

Vibeke Lehmann Nielsen og Thomas Pallesen

Procesregulering af indsatsen over for udsatte børn og unge: Virker det?

Procesregulering – dvs. regler, der regulerer forvaltningens beslutningsproces og afgørelser – er et oplagt og uskældt eksempel på, hvad de fleste forstår ved „bureaukratisk“ spild. Andre argumenterer for, at det øger afgørelsernes retssikkerhed og gennemsækelighed, men også sikrer mere kvalificerede beslutninger. Med udgangspunkt i 1055 sager, der vedrører udsatte børn og unge, viser artiklen, at iagttagelse af forskellige procedurekrav kan have både direkte og indirekte effekt på de udsatte børns og unges psykosociale velbefindende. Hvilken procesadfærd, der betyder noget for de udsatte børns og unges velbefindende, er imidlertid betinget af, om der ses på børn og unge, der slås med mere eller mindre alvorlige problemer. Samtidig er der også en del procedurer, der ikke lader til at have nogen effekt på børnenes og de unges velbefindende.

Den almindelige opfattelse af begrebet „bureaukratisk“ er ikke særlig positiv. Ifølge synonymordbogen er „bureaukratisk“ ensbetydende med en formalistisk, formel, nøjeregnende, pedantisk, rigid og usmidig beslutningsproces. Der er folk, der er beskæftiget i eller beskæftiger sig med den offentlige sektor, ikke mindst i en amerikansk kontekst, der også ser det som en unødigt og tidskrævende kontrol af forvaltningen (Wilson, 1989). Men i denne gruppe vil der også være mange, der ud fra en klassisk Weberiansk opfattelse anser de skærpede krav, der stilles til den offentlige forvaltnings afgørelser, som rimelige og formålstjenlige. De skærpede krav til den offentlige forvaltnings afgørelser kan ses som rimelige ud fra en retssikkerhedsbetragtning. Forvaltningen er nemlig kendetegnet ved, at den træffer afgørelser, der ofte er meget indgribende, og som ensidigt bestemmer, hvad der skal være ret, og hvornår det er lovligt at gennemføre afgørelsen med tvang. De skærpede krav til forvaltning kan imidlertid også ses som formålstjenlig i den forstand, at en grundigere og mere omhyggelig sagsbehandling øger chancen for, at der træffes en indholdsmæssigt bedre og mere forstandig afgørelse. Hvorvidt de „bureaukratiske“ regler, der regulerer den offentlige forvaltnings afgørelser, ikke bare er rimelige ud fra en retssikkerhedsbetragtning, men rent faktisk også er formålstjenlige og bidrager til bedre og mere kvalificerede beslutninger, er spørgsmålet i denne artikel.

Artiklens genstandsfelt er den betydelige regulering af de sociale myndigheders afgørelser, der vedrører udsatte børn og unge. Denne regulering kan, jf. ovenfor, ses som ganske rimelig, da afgørelserne ofte drejer sig om meget alvorlige sager, hvor der overvejes og gennemføres meget indgribende foranstaltninger over for de berørte børn og unge og deres familier. Det gælder

selsvagt den mest alvorlige indgriben, tvangsfjernelse af barnet eller den unge fra hjemmet, men også mange andre afgørelser på dette område. Herunder kan de forebyggende foranstaltninger, der har til formål at undgå anbringelser, også have alvorlige konsekvenser for de berørte familier. Men hvorvidt de regler, der regulerer forvaltningens beslutningsproces og afgørelser, også bidrager til, at børnene og de unge i sidste ende får det bedre, ved vi ikke meget om. De forventninger, man kan have på baggrund af den teoretisk baserede viden, er ikke opløftende. For det første ved vi ikke meget om effekten af forskellige indsatser på dette område (Egelund og Hestbæk, 2003). For det andet er det ikke givet, at en mere omfattende regulering rent faktisk efterleves, og når den efterleves, er det for det tredje et åbent spørgsmål, om den fremmer sagsbehandlerens motivation og kvaliteten af deres arbejde (May og Winter, 2000). I det hele taget er betydningen af reguleringen af beslutningsprocessen for indholdet og kvaliteten af den offentlige forvaltnings afgørelser generelt et underbelyst spørgsmål. Artiklen her kan således ses som et bidrag til at kaste lys over spørgsmålet på et område, hvor reglerne og karakteren af den offentlige forvaltnings indgriben er sat på spidsen.

Artiklen er baseret på en gennemgang af godt tusinde sager, der vedrører udsatte børn og unge. Der er indsamlet oplysninger om, hvilke procedurereregler der er iagttaget, og hvilke foranstaltninger der er iværksat. Hertil kommer oplysninger om alvorligheden af børnenes og de unges problemstilling, og hvorvidt børnenes og de unges situation ud fra en professionel vurdering er blevet forbedret eller forværret. Inden vi når dertil, gennemgås udviklingen på området i korte træk, herunder diskussionen af rimeligheden og nytten af den omfattende regulering af beslutningsprocessen i forbindelse med foranstaltninger for udsatte børn og unge.

Regulering af børne- og ungeområdet

Lige siden den første børnelov fra 1905 har der været en regulering af, hvilke procedurer forvaltningen skulle iagttage på det område, vi i dag benævner udsatte børn og unge. Hovedelementet i loven fra 1905 var etableringen af lokale værgeråd, der fik kompetencen til at fjerne børn, der var „sædeligt fordærvede“ eller „vanrøgtede“ af forældrene, og skoleelever, der var dovne, skulkede eller havde en „meget slet opførsel“ (Betænkning 1212, 1990: 22).

De væsentligste principper i børneloven fra 1905 blev videreført i værgerådsløven fra 1922 og forsorgsloven fra 1933. Børneforsorgslovene fra 1958, 1961, 1964 ændrede opfattelsen af børnenes og de unges problemer til i højere grad at være en familieproblemstilling, og som konsekvens heraf fik myndighederne også mulighed for at iværksætte en forebyggende indsats over for de udsatte børn og unge og deres familier med henblik på at undgå anbringelser uden for hjemmet (Wegener, 1983). Når børne- og ungeværnet, der bestod

af socialudvalgsformanden og lokale lægfolk med viden inden for området, overvejede at foretage en anbringelse uden samtykke fra forældrene, blev det et lovkrav, at børne- og ungeværnet blev suppleret med en dommer.

Med bistandsloven fra 1976 blev kompetencen på området overført til de nye, større kommuners socialudvalg. De særligt skærpede procedureregler på anbringelsesområdet blev imidlertid fastholdt. Det indebar blandt andet, at anbringelser uden samtykke skulle vedtages med to tredjedeles flertal i socialudvalget, der i disse sager blev suppleret med en dommer og en psykologisk/pædagogisk konsulent.

I forlængelse af det såkaldte Gravesen-udvalg, der afgav betænkning i 1990 (Betænkning 1212, 1990), blev loven ændret i 1993. Lovændringen præciserede for det første, hvilke omstændigheder der kunne føre til anbringelse uden for hjemmet. For det andet blev barnets/den unges retsstilling styrket ved, at de fik partsrettigheder. Endelig blev kravene til en grundig forundersøgelse af barnet og den unge skærpet med den såkaldte § 38-undersøgelse, som er benævnt efter den lovparagraf i Serviceloven, der omhandlede undersøgelsen (svarende til § 50 i den nugældende Servicelov). Endelig skulle der ved anbringelser uden for hjemmet udarbejdes særlige handleplaner, hvori det blev præciseret, hvad der var formålet med anbringelsen, den forventede varighed, særlige forhold vedrørende barnet/den unge mv. I 2000 blev det ydermere krævet, at kommunerne skulle nedsætte en tværfaglig gruppe med ekspertise inden for lægelige, sociale, pædagogiske og psykologiske spørgsmål, som de kommunale sagsbehandlere havde mulighed for at inddrage i udredningen af børne-ungesagerne.

I 2001 udvides kommunernes forpligtelse til at udarbejde særlige handleplaner til også at omfatte børn og unge under 18 år, der har begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet. I 2004 bliver denne forpligtelse yderligere udvidet, da der også i forbindelse med forebyggende foranstaltninger skal udarbejdes en handlingsplan. Med den seneste anbringelsesreform fra 2006 er der lagt op til, at den forebyggende indsats skal styrkes yderligere, blandt andet ved at sætte tidligere ind med indsatsen over for udsatte børn og unge (Bengtsson et al., 2008).

Samlet set er det således karakteristisk for lovgivningen på dette område, at der i mere end hundrede år har været bestemmelser om, hvem der skulle træffe beslutningerne, og en (stadig mere) detaljeret beskrivelse af, hvilke omstændigheder der kunne føre til anbringelse uden for hjemmet. I de senere år er det især bemærkelsesværdigt, at der i lovgivningen er indføjet en række nye, relativt specifikke krav til myndighedernes sagsbehandling på området. Det er imidlertid lige så bemærkelsesværdigt, at kommunerne kun i begrænset omfang lever op til de nye krav.

Socialforskningsinstituttet har i flere omgange undersøgt, hvorvidt kra-

vene om udarbejdelse af handlingsplaner blev overholdt i kommunerne. Undersøgelserne viste, at der kun i ca. halvdelen af anbringelsessagerne blev udarbejdet en handleplan (Hestbæk, 1997; Christensen, 1998). En senere undersøgelse fra SFI (Egelund et al., 2004) viste tillige, at der fortsat i befyndelsen af det nye årtusinde generelt var problemer med at leve op til lovgivningens krav til sagsbehandlingen. Blandt andet var der kun i godt halvdelen af sagerne foretaget en grundig undersøgelse af barnet eller den unge i starten af forløbet.

SFI's undersøgelse af ændringer af servicelovens børneregler, der blev gennemført i 2001, viste nok en gang, at der var en uensartet kommunal praksis og problemer med at leve op til lovgivningen. Fire år efter lovens vedtagelse var der kun ført samtale med 70 pct. af de berørte (og aldersrelevante) børn/unge; der var kun foretaget en grundig § 38 undersøgelse og udarbejdet en skriftlig målsætning for den konkrete indsats i ca. halvdelen af sagerne, mens der i endnu færre tilfælde var blevet udarbejdet en uddannelsesplan. Endelig havde to tredjedele af kommunerne oprettet en tværfaglig gruppe, men den blev kun brugt i en femtedel af sagerne (Hestbæk et al., 2006).

Den store variation i kommunernes praksis og i nogle tilfælde relativt beskedne opfyldelse af lovgivningens krav til sagsbehandlingen kan imidlertid ikke tages som et udtryk for, at kommunerne finder procesreguleringen på området entydigt unødigt. Selvom 40 pct. af forvaltningscheferne finder procesreguleringen for omfattende, og en tredjedel erkender, at kommunerne ikke formår at efterleve reglerne, så mener halvdelen af dem, at reguleringen har et passende omfang (KL et al., 2005). Af samme undersøgelse fremgår det også, at tre fjerdedele af forvaltningscheferne er enige eller helt enige i, at reglerne generelt er med til at sikre, at kommunernes opgaveløsning har en vis minimumskvalitet, og to tredjedele mener ligefrem, at reglerne styrker kvaliteten af kommunernes arbejde. Nogenlunde samme andel af de udspurgte chefer mener også, at reglerne giver mere korrekte og ensartede afgørelser. Selvom der også er et flertal af cheferne, der mener, at procesreguleringen tager tid fra kerneopgaven og flytter sagsbehandlernes opmærksomhed fra resultaterne til overholdelsen af procesreglerne, så er et flertal af forvaltningscheferne alligevel af den opfattelse, at procesreglerne på området samlet set styrker mulighederne for at løse opgaven effektivt.

Det kan synes paradoksalt, at kommunerne på en gang har en relativt positiv opfattelse af kravene til sagsbehandlingen og en temmelig beskeden efterlevelse af reglerne. Det kan skyldes, at det er forvaltningscheferne og ikke sagsbehandlerne, der er blevet spurgt. Det mere grundlæggende spørgsmål er imidlertid, om kommunernes optimisme er velbegrundet og den betydelig mere omfattende regulering af børne- og ungeområdet rent faktisk har en positiv effekt på målgruppen – når den gennemføres. Litteraturen er ikke så

opløftende. For det første er det et område, hvor vi ikke ved meget om effekten af forskellige indsatser, herunder heller ikke procedureregler (Egelund og Hestbæk, 2003). Derved adskiller børne- og ungeområdet sig ikke fra andre af velfærdsstatens indsatsområder, fx på skoleområdet, hvor der heller ikke er sikker viden om, hvad der virker, og hvad der ikke virker (Christensen, 2003). For det andet er det ikke givet, at en mere omfattende regulering, selv når den efterleves, vil fremme sagsbehandlerne's motivation og kvaliteten af deres arbejde (May og Winter, 2000). Man kan fx ikke udelukke, at sagsbehandlerne i højere grad vil fokusere på at opfylde reglerne i stedet for at foretage den sagsbehandling og iværksætte de foranstaltninger, der er mest probate i de enkelte tilfælde (Wilson, 1989). Det kan heller ikke udelukkes, at procedurekravene opfyldes mere eller mindre grundigt og i nogle tilfælde har et mere rituelt end reelt indhold (Gormley, 1989). På grund af den begrænsede viden om effekten af procedurekrav, ikke mindst på dette område, kan den nedestående empiriske undersøgelse af effekten af procedurerne alene ses som en første tentativ afdækning af deres betydning. Uanset hvor (lidt) plausibelt det er, at grundigere undersøgelser, samtaler med den unge, skriftlige målsætninger, uddannelsesplaner etc. forbedrer kvaliteten af sagsbehandlingen og fremmer valget af de mest hensigtsmæssige foranstaltninger, og uanset om der her påvises en sammenhæng mellem brugen af procedurerne, foranstaltningervalget og børnene og de unges trivsel, så kan denne undersøgelse ikke stå alene. Det vil kræve yderligere undersøgelser endeligt at godtgøre, hvor reel og afgørende en kausal betydning brugen af procedurerne har.

Under alle omstændigheder betyder den varierende brug af procedurerne, at det er muligt at undersøge, om der i statistisk forstand er en effekt af at udføre de forskellige proceduremæssige aktiviteter i forbindelse med sagsbehandlingen.

Den empiriske undersøgelse

Den empiriske undersøgelse af effekten af procesreglerne på området omfatter 1055 sager med udsatte børn og unge. Data er indsamlet i 2005 blandt de ansvarlige sagsbehandlere og med reference til tilfældigt udvalgt individuelle – via cpr.nr.-identificerede – sager. I hver enkelt sag er det registreret, hvilken foranstaltning der har været bragt i anvendelse gennem årene 2001-2004, og hvilke(n) procedurer, sagsbehandleren har anvendt. Herudover er der oplysninger om udviklingen i barnets/den unges velbefindende efter, foranstaltningerne er iværksat, samt oplysninger om alvorligheden af barnets/den unges problemstilling. Vurderingen af udviklingen i børnenes og de unges velfindende og alvorligheden af deres problemstilling er vurderet af sagsbehandlerne og eksperter på området.

Tabel 1. Frekvensfordeling af iagttagelse af proceduremæssige aktiviteter (pct.)

	Ja	Nej	Ubesvaret
Er der foretaget en § 38-undersøgelse?	43	45	12
Har der været en samtale med barnet/den unge?	62	19	19
Er der i sagen formidlet kontakt til en særlig sagkyndig gennem den tværfaglige gruppe?	19	62	19
Er der i sagen udarbejdet en skriftlig målsætning?	50	41	9
Er der lavet en særlig uddannelsesplan for barnet/den unge?	26	44	30

N=1055.

Som det fremgår af tabel 1, så viser denne undersøgelse i lighed med de ovenfor nævnte tidligere undersøgelser på området, at sagsbehandlingen i relativt beskedent omfang anvender de nævnte procedurer. Det skal nævnes, at vi i denne artikel fokuserer på, hvorvidt sagsbehandlerne udfører de forskellige proceduremæssige aktiviteter, og ikke hvorvidt de anvender dem, når de skal eller ej. I nogen tilfælde anvendes procedurer, selvom de ikke er påbudt – fx når der afholdes samtale med børn, der er så unge, at loven ikke kræver, at der afholdes samtale. I andre tilfælde undlades procedurer, selvom loven faktisk påbyder dem. Formålet med artiklen her er imidlertid ikke at vurdere, om sagsbehandlerne/kommunerne gør, som de skal, men derimod at studere effekterne af procesreglerne i sig selv, altså om de bidrager til en anderledes og bedre problemløsning.

At anvendelsen af de forskellige procedurer i sidste ende har nogen effekt på de udsatte børns og unges velbefindende, er givetvis – uanset kommunernes vurderinger af procesreglernes betydning – en relativt optimistisk tro på effekten af procedurer. Litteraturen giver som nævnt kun begrænset tiltro til, at procesregler fremmer kvaliteten af sagsbehandlingen. Derfor er betydningen af procedurerne i dette tilfælde også – ud over undersøgelsen af, om brugen af procedurerne har nogen direkte betydning for børnenes og de unges velbefindende – undersøgt ved, om de har betydning for de foranstaltninger, der vælges, og om de på den måde kan tænkes at have en indirekte effekt på de udsatte børns og unges velbefindende.

For så vidt angår procedurerens betydning for valget af foranstaltning, er der udregnet et mål for foranstaltningernes hårdhed. De enkelte foranstaltninger er kategoriseret i tre grupper (mild, stærk, kraftig¹), og hårdheden af den indgriben, der er foretaget i den enkelte sag, er opgjort ved at summere de foranstaltninger, der er anvendt (med den vægtning af de enkelte foranstaltninger, som fremgår af tabel 2).

Tabel 2. Kategorisering af foranstaltningernes hårdhed

Mild (kode = 1)	Stærk (kode = 2)	Kraftig (kode = 3)
Personlig rådgiver	Aflastningsophold for barn/ung med ophold i eget hjem	Opretholdelse af anbringelse (dvs. at forældremyndighedsindehaveren(ne) nægtes hjemtagelse af barnet/den unge)
Økonomisk støtte til ophold på kost-efterskole	Fast kontaktperson for den unge alene	Frivillig anbringelse
Praktikophold til den unge	Fast kontaktperson for hele familien	Tvangsanbringelse
Konsulentbistand, dagtilbud og lignende	Praktisk pædagogisk eller anden støtte i hjemmet Familiebehandling eller lignende støtte	Etablering af døgnophold for hele familien

Det skal nævnes, at der i én børne- og ungesag godt kan anvendes flere foranstaltninger både på samme tid og gennem et længere sagsforløb, hvorfor det enkelte barns score mht. modtagne foranstaltningers hårdhed er en summation af værdien (1,2 eller 3) på den eller de foranstaltninger, som vedkommende modtager. Det er fx ikke unormalt, at anbragte børn og unge samtidig med anbringelsen modtager andre støttende foranstaltninger som fx personlig rådgiver, konsulentbistand eller er i praktikophold i stedet for almindelige skolegang. Ligeledes vil flere af de udsatte børn og unge gennem en årrække som den undersøgte (2001-2004) modtage flere på hinanden følgende foranstaltninger. Samlet set giver dette en betydelig spredning i den samlede hårdhed af de foranstaltninger – eller rettere den foranstaltningspakke – som børnene og de unge har modtaget i undersøgelsesperioden.

En væsentlig forklaring på, hvor indgribende en foranstaltning der sættes i værk, er, hvor alvorlig barnets/den unges problemstilling umiddelbart ser ud til at være. På baggrund af ekspertvurderinger² er der etableret nedenstående tre kategorier på basis af oplysninger om henvendelsesårsagen og dermed, hvor alvorlig en social situation barnet/den unge befinder sig i, når barnets/den unges forældre, barnet/den unge selv eller helt tredje personer henvender sig til kommunen, og sagen dermed rejses. Der kan selvsagt i en og samme sag godt være flere problematiske forhold til stede.

Tabel 3. Kategorisering af problembaggrundens alvorlighedsgrad

Mindre alvorlige forhold (kode = 1)	Alvorlige forhold (kode = 2)	Meget alvorlige forhold (kode = 3)
Børns manglende trivsel	Omsorgssvigt	Barnets misbrug af alkohol/stoffer
Opdragelsesproblemer i hjemmet	Forældres misbrug af alkohol/stoffer	Vold mellem de voksne i familien
Problemer i daginstitution/ dagpleje	De voksnes kriminelle adfærd	De voksnes vold overfor barnet
Problemer i skole	Kriminalitet hos den unge	Voldelig adfærd hos barnet/den unge
Vanskeligheder i forbindelse med skilsmisse	Psykiske problemer hos barnet/den unge	Fattigdomsproblemer i familien
Samværsproblemer/ problemer med fraflyttet samlever	Boligproblemer (udsat af fogeden, manglende bolig, huslejerestance osv.)	
De voksnes psykiske problemer		
Fysisk handicap hos den voksne		
Fysisk handicap hos barnet/den unge		
Langvarig arbejdsløshed i familien		

Lægges hver af de nævnte problematiske forhold sammen (med de ovenfor nævnte værdier for alvorlighedsgrad som score) fås et mål for alvorligheden af barnets/den unges sag. Herved tydeliggøres også variationen mellem børnenes/de unges sager, idet nogle børn/unge har flere – herunder også flere meget alvorlige – forhold med sig i bagagen, mens andre sager er præget af færre og mindre alvorlige forhold.

Analyseresultater – betydningen af procesadfærd

Tabel 4 viser sammenhængen mellem procesadfærden og valg af foranstaltning. I model 1 er der ikke taget højde for alvorligheden af de udsatte børns og unges problemstilling, mens det er tilfældet i model 2. Som det fremgår af tabellen, har det betydning for, hvor indgribende foranstaltning der sættes i værk, om der er foretaget en § 38-undersøgelse og udarbejdet en skriftlig målsætning. § 38-undersøgelsen, der er den procedure, der er vigtigst, har næsten samme betydning for hårdheden af foranstaltningen som tyngden af børnenes og de unges problemer.

Tabel 4. Betydningen af procesadfærd for valg af foranstaltning

	Valgte foranstaltningers hårdhed – Model 1	Valgte foranstaltningers hårdhed – Model 2
Er der foretaget en § 38-undersøgelse? ^{a)}	,24*** (5,56)	,20*** (4,47)
Har der været en samtale med barnet/den unge? ^{a)}	-,03 (0,71)	-,08* (1,86)
Er der i sagen formidlet kontakt til en særlig sagkyndig gennem den tværfaglige gruppe? ^{a)}	,10** (2,38)	,07 (1,57)
Er der i sagen udarbejdet en skriftlig målsætning? ^{a)}	,16*** (3,44)	,16*** (3,43)
Er der lavet en særlig uddannelsesplan for barnet/den unge? ^{a)}	,00 (0,05)	,01 (0,16)
Samlet alvorlighed i barnets sag som udgangspunkt ^{b)}	IR	,23*** (5,07)
Modelstatistik:		
N	503	472
Justeret R2	0,10	0,14
F-test	12,29***	13,99***

Note: OLS-regression. *** = $p < 0.01$; ** = $p < 0.05$; * = $p < 0.10$ (two-tailed).

Standardiserede betakoefficienter med den absolutte t-værdi i parentes. a) Ja = 1 og nej = 0. b) Indeks: Jo højere score desto større samlet alvorlighed.

Studier af sagsbehandlere i andre sammenhænge viser, at de svageste klienter i nogle tilfælde får mere vejledning og mere assistance end stærkere klienter (Goodsel, 1981; Maynard-Moody og Musheno, 2003). En anden udlægning er, at sagsbehandlerne i de mere alvorlige sager, hvor foranstaltningsvalget ofte vil være mere omfattende og hårdt, foretager en grundigere sagsafdækning og følger de forskellige procedureregler simpelthen med det formål dels at have særlig rygdækning for foranstaltningsvalget, dels at kunne indgive så kvalificeret en indstilling som muligt til det politiske niveau. Det kunne på den baggrund indvendes, at der kan være en sammenhæng mellem sagsbehandlerens procesvalg og alvorligheden af barnets eller den unges problemstilling. Fx således at sagsbehandlerne vælger andre og mere grundige procesformer, når der er tale om børn og unge, der har de mere alvorlige problemstillinger. Det viser sig også at være tilfældet (analysen ikke vist): Der er en tendens til, at jo mere alvorlig problemstillingen er, des oftere foretager sagsbehandlerne en § 38 undersøgelse, tager en samtale med barnet/den unge og udarbejder en skriftlig målsætning og en uddannelsesplan (se også Hestbæk et al., 2006). Det betyder, at det kan være vanskeligt at adskille

betydningen af procedurerne for foranstaltningsvalget fra betydningen af alvorligheden af de udsatte børn og unges problemstilling. Derfor er børnene og de unge opdelt i to grupper på basis af alvorligheden af deres problemstilling. Den ene gruppe udgøres af børn/unge, der scorer 1-3 på alvorligheds-skalaen og dermed kan betegnes som den mindst alvorligt ramte halvdel (48,2 pct. af alle), mens den anden gruppe er den hårdest ramte halvdel, der scorer 4 og derover (52,8 pct. af alle). Inden for hver af de to grupper er der ingen systematisk sammenhæng mellem procesvalg og alvorligheden af problemstillingen (analysen ikke vist), hvorfor det er muligt at vurdere den selvstændige effekt af procesvalget inden for de to grupper.

Som det fremgår af tabel 5 er der lidt forskellige effekter af procesadfærden for de to grupper. Effekten af § 38 undersøgelsen har den største effekt for de mindst alvorlige tilfælde. En samtale med den unge og en kontakt med en særlig sagkyndig har ligeledes betydning for valget af foranstaltning i de mindst alvorlige tilfælde, mens udarbejdelsen af en skriftlig målsætning har størst effekt i de mest alvorlige sager. For alle tre procesaktiviteter gælder det, at deres anvendelse har betydning for, hvor hårde foranstaltninger, der vælges. For den mindst alvorligt ramte halvdel af børnene/de unge gælder det desuden, at samtale med barnet/den unge alt andet lige fører til et mindre hårdt foranstaltningsvalg.

Den mest afgørende test af betydningen af procesadfærden er, hvorvidt den har betydning for de udsatte børns og unges velbefindende. Hvorvidt barnet og den unges velbefindende er blevet forbedret, er uændret eller ligefrem forværret, er målt med udgangspunkt i sagsbehandlernes vurdering på indikatorerne vist i tabel 6.

Et selvstændigt – tankevækkende – resultat i tabel 6 er de mange 'ubesvarede', hvilket indikerer, at sagsbehandlerne ved for lidt om, hvordan det går med børnene og de unge. Dette er en problemstilling, som har været fremhævet gentagne gange, og som kan skyldes dels mange sagsbehandlerskift i den enkelte børne-/ungesag, dels at der i kommunerne af sagsbehandlerne og/eller i de forskellige socialpædagogiske foranstaltninger indsamles for lidt systematisk resultatdokumentation. De mange „ubesvarede“ medfører selv sagt et relativt stort frafald i datamaterialet, men der er fortsat et forholdsvist stort datamateriale at analysere, og vi har ingen grund til at tro, at frafaldet er systematisk.

På baggrund af de indsamlede oplysninger er der for hvert barn og ung udregnet et samlet mål for deres velbefindende ved at summere alle indikatorerne (forværring = -1, uændret = 0, forbedret = 1) og dividere med antallet af indikatorer. Efterfølgende er effekten på barnets/den unges velbefindende dikotomiseret således, at de, som har en score på 1 og dermed en klar forbedring af deres psykosociale velbefindende, får værdien 1, mens de øvrige (situa-

Table 5. Betydningen af procesadfærd for valg af foranstaltning for børn og unge med mere eller mindre alvorlige problemstillinger.

	Den mindst alvorligt ramte halvdel af børnene/de unge		Den hårdest ramte halvdel af børnene/de unge	
	Valgte foranstaltningers hårdhed – Model 1	Valgte foranstaltningers hårdhed – Model 2	Valgte foranstaltningers hårdhed – Model 1	Valgte foranstaltningers hårdhed – Model 2
Er der foretaget en § 38-undersøgelse? ^{a)}	,30*** (4,67)	,30*** (4,71)	,14** (2,18)	,11 (1,79)
Har der været en samtale med barnet/den unge? ^{a)}	-,14** (2,17)	-,17** (2,55)	,03 (0,46)	,01 (0,22)
Er der i sagen formidlet kontakt til en særlig sagkyndig gennem den tværfaglige gruppe? ^{a)}	,12* (1,95)	,13* (2,10)	,04 (0,64)	,03 (0,52)
Er der i sagen udarbejdet en skriftlig målsætning? ^{a)}	,08 (1,13)	,09 (1,36)	,25*** (3,80)	,23*** (3,55)
Er der lavet en særlig uddannelsesplan for barnet/den unge? ^{a)}	,04 (0,61)	,04 (0,55)	-,04 (0,66)	-,03 (0,52)
Samlet alvorlighed i barnets sag som udgangspunkt ^{b)}		,16*** (2,62)		,22*** (3,49)
Modelstatistik:				
N	232	232	239	239
Justeret R2	0,11	0,14	0,08	0,12
F-test	6,99***	7,12***	5,18***	6,56***

Note: OLS-regression. *** = p < 0,01; ** = p < 0,05; * = p < 0,10 (two-tailed). Standardiserede betakoefficienter med en absolut t-værdi i parentes. a) Ja = 1 og nej = 0. b) Indeks: Jo højere score desto større samlet alvorlighed.

Table 6. Indikatorer på barnets psyko-sociale situation ved sagens begyndelse og vurdering af ændring heri efter 4 år

	Forekomst (pct.)	Situation 4 år efter (pct.)
Koncentrationsproblemer	37	Forbedring = 43 Uændret = 21 Forværring = 3 Ubesvaret = 34
Ikke alderssvarende skolepræstationer	37	Forbedring = 41 Uændret = 24 Forværring = 2 Ubesvaret = 33
Manglende impuls kontrol	26	Forbedring = 50 Uændret = 15 Forværring = 4 Ubesvaret = 31
Sociale adfærdsproblemer	25	Forbedring = 44 Uændret = 13 Forværring = 8 Ubesvaret = 35
Ude af stand til at etablere sociale kontakter til jævnaldrende	22	Forbedring = 47 Uændret = 25 Forværring = 5 Ubesvaret = 23
Mentalt tilbagestående	21	Forbedring = 30 Uændret = 35 Forværring = 2 Ubesvaret = 32
Ude af stand til at modtage læring	17	Forbedring = 48 Uændret = 20 Forværring = 3 Ubesvaret = 29
Misbrugsproblemer	11	Forbedring = 35 Uændret = 12 Forværring = 8 Ubesvaret = 45
Mangler nysgerrighed og interesse for omgivelserne	11	Forbedring = 43 Uændret = 32 Forværring = 4 Ubesvaret = 20
Befinder sig gennemgående i en depressiv og ulykkelig tilstand med frygt og angst	10	Forbedring = 58 Uændret = 0,6 Forværring = 10 Ubesvaret = 26
Psykkiske lidelser	9	Forbedring = 45 Uændret = 13 Forværring = 2 Ubesvaret = 40
Selvmodsovervejelser	5	Forbedring = 53 Uændret = 0,4 Forværring = 2 Ubesvaret = 41
Selvmodsforsøg	2	Forbedring = 50 Uændret = 5 Forværring = 0 Ubesvaret = 45

Table 7. Effekt af procesadfærd på de udsatte børn og unges psyko-sociale situation

	Den mindst alvorligt ramte halvdel af børnene/de unge		Den hårdst ramte halvdel af børnene/de unge	
	Effekt på barnets psykosociale situation – Model 1	Effekt på barnets psykosociale situation – Model 2	Effekt på barnets psykosociale situation – Model 1	Effekt på barnets psykosociale situation – Model 2
Er der foretaget en § 38-undersøgelse? ^{a)}	0,305 (4,67)	0,223 (4,71)	0,350 (2,18)	0,264 (1,79)
Har der været en samtale med barnet/den unge? ^{a)}	-,138	-0,083	0,439	0,425
Er der i sagen formidlet kontakt til en særlig sagkyndig gennem den tværfaglige gruppe? ^{a)}	-,369	0,424	0,100	0,054
Er der i sagen udarbejdet en skriftlig målsætning? ^{a)}	-,098	-0,125	0,847***	0,682***
Er der lavet en særlig uddannelsesplan for barnet/den unge? ^{a)}	-,804**	0,801**	-,177	-0,144
Samlet alvorlighed i barnets sag som udgangspunkt ^{b)}	IR	-0,062	IR	-0,048
Valgte foranstaltninger hårdhed	IR	0,027	IR	,077***
Modelstatistik:				
N	233	233	240	240
Nagelkerke R2	0,054	0,059	0,075**	0,121***

Note: *** = $p < 0.01$; ** = $p < 0.05$; * = $p < 0.10$ (two-tailed). Logistisk regression, velbefindende opdelt i to grupper: <1= 0 og 1 = 1). Betakoefficienter. a) Ja = 1 og nej = 0. b) Indeks: Jo højere score desto større samlet alvorlighed. c) Indeks: Jo højere score desto hårdere foranstaltningvalg.

tionen uændret eller forværret) gives værdien 0. I tabel 7 ses resultaterne af en logistisk regression, hvor betydningen af procesaktiviteter, foranstaltningvalg og sagens alvorlighed for den senere effekt på barnets/den unges psykosociale velbefindende undersøges. Analyserne er igen – for at isolere effekten af procesvalg fra problemstillingens alvorlighed – foretaget selvstændigt for hver af grupperne af henholdsvis mindst og hårdest ramte børn/unge.

I de to grupper af børn og unge med henholdsvis mere og mindre alvorlige problemstillinger kan der, som det fremgår af tabel 7, påvises en direkte effekt af procesadfærden på de udsatte børns og unges velbefindende. For de mindst alvorlige problemstillinger er der en direkte positiv effekt af udarbejdelsen af en uddannelsesplan, mens udarbejdelsen af en skriftlig målsætning ser ud til at have en effekt i de mere alvorlige sager.

Sammenfattende tyder undersøgelsen således på, at brugen af sagsbehandlingsprocedurerne i børne- og ungesagerne har en betydning for, hvilke foranstaltninger der bringes i anvendelse. Når der foretages en § 38 undersøgelse, så fører det til, at der i højere grad anvendes mere indgribende foranstaltninger. Og da mere indgribende foranstaltninger har en positiv effekt på de mest udsatte børns og unges velbefindende, kan man sige, at en grundig undersøgelse har en indirekte, positiv indflydelse på situationen for disse børn og unge – også når der er taget højde for alvorligheden af deres problemstilling. Endelig viser undersøgelsen også, at der kan være en direkte positiv effekt af brugen af enkelte procedurer, men hvilken procesadfærd der betyder noget for de udsatte børns og unges velbefindende, er betinget af, om der ses på børn og unge, der slås med mere eller mindre alvorlige problemer.

Konklusion

Klare procedurekrav til sagsbehandlingen i den offentlige sektor er et af retsstatens adelsmærker og er ikke nødvendigvis indført for at fremme effektiviteten af de afgørelser, der træffes i den offentlige sektor. De gør heller ikke nødvendigvis, at der træffes mere effektive beslutninger. Det ændrer imidlertid ikke på, at det er en relevant betragtning, om procedurekravene også har en gavnlig effekt på kvaliteten af de beslutninger, der træffes. Det gælder ikke mindst på et område som foranstaltninger for udsatte børn og unge, der har nogen af de sværeste livsvilkår og mindst løfterige fremtidsudsigter i dagens Danmark (Danmarks Statistik, 2002).

Hertil kommer, at procesreguleringen til stadighed er et aktuelt diskussionsemne mellem stat og kommuner. Lige siden kommunalreformen fra 1970 har kommunerne argumenteret for, at større og mere bæredygtige kommuner ikke behøver statsligt overformynderi i form af blandt andet statslige krav til den kommunale sagsbehandling. Folketingsflertal har ved forskellige lejligheder erklæret sig enig i denne målsætning og iværksat regelforenk-

lingskampagner og frikommuneforsøg (Christensen, 1991; Albæk, 1990). På den anden side har Folketinget ved flere lejligheder strammet reguleringen af kommunerne, når der for eksempel har været kritik af konkrete forhold (Finansministeriet et al., 2000). Det gælder blandt andet på børne- og ungeområdet, hvor der som nævnt ovenfor har været en betydelig vækst i omfanget af procedureregler. Men som det også er fremgået, er der en betydelig variation i kommunernes anvendelse af procedurer og betydelige problemer med at leve op til kravene i kommunerne. I det perspektiv tyder vores resultater på, at en på en gang *mere mådeholden* og *krævende* statslig regulering både vil være fremmende for statens gennemslagskraft, borgernes retssikkerhed, kommunernes autonomi og sidst men ikke mindst for de udsatte børns og unges velbefindende. Med mere mådeholdende og krævende statslig regulering menes en regulering, der dels fastholder kravet om, at der skal gennemføres enkelte, men væsentlige procedurer – nemlig en grundig undersøgelse, en uddannelsesplan og en skriftlig målsætning for foranstaltningerne – dels lægger stærk vægt på, at de gennemføres i alle kommuner.

Noter

1. Kategoriseringen af foranstaltningernes hårdhed er foretaget på baggrund af ti tilfældigt udvalgte sagsbehandlers rangering af de nævnte foranstaltninger.
2. Anne Dorthe Hestbæk, Tine Egelund og Mogens Christoffersen, alle fra SFI.

Litteratur

- Albæk, Erik (1990). „Frikommuneforsøget: Rationel eller politisk forandring“, pp. 1-31 i Krister Ståhlberg (red.), *Frikommuneforsök i Norden*, Åbo: Åbo Akademi.
- Bengtsson, Tea Torbenfeldt, Lajla Knudsen og Vibeke Lehmann Nielsen (2008). *Kortlægning af kommunernes foranstaltninger overfor børn og unge*, København: SFI.
- Betænkning 1212 (1990). *Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge* (Gravesen-betænkningen).
- Christensen, Else (1998). *Anbringelser af børn: En kvalitativ analyse af processen*, København: SFI.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). *Velferdsstatens institutioner*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Danmarks Statistik (2002). *Børns levevilkår*, København: Danmarks Statistik.
- Egelund, Tina og Anne-Dorthe Hestbæk (2003). *Anbringelser af børn uden for hjemmet. En forskningsoversigt*, København: SFI.
- Egelund, Tina, Anne-Dorthe Hestbæk, Dines Andersen (2004). *En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995*, København: SFI.

- Finansministeriet et al. (2000). *Statens forskriftstyring af kommunerne*, København: Finansministeriet.
- Goodsell, Charles T. (1981). „Looking Once Again at Human Service Bureaucracy“, *Journal of Politics*, Vol. 43, pp. 762-778.
- Gormley, William T. (1989). *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*, Princeton: Princeton University Press.
- Hestbæk, Anne-Dorthe (1997). *Når børn og unge anbringes*, København: SFI.
- Hestbæk, Anne-Dorthe, Andreas Lindemann, Vibeke Lehman Nielsen og Mogens Christoffersen (2006). *Nye regler – ny praksis*, Odense: Styrelsen for Social Service.
- Kommunernes Landsforening et al. (2005). *Procesregulering af amter og kommuner*, København: Finansministeriet.
- May, Peter and Søren Winter (2000). „Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Patterns in Danish Agro-Environmental Inspection“, *Law and Policy*, Vol. 22, No. 2, pp. 143-173.
- Maynard-Moody, Steven and Michael Musheno (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Wegener, Morten (1983). „Sanktioner eller hjælp? Om anbringelser af børn uden for hjemmet“, *Retferd*, 24. årgang, pp. 42-59.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.