planlægger, er skriftlige eller har faste retningslinier på forskellige områder af den forebyggende indsats, langt oftere end de øvrige kommuner er blandt de, der anvender brugerundersøgelser eller foretager evalueringer af eget arbejde. Øget refleksivitet over arbejdsgangene fører altså til bedre opfølgning på eget arbejde og dermed til mere kvalitet i arbejdet for klienterne.

Der er således en del af kommunerne, der ikke fører statistik over den forebyggende indsats samt udfører brugerundersøgelser. Når disse kommuner ikke har et præcist overblik over udfaldet af undersøgelserne og igangværende foranstaltningers effekt, må det være vanskeligt systematisk at følge op på, om brugerne faktisk får den hjælp, de har mest brug for. Ligeledes må det være svært at finde ud af, hvilke foranstaltninger man har mest succes med, i forhold til at hjælpe et barn eller en ung videre. I brugerundersøgelsen gav mange forældre og børn udtryk for at befinde sig i en ubestemt midlertidighed, fordi det var uvist, hvornår deres foranstaltning kunne afsluttes eller overgå til en anden foranstaltning (Stenstrup, 2002). Måske mangler kommunerne det redskab, der i hverdagen kan give dem overblik over, hvor længe en familie har haft en foranstaltning, hvad der var årsag til, at netop den blev valgt efter undersøgelsens afslutning? Måske er journalerne ikke nok til at give sagsbehandlere dette overblik, og måske er det ikke nok at spørge brugerne mundtligt, om de har gavn af foranstaltningerne? En systematisk opsamling over §38 undersøgelsens resultater og de iværksatte § 40.2.-foranstaltninger kædet sammen med løbende brugerundersøgelser kunne måske sikre, at foranstaltningerne løbende blev revurderet og tilpasset brugernes situation.

Videreuddannelse og supervision på det forebyggende område

I dette afsnit ser vi på kommunernes benyttelse af videreuddannelse og supervision. I tabel 4.18 vises det, hvordan kommunerne har svaret på spørgsmål omkring uddannelses tilbud til de ansatte på området i 2000. Det er en fjerdedel af kommunerne, som har betalt for at en af deres medarbejdere i

2000 kunne følge diplomuddannelsen på Den sociale Højskole eller i andet regi. Ligeledes er det tæt ved en fjerdedel af kommunerne, som har betalt for en anden uddannelse, fx en terapeutisk uddannelse til en af deres medarbejdere. Der er mange kommuner, som betaler for at deres medarbejdere kan følge kortere kurser. Det gælder for trefjerdedel af kommunerne for de eksterne kurser og lidt over halvdelen af kommunerne for de interne kurser.

I spørgeskemaet blev kommunerne også bedt om at angive størrelsen af deres uddannelsesbudget samlet og pr medarbejder på det forebyggende område. Men da der i dette spørgsmål er en markant ringe besvarelse, er det ikke muligt at anvende tallene.

Tabel 4.18. Kommuner fordelt efter om sagsbehandlere i 2000 har fået betalt deltagelse i udvalgte uddannelsestilbud. Procent

Typer af uddannelsestilbud	Kommuner opdelt efter deltagelse i uddannelsestilbud				
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt pct.	Antal svar kommuner
Diplomuddannelsen på den sociale højskole/andet regi	25	75	0	100	252
Anden ekstern uddannelse, fx terapeutisk uddannelse	22	76	2	100	238
Korterevarende interne efteruddannelseskurser	57	41	2	100	243
Korterevarende eksterne efteruddannelseskurser	77	22	1	100	247
Anden relevant uddannelse	19	70	12	101	253

Det er dyrt for en kommune at betale for, at medarbejderne kan tage en diplomuddannelse. Det er en tredjedel af de kommuner, som har sendt medarbejdere på diplomuddannelse, som tilhører andelen af kommuner med højeste beskatningsgrundlag, mens det er en femtedel af kommunerne med laveste beskatningsgrundlag, som har gjort det. Det er 10 % af de mindste landkommuner og 20 % af de største landkommuner, som har haft en medarbejder på diplomuddannelse i 2000, mens de tilsvarende tal for de urbane kommuner er mellem 40 og 50 %.

Der var forholdsvis mange kommuner, som holder eksterne og interne kurser på området. Her er det sådan, at kommuner med laveste andel af beskatningsgrundlaget oftere samarbejder med andre kommuner om at tilbyde og afholde disse kurser end kommuner med højere beskatningsgrundlag.

Det er således 18 % af kommuner med laveste beskatningsgrundlag mod 5 % af kommuner med højeste beskatningsgrundlag, som samarbejder om efteruddannelse.

Kommunerne er også blevet spurgt, om de på ledelsesniveau har en politik med hensyn til uddannelse af sagsbehandlere i forhold til forskellige aspekter af det forebyggende arbejde. Det svarer en fjerdedel af kommunerne bekræftende på, at de har på forskellige områder. Se tabel 4.19.

Tabel 4.19. Kommuner fordelt efter om de har en politik angående uddannelse af personalet på det forebyggende område. Procent

Uddannelsespolitik på det forebyggende område	Kommuner fordelt efter politik om uddannelse af sagsbehandlere				
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt pct.	Antal svar kommuner
Introduktionskurser for nye medarbejdere	26	72	2	100	244
Korterevarende interne efteruddannelseskurser	22	77	1	100	237
Korterevar. eksterne efteruddannelseskurser	28	71	1	100	239
Længerevar. eksterne efteruddannelseskurser	23	74	3	100	239

I tabel 4.20 vises kommunernes fordeling efter om de har et tilbud om supervision til medarbejderne. 62 % af kommunerne tilbyder intern supervision. Mange af kommunerne rekvirer supervisionen gennem amtet eller fra private. Det er henholdsvis 53 % og 61 %.

Tabel 4.20. Kommuner fordelt efter om sagsbehandlere i 2000 har fået tilbud om supervision. Procent

Typer af supervision	Kommuner opdelt efter tilbud om supervision				
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt procent	Antal svar kommuner
Intern supervision	62	37	1	100	229
Ekstern supervision fra amtet	53	46	1	100	235
Ekstern supervision fra private	61	39	0	100	244

Kommunerne er også blevet spurgt, om de samarbejder om at tilbyde supervision til medarbejderne. Det er der 6 % af kommunerne, som gør.

Opsamlende diskussion af kommunernes organisation af den forebyggende indsats

I dette kapitel er kommunernes organisering af den forebyggende indsats belyst med fokus på sagsbehandlingen vedrørende § 38 undersøgelsen og § 40.2.-foranstaltningerne og de mange samarbejdsflader, som indgår i dette arbejde. Desuden er der set på kommunernes politik på området og organiseringen af efteruddannelse og supervision.

Ved hjælp af baggrundsvariablene er der peget på nogle strukturelle forskelle mellem kommunerne. Men selve datamaterialet gav også mulighed for at lede efter variationer, sådan som det blev gjort med kvalitetsmålene. I den opsamlende diskussion trækkes der nogle linier op i forhold til at vurdere forholdet mellem organisation og indsats over for brugerne ud fra de forskelle, vi så, mellem kommunerne.

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

unge på nuancerede og velbegrundede undersøgelser af barnets/den unges situation (Östberg m.fl, 1999).

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

I interviewundersøgelsen med lederne fremhævede de alle, at et stærk organiseret samarbejde var nødvendig for en god sagsbehandling. Spørgeskemaundersøgelsen viser da også, at i mange kommuner har man faste procedure for mødeaktiviteterne. I langt de fleste kommuner er der således faste tidspunkter for møder med forskellige samarbejdspartnere. I halvdelen af kommunerne udformer man skriftlige referater af møderne. Da brugerne skal have adgang til akter om de tværfaglige møder om deres sager, må det derfor være op til sagsbehandleren efterfølgende at samle de nødvendige oplysninger i journalen i de kommuner, hvor der ikke tages referat.

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

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

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

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

En del af evalueringens formål var at undersøge hvilke foranstaltninger, kommunerne anvender i det forebyggende arbejde. Kommunernes er derfor blevet spurgt om deres benyttelse af § 40.2-foranstaltningstviften. Det er lidt under en tredjedel af kommunerne, der inden for det sidste år har

anvendt hele repertoire af § 40 stk. 2 foranstaltninger. Det er sådan, at jo større en kommune er, des større er sandsynligheden for, at de anvender hele viften af foranstaltninger. 10 % af landkommunerne med under 7.000 indbyggere anvender alle foranstaltningerne, mens det tilsvarende er ca. 60 % af kommuner med over 50.000 indbyggere, der gør det. Det samme mønster findes for beskatningsgrundlaget, idet de rigeste kommuner oftere anvender hele viften, end de fattigste kommuner gør det. Det er 40 % af kommuner med højeste andel af beskatningsgrundlaget, 33 % af kommuner med mellemste andel og 22 % af kommuner med laveste andel.

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

I modsætning til den store mødeaktivitet inden for den enkelte kommune er der ingen kommuner, som kan siges at være specielt orienteret mod samarbejde med andre kommuner på det forebyggende område med børn og unge. Det kunne måske være oplagt for mindre kommuner at samarbejde på området, fordi det kan være svært at organisere den forebyggende indsats med få brugere af fx foranstaltningerne. Undersøgelsen viser også, at det er ret få kommuner, der samarbejder om uddannelse og supervision på forebyggelsesområdet, selv om også det måske kunne være oplagt for mindre kommuner, hvor der er få ansatte inden for området, og det derfor er vanskeligt at lave interne kurser. En af grundene til at der ikke er flere der samarbejder om uddannelse og supervision kan være, at det er for dyrt med efteruddannelse. Dette indikeres af, at det ikke er den fattigste del af landkommunerne, der samarbejder omkring efteruddannelse og supervision, men landkommuner i den mellemste beskatningsgruppe.

Det er interessant at se på i hvilken grad, kommunerne evaluerer den forebyggende indsats og effekten for brugerne. Det er op imod halvdelen af landets kommuner, der inden for de sidste to år har fået lavet en intern eller ekstern evaluering af deres samlede eller delaspekter af deres

forebyggende indsats, men de fleste kommuner spørger dog ikke brugerne om deres syn på indsatsen. Det er der kun 4 % af kommunerne, der gør. Desuden er det få kommuner, som via en statistik systematisk følger op på udfaldet af § 38 undersøgelserne samt på hvilke § 40.2-foranstaltninger, der har effekt. Der er således ikke så stor bevågenhed omkring effekten af den forebyggende indsats på det organisatoriske niveau.

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

Kapitel 5. Kommunernes samarbejde med amtet

Kommunernes samarbejde med amterne er både belyst i spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne og i en selvstændig spørgeskemaundersøgelse til amterne. I dette kapitel bliver resultaterne af undersøgelsen til kommunerne først ganske kort præsenteret. Derefter gennemgås amtsundersøgelsen. Amternes forpligtigelser overfor kommunerne i børne- og unge arbejdet er beskrevet i servicelovens § 34. Der står følgende: "Amtskommunen tilbyder gratis rådgivning, undersøgelse og behandling af børn og unge med adfærdsvanskeligheder eller betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne samt deres familier. Opgaverne varetages i samarbejde med andre amtskommuner." (LBK nr. 944 af 16/10/2000). I vejledningen til serviceloven uddybes det med, at amtskommunens opgaver særligt angår de tilfælde, hvor kommunerne ikke har tilstrækkelig ekspertise til selv at løse opgaven (VEJ nr. 208 af 19/12/2000 stk.11. p. 9). Amternes typiske opgaver overfor kommunerne er således vedrørende de mere komplicerede sager, som oftest er anbringelsessager, og som ikke behandles i denne evaluering.

Samarbejde mellem amter og kommuner ud fra kommuneundersøgelsen

I dette afsnit er det kommunernes svar, der er i fokus. De følgende tal gælder kun for kommuner og storbydistrikter, der hører under et amt. Det vil sige storbydistrikter i hovedstaden figurerer ikke i tallene. Flere steder henvises der til tabellerne fra forrige kapitel.

Næsten alle kommuner har amtet som samarbejdspartner. Af tabel 4.4 fremgår det, at der kun er 2 % af kommunerne, som aldrig benytter amtet i forhold til forebyggelse, når det gælder børn og unge med særlige behov. En tredjedel af kommunerne har amtet som fast samarbejdspartner, mens to tredjedele af kommunerne kontakter amtet i konkrete spørgsmål i forhold til området. Ifølge baggrundsvariablene er der ingen strukturelle forskelle mellem kommunerne på disse punkter.

Ser vi på delaspekter af det forebyggende arbejde, er det en fjerdedel af kommunerne, som oftest anvender en af amtets psykologiske, socialfaglige eller pædagogiske konsulenter i § 38 undersøgelsen (Se tabel 4.8). Mens det er to tredjedele af kommunerne, som sjældent eller aldrig benytter amtet i undersøgelsen. Inddragelsen af amtet hænger sammen med, hvor rige kommunerne er. Tendens er, at jo højere beskatningsgrundlaget er i kommunen, jo mindre anvender man amtet i § 38 undersøgelsen, og omvendt jo mindre beskatningsgrundlaget er i kommunen, des oftere anvendes amtet. Ser vi på urbanitetsgraden, er det landkommunerne som oftest eller altid inddrager

amtet, mens forstæder og storbydistrikter fra storbyer, som er del af et amt, sjældnere eller aldrig gør det. Det kan derfor konkluderes, at amtets rolle i forhold til forebyggelsen primært ligger i at stille sin ekspertise til rådighed for de mindste og fattigste kommuner, som måske ikke kan have den samme ekspertise, som større kommuner. Det er netop disse kommuner, som sjældnere har en specialiseret afdeling for det forebyggende arbejde. Dette træk bekræftes også i Epsens undersøgelse, hvor landkommuner oftere end de øvrige kommuner benytter sig af amtets ekspertise. Her er der både set på forebyggelses- og anbringelsesområdet (Epsen 2001).

En del kommuner benytter også amtet i forbindelse med § 40.2-foranstaltningerne. Kommunerne er blevet spurgt om deres benyttelse af amtet i forhold til familiebehandling efter § 40.2.3, døgnophold efter § 40.2.4 og aflastningsophold efter § 40.2.5.

Ser vi først på familiebehandling, som 83 % af kommunerne benytter sig af, anvender lidt over halvdelen af disse kommuner familiebehandling, som amtet står for (Se tabel 4.14).

I forhold til døgnophold, som tre fjerdedele af kommunerne benytter sig af, benytter 82 % af disse kommuner et døgnophold i amtet (Se tabel 4.15), mens en tredjedel af dem får hjælp til at finde plejefamilier til et døgnophold i amtet (Se tabel 4.15).

Endelig er der aflastningsophold, som stort set alle kommunerne anvender. Det er lidt over to tredjedele af disse kommuner, som benytter døgninstitutionsophold i amts regi (Se tabel 4.16) og lidt over en tredjedel af kommunerne, som får hjælp i amtet til at finde plejefamilier til aflastningsophold (Se tabel 4.16).

I forhold til kommunernes benyttelse af amtet i forbindelse med disse tre foranstaltninger er der ingen strukturelle forskelle mellem kommunerne ifølge baggrundsvariablene.

Samarbejde mellem amter og kommuner ud fra amtsundersøgelsen

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen til amterne var, at belyse amternes og kommunernes samarbejde på det forebyggende område, når det gælder børn og unge med særlige behov efter servicelovens kapitel 8. Vægtningen skulle være den samme som i kommuneundersøgelsen, og fokus er derfor lagt på amternes politiske målsætninger på den forebyggende indsats, de konkrete

tilbud til kommunerne i forbindelse med undersøgelsen og foranstaltningerne samt i forhold til videreuddannelse og supervision.

Designet for amtsundersøgelsen

Der er tale om en kvantitativ undersøgelse af de 14 amter, hvor data er indsamlet ved telefoninterviews. Hovedstadskommunerne har ikke deltaget i denne del, da de har haft mulighed for at deltage i kommuneundersøgelsen. Der er foretaget telefoninterview med amterne ud fra et struktureret spørgeskema. Interviewet var rettet mod lederen af amtets familieafdeling eller den afdeling, hvor det forebyggende arbejde bliver udført. Når lederne blev ringet op, blev de præsenteret for undersøgelsen og spurgt, om de ville deltage på for amtet. Ved telefoninterviewet, som tog ½ time, blev lederens svar tastet ind i spørgeskemaet, og kommentarer, som faldt uden for svarkategorierne eller var eksempler på amtets praksis på det berørte felt, blev nedskrevet. Det har været muligt at indarbejde nogle af disse kommentarer i teksten pga. de få informanter i undersøgelsen. Interviewguiden kan rekvireres ved henvendelse til SFI, da den er for omfattende til at bringe i et bilag.

Informanterne var i de 12 af amterne kontorchef, vicekontorchef eller ledere af den afdeling, hvor det forebyggende arbejde var organiseret. I de sidste 2 amter deltog en faglig koordinator i stedet for lederen. De fleste af informanterne har ud over en faglig grunduddannelse en uddannelse som leder. Mange har stor erfaring på området, varierende fra 5 til 30 år.

Validiteten ved spørgeskemainterviews er oftest bedre end ved spørgeskemaer, fordi det er muligt at have en dialog med informanten om betydningen af de enkelte spørgsmål. Misforståelser kan dermed rettes undervejs. Validiteten antages derfor at være udmærket i amtsundersøgelsen. I det følgende beskrives resultaterne fra undersøgelsen.

Amtets nedskrevne politik på det forebyggende område

Ligesom i kommuneundersøgelsen er der spurgt om, amterne har udformet en skriftlig politik vedrørende amtets forpligtelser over for det forebyggende arbejde med børn og unge med særlige behov efter Servicelovens kapitel 8. Ligesom der uddybende er spurgt til, om der forelå en skriftlig politik i forhold til delaspækt af indsatsen.

Der er kun 5 amter, som har en nedskrevet generel politik på området. Ligesom det kun er de samme fem amter, som har svaret ja til at have en skriftlig politik på delasppekter af det forebyggende område. 9 amter har således hverken en samlet generel politik eller politik for delasppekter, når det gælder forebyggelse for børn og unge med særlige behov (se tabel 5.1).

Noget kunne tyde på, at de amter, som er opmærksomme på det forebyggende område over for børn og unge med særlige behov også har en nuanceret politik i forhold til feltet, mens de øvrige amter ikke forholder sig politisk til området, i hvert fald kommer det ikke til udtryk i form af en skriftlig politik.

Tabel 5.1. Amterne fordelt efter om de har skriftlige politikker på det forebyggende område over for børn og unge med særlige behov. Antal

Skriftlig politik i forhold til følgende områder	Amternes fordeling	
	Ja	Nej
Samlede forebyggelse på området	5	9
Initiere samarbejde mellem amtets kommuner indbyrdes	1	13
Initiere samarbejde mellem amt og den enkelte kommune	3	11
Initiere forskning og evaluering på området	3	11
Formidling af ny viden på området	3	11
Formidling af ny lovgivning på området	1	13
Tilbyde konsulentbistand i enkelte børnesager	4	10
Stille børne- eller ungerådgivning til rådighed for klienter	3	11
Stille døgninstitutioner til rådighed	2	12

Organisering af tilbudene til kommunerne

Der er spurgt til, hvordan amterne har organiseret det forebyggende arbejde over for børn og unge med særlige behov. Betegnelsen for den relevante afdeling er typisk familieafdeling eller børne- og ungeafdeling. Da amterne har organiseret samarbejdet med kommunerne på børne- og ungeområdet på forskellig vis, kan det være vanskeligt direkte at sammenligne alle data, men det vil blive kommenteret undervejs, hvor man skal være opmærksom på sådanne forhold.

Samlet set varetager amternes familie-, børne- og ungeafdelinger at føre tilsyn med og forestå samarbejde med institutioner og opholdssteder, at forestå samarbejde med kommuner, herunder sagsbehandling, rådgivning og vejledning, at yde åben rådgivning til børn, unge og familier (dele af denne rådgivning er nogle steder lagt ud i social- og familiecentre), og i enkelte tilfælde sørger de også for at oprette special-, undersøgelses- og behandlingsteams. Derudover varetager familie-, børne- og ungeafdelinger i nogle amter tilsyns- og konsulentfunktioner inden for handicap- og/eller anbringelsesområdet. Desuden kan der være forskel på om afdelingen er afgrænset til kun at varetage kommune-rettede opgaver eller til kun at varetage person-rettede opgaver eller begge dele.

Amterne er blevet spurgt om, hvor mange ansatte de har i forhold til det forebyggende område, men da arbejdet ligger i afdelinger, som varetager så forskellige opgaver, er det ikke muligt at sammenligne tallene, og de bringes derfor ikke.

Ser man på hvilke faggrupper, der er repræsenteret i familieafdelingen, har alle 14 amter socialrådgivere ansat. Dernæst har de fleste også psykologer og pædagoger ansat, mens omkring halvdelen har lærere, jurister og samfundsfaglige kandidater ansat. Kun et amt har en sundhedsplejerske ansat og i et andet amt er der en fysioterapeut. Ingen amter har samtlige faggrupper repræsenteret.

§ 38 undersøgelsen

I forhold til den lovpligtige § 38 undersøgelse er amterne blevet spurgt om, hvorvidt de har tilbud, som direkte støtter kommunerne i at gennemføre denne undersøgelse. Alle amter har en form for tilbud, som støtter kommunen i dette arbejde. Alle amter tilbyder forældrevejeundersøgelser, og 13 amter tilbyder konsulentbistand i forbindelse med undersøgelsen. Derudover er der 9 amter, der tilbyder kurser i undersøgelsesmetodik og 9 amter, der har udarbejdet en form for materiale om undersøgelsesmetodik. Heraf tilbyder 8 amter både kurser og har udarbejdet materiale om undersøgelser.

Mange amter nævner også under dette punkt, at de yder rådgivning på det forebyggende område i henhold til § 34, der som nævnt omhandler rådgivning, undersøgelse og behandling af børn og unge.¹² Ud af landets 14 amter tilbyder en samlet børne-, unge- og familierådgivning, der er åben for direkte henvendelse fra borgere. I to af disse amter fortæller informanten dog, at tilbuddet ikke bruges af borgerne i praksis, og at amtets rådgivning derfor primært er rettet til de klienter, der

henvises fra kommunerne. I et andet amt gælder tilbuddet kun for børn og unge, hvis forældrene har accepteret henvendelsen. Et amt har eksplicit formuleret, at alle klienter har ret til to åbne, anonyme samtaler, og i praksis gælder det så primært de tunge, komplicerede sager. Derudover tilbyder dette amt børnerådgivning pr. telefon.

Aktuelle tilbud i forhold til § 40 stk. 2 foranstaltningerne

Amterne har svaret på, om de har tilbud til kommunerne i forhold til § 40 stk. 2. foranstaltningerne 1-7 samt 10 og 12. Dvs. der er ikke spurgt til de økonomiske forhold og til anbringelser. De hyppigste tilbud til kommunerne er som forventet døgnophold, aflastningsophold og familiebehandling (Se tabel 5.2).

Tabel 5.2. Amter fordelt efter hvilke foranstaltninger, de tilbyder kommunerne bistand til. Antal

§ 40.2-foranstaltninger	Amternes fordeling	
	Ja	Nej
§ 40.2.1. Konsulentbistand	1	13
§ 40.2.2. Praktisk, pædagogisk eller anden støtte	0	14
§ 40.2.3. Familiebehandling	11	3
§ 40.2.4. Døgnophold	13	1
§ 40.2.5. Aflastningsophold	12	2
§ 40.2.6. Personlig Rådgiver	0	14
§ 40.2.7. Fast kontaktperson	1	13
§ 40.2.10. Kost- eller efterskole	0	14
§ 40.2.12. Praktiktilbud	0	14

I interviewet blev informanterne desuden spurgt om, hvorvidt der forekommer overlap mellem kommunernes egne og amtets tilbud. I 8 amter eksisterer der en form for overlap mellem amtets og kommunens tilbud. Det er typisk tilfældet, hvor en stor kommune selv har organiseret et institutions- eller dagtilbud til f.eks. familiebehandling, og hvor amtet så stiller tilsvarende tilbud til rådighed for mindre kommuner. Formålet med dette overlap kan således siges at være, at amtets tilbud retter sig til kommuner, som ikke selv har pågældende type pladser.

Der kan også være tale om den samme type ydelse i både amt og kommune, men hvor tilbudene er rettet til forskellige målgrupper, og hvor formålet ofte er, at amtet varetager de mest komplicerede og vanskelige sager. I visse tilfælde beskriver amterne overlappet som et grænseområde, hvor ”vi skal finde vores ben”. Det vil sige som et område, der vil blive udviklet i de kommende år, og som skaber fleksibilitet for det enkelte barn. I et enkelt tilfælde er der tale om en kommune, som har oprettet en institution til familiebehandling, som svarer til amtets tilbud, men som er oprettet lokalt med det formål at skabe sammenhæng mellem klient og lokalmiljø.

Amtets samarbejde med kommunerne

Amterne er blevet spurgt, om de har tilbud, der har til formål at skabe større samarbejde kommunerne imellem. Her svarer 6 amter, at de har en sådan form for tilbud. Der er typisk tale om et forum, hvor repræsentanter for amt og kommuner mødes for at tilrettelægge og koordinere indsatsen af det forebyggende arbejde kommunerne imellem og i forhold til amtet. Der kan også være tale om en drøftelse af behov for udvikling af nye tilbud eller justering og udvikling af de eksisterende tilbud samt ansvarsfordeling mellem kommune og amt. Nogle få amter nævner, at de er initiativtager til et tværsektorielt og tværkommunalt samarbejde, som blandt andet har til formål at trække på erfaringer på tværs af kommunerne.

Private aktører på feltet

Med hensyn til opgavefordelingen mellem amt og kommune er det belyst, om informanten har kendskab til, at kommuner har ladet private aktører overtage opgaver, som amtet ellers har løst for kommunerne. 13 amter nævnte, at kommunerne har ladet private aktører overtage nogle af de opgaver, som amterne ellers har løst for kommunerne. 4 amter har selv i visse tilfælde overdraget opgaver til private aktører. Det drejer sig primært om situationer, hvor amtet ikke kunne stille egne psykologer til rådighed i forbindelse med § 38 undersøgelse på grund af manglende tid. Derudover kan der være tale om inhabilitet i en enkelt sag eller behov for en helt speciel ekspertise.

Tilbud om uddannelse og supervision

I forhold til spørgsmålet om uddannelsesstilbud til kommunerne svarer 9 amter, at de tilbyder korterevarende kurser til kommunerne. De nævner forskellige temaer for kurserne, eksempelvis § 38-undersøgelsen, udarbejdelse af handleplaner, samarbejde med familier med handicappede børn,

seksuelle overgreb og marginaliserede unge. 3 af de 9 amter nævner dog, at kommunerne sjældent deltager, og at det typisk er amtets eget personale, som deltager. Et amt spørger jævnligt til kommunernes kursusbehov og udarbejder på den baggrund et kursuskatalog specifikt til kommunernes sagsbehandlere.

Der er 13 amter, som tilbyder foredrag om forskellige emner, og 13 amter tilbyder informationsdage ved for eksempel lovgivningsændringer.

12 amter har tilbud om supervision til kommunernes sagsbehandlere både individuelt og i grupper, og heraf har 9 amter derudover tilbud om konsulentbistand i svære enkeltsager til sagsbehandlerne.

Opsamling på amtsundersøgelsen

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

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

Litteraturliste

Axelsen, Inga (2001): Litteraturstudie om forebyggende foranstaltninger for børn og unge.

Delrapport nr.1 fra evalueringen af den forebyggende indsats over for børn og unge. Arbejdspapir 10:2001. Socialforskningsinstituttet.

Barn og ungdoms levekår i Norden – marginalisering av barn og unge i Norden – en kunnskapsstatus. TemaNord Social 1999:547.

Borup, Ina K. og Anne Nielsen (2001): Tværfaglige grupper i kommunerne om børn og unge med særlige behov - erfaringer fra fem kommuner. Statens Institut for Folkesundhed.

Christoffersen, Mogens Nygaard (2002): Social støtte til børn – En undersøgelse af børn, der modtog forebyggende hjælp i henhold til Serviceloven for første gang i 1998. 5. delrapport i evalueringen af den forebyggende indsats over for børn og unge. Børn og unge arbejdspapir. Socialforskningsinstituttet. (udkommer juni 2002).

Egelund, Tine (2002): Metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge. 2. delrapport i evalueringen af den forebyggende indsats over for børn og unge. Børn og unge arbejdspapir 3:2002. Socialforskningsinstituttet.

Epsen, Frank (2001): Viden i børnesager –en kvantitativ undersøgelse af børnesager i 4 kommuner og 1 amt. Socialministeriet.

Fog, Jette (1997): Med samtalen som udgangspunkt. Det kvalitative forskningsinterview. 3.udg. Akademisk forlag.

Jensen, Mogens Kjær (1991): Kvalitative metoder i anvendt samfundsforskning. Rapport 91:1. Socialforskningsinstituttet.

Kvale, Steiner (1984): Om tolkning af kvalitative forskningsinterviews. I tidsskrift för Nordisk Förening för pedagogisk forskning. Nr.1. 1984. 4 årgang.

Kvale, Steiner (1997): InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview. Hans Reitzels Forlag.

Lundström, Tommy og Sune Sunesson (2002): Socialt arbejde udføres i organisationer. I Meeuwisse, Anne, m.fl.: Socialt arbejde. En grundbog. Hans Reitzels Forlag.

Sehested, Karina (1996): Professioner og offentlige strukturændringer. AKF Forlaget.

Steenstrup, Johanne (2002): Familie-erfaringer. 3. delrapport i evalueringen af den forebyggende indsats over for børn og unge. Børn og unge arbejdspapir 6:2002. Socialforskningsinstituttet.

Östberg, Francesca, mfl. (2000): Barnavårdsutredningar i sex kommuner. En vinjettstudie. Socialstyrelsen. Centrum för utvärdering av socialt arbete. CusSkrift 1999:8.

Love, bekendtgørelser mv.

Kommunal Årbog 2000

LBK nr. 944 af 16/10/2000: Bekendtgørelse af lov om social service

Statistisk årbog 2001

VEJ nr. 208 af 19/12/2000: Vejledning om særlig støtte til børn og unge (Lov om social service).