

Til
Servicestyrelsen

Dokumenttype
Evalueringsrapport

Dato
Marts 2011

EVALUERING AF FORÆLDRE- PÅLÆG (§57A) OG UNGE- PÅLÆG (§57B)



EVALUERING AF FORÆLDREPÅLÆG (§57A) OG UNGE PÅLÆG (§57B)

INDHOLD

1.	Indledning	3
1.1	Kort om evalueringsdesignet	3
1.2	Rapportens struktur	4
2.	Resumé	5
3.	Lovens målsætninger og indhold	7
3.1	Lovens målsætninger	7
3.2	Lovens indhold	7
3.3	De procesretslige rammer for forældre pålægget og unge pålægget	9
4.	Implementeringen af lovgivningen	12
4.1	Kommunernes anvendelse af forældre pålæg og unge pålæg	12
4.2	De kommunale rammer for implementeringen af loven	16
4.3	Erfaringer med alternative foranstaltninger	27
5.	Pålægget som foranstaltning	29
5.1	Typologi over problemstillinger	29
5.2	Sagsforløbet forud for forældre pålægget og unge pålægget	33
5.3	Anvendelsen af forældre pålæg og unge pålæg	40
6.	Pålæggets effekt	49
6.1	Analyse af umiddelbare resultater (efterlevelse)	49
6.2	Analyse af virkningerne af pålæg (adfærdsændringer og trivsel)	53
6.3	Perspektivering: Pålæggets betydning i forhold til ændringer på længere sigte	60
7.	Konklusion og anbefalinger	61
7.1	Hvordan anvendes forældre pålæg og unge pålæg	61
7.2	Hvilke forhold fremmer anvendelsen af loven	62
7.3	Hvilke forhold fremmer virkningen af pålæg	62
7.4	Anbefalinger	63
8.	Undersøgelsesmetode	65
8.1	Undersøgelingsdesign og gennemførelse	65
9.	Bilag 1: Tabeller fra undersøgelsen	71

1. INDLEDNING

Som led i regeringens indsats for en styrkelse af forældreansvaret blev der i marts 2006 vedtaget en lovændring af lov om social service og lov om børnefamilieydelse, hvormed der blev indført regler om et såkaldt forældreplæg (L 108). Reglerne gav kommunerne mulighed for at pålægge forældre bestemte, aktive handlinger i forhold til deres børn med henblik på at sikre, at det enkelte barn igen kommer ind i en positiv udvikling – et såkaldt forældreplæg – samt at stoppe for udbetaling af forældreydelse, såfremt forældreplægget ikke efterleves.

I forbindelse med vedtagelsen af lov om skærpsen af reaktionsmuligheder over for kriminalitetstruede børn og unge, der trådte i kraft per 1. juli 2009, blev reglerne om forældreplæg skærpet, så forældreplægget ændres fra en *kan-bestemmelse* til en *skal-bestemmelse* (L 114) Det betyder, at kommunalbestyrelsen pålægges at anvende forældreplæg som et redskab i indsatsen over for udsatte børn, unge og deres forældre. Ligeledes indføres et ungeplæg, som kommunalbestyrelsen skal iværksætte efter samme kriterier som forældreplæg – og evt. i samspil med et forældreplæg. Endelig indskræpes det i forbindelse med lovændringen, at forældre- og ungeplæg også giver adgang til at iværksætte foranstaltninger efter § 52 uden forudgående samtykke.

Som en opfølgning på lovændringerne gennemføres en evaluering af implementeringen og effekten af forældreplæg og ungeplæg. Ifølge opdraget fra Servicestyrelsen skal evalueringen omfatte:

- En afdækning af brugen af forældre- og ungeplæg. I hvilket omfang er plægget benyttet, og hvornår benyttes forældreplægget og ungeplægget?
- En undersøgelse af, hvad der sikrer virkningsfuld brug af forældre- og ungeplæg. Hvilke forhold sikrer en virkningsfuld brug af forældre- og ungeplæg?
- En undersøgelse af forhold, der kan have betydning for korrekt brug af forældre- og ungeplæg.

I evalueringen vil der således både være fokus på, hvorvidt og hvordan kommunerne anvender forældreplæg og ungeplæg i indsatsen rettet mod børn og unge med særlige behov, samt hvad der henholdsvis hæmmer og fremmer anvendelsen og virkningen af forældreplægget og ungeplægget.

1.1 Kort om evalueringsdesignet

Vi vil her kort skitsere den valgte evalueringsmodel. En mere indgående metodebeskrivelse kan findes i kapitel 8.

I vores tilgang til evalueringen arbejder vi ud fra en teoribaseret evalueringstilgang, som er operationaliseret med en eksplicit forandringsteori og eksplicite hypoteser og antagelser om mulige drivkræfter og barrierer i implementeringen og anvendelsen af forældreplægget og ungeplægget¹.

Konkret betyder vores tilgang, at evalueringen indledes med en eksplorativ opstarts- og struktureringsfase. Her er der fokus på at udlede de centrale virkningsspørgsmål, som skal besvares gennem virkningsanalysen samt at udfolde forandringsteorien, som vil danne grundlag for den efterfølgende strukturering og fokusering af dataindsamlingen. I struktureringsfasen er der foretaget et litteraturstudie af centrale danske og internationale kilder, som omhandler brugen af

¹ Vores operationalisering af den teoribaserede tilgang er inspireret af Contribution Analysis. For en nærmere præsentation af den overordnede tilgang henvises til bl.a. Mayne, J. (1999): "Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly" (discussion paper); Mayne, J. (2008): "Addressing Cause and Effect in Simple and Complex Settings through Contribution Analysis", i: Evaluating the *Complex*, R. Schwartz, K. Forss, and M. Marra (Eds.), Transaction Publishers (forthcoming) samt Dybdal, L. (2009): "Contribution Analysis – et alternativ til klassiske effektdesigns?", i: Evalueringssnyt, November 2009.

sanktioner i socialt arbejde, ligesom der er gennemført eksplorative interview med repræsentanter for Socialministeriet, Servicestyrelsen, KL og Dansk Socialrådgiverforening.

Den efterfølgende dataindsamling har været hypotesebaseret med henblik på at belyse, hvilke forhold der har betydning for hhv. anvendelsen og effekten af forældrepålæg og ungepålæg.

Dataindsamlingen omhandler alle sager, hvor der i 2010 har været meddelt et forældrepålæg. Herudover er der forsøgt at indhente data om de sager, hvor der i 2007 var anvendt forældrepålæg med henblik på at kunne perspektivere med erfaringer med forældrepålæg i et lidt længere perspektiv. Dataindsamlingen består af følgende elementer:

- Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer
- Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, som har anvendt loven
- Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, som ikke har anvendt loven
- Casebesøg i kommuner med og uden anvendelse af loven
- Sagsbaserede interview med sagsbehandlere, unge og forældre
- Kodning af journaler.

For en mere dybtgående beskrivelse af dataindsamlingen henvises til kapitel 8.

1.2 Rapportens struktur

Kapitel 2 indeholder et resume af evalueringens centrale konklusioner og anbefalinger set i forhold til de centrale undersøgelsesspørgsmål.

Kapitel 3 indeholder en beskrivelse af lovændringernes målsætninger og indhold og udgør en forståelsesramme for den samlede evaluering.

Kapitel 4 indeholder en beskrivelse og analyse af kommunernes implementering af loven. Kapitlet belyser udbredelsen og omfanget af anvendelsen af reglerne, samt de kommunale rammer for anvendelsen af reglerne. Dette danner grundlag for analyser af, hvilke forhold der fremmer eller hæmmer anvendelsen af reglerne.

Kapitel 5 indeholder en beskrivelse og analyse af forældrepålæg og ungepålæg som foranstaltning. Kapitlet tegner en karakteristisk af de børn, unge og forældre, hvor der er meddelt et forældrepålæg eller ungepålæg, de problematikker, som pålægget adresserer og sagsforløbet forud for meddelelsen af pålægget. Herudover belyser afsnittet den konkrete udmøntning af pålægget, herunder pålæggets form og indhold.

Kapitel 6 indeholder en analyse af effekten af forældrepålæg og ungepålæg set fra sagsbehandlernes perspektiv og forældrenes perspektiv. Kapitlet tegner et billede af de umiddelbare resultater i form af efterlevelse og de afledte virkninger i relation til samarbejde mellem unge, forældre og sagsbehandlere og i relation til de unges og forældrenes adfærd og handlemønstre. Endelig tegner kapitlet et billede af, hvilke forhold i anvendelsen, der har betydning for effekten af pålægget.

Kapitel 7 samler op på undersøgelsens resultater.

Kapitel 8 indeholder et metodeappendiks, hvor undersøgelsens design og udførelse gennemgås nærmere. Kapitlet beskriver og gennemgår den evalueringsmetodiske tilgang, og dataindsamlingen for de forskellige data, der er benyttet i undersøgelsen.

2. RESUMÉ

Anvendelsen af forældrepålæg og ungepålæg

Evalueringen af lov om forældrepålæg og ungepålæg viser, at 26 kommuner har truffet afgørelse om at meddele et forældrepålæg, og at fem kommuner har truffet afgørelse om at meddele et ungepålæg. Anvendelsen omfatter i alt 99 sager, hvoraf 94 sager udelukkende omhandler forældrepålæg, to sager udelukkende omhandler ungepålæg og tre sager omhandler en kombination af ungepålæg og forældrepålæg. Af de 97 sager, hvor der har været meddelt et forældrepålæg, har der været iværksat et stop i ydelsen i 37 sager. Forældrepålægget omhandler i hovedparten af sagerne skolefravær hos barnet og samarbejdsproblemer med forældrene. I hovedparten af sagerne stilles der i forlængelse heraf krav om, at forældrene skal sikre barnets fremmøde i skolen samt deltage i møder med relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer.

Evalueringen viser, at den primære forklaring på at brugen af forældrepålæg ikke er mere udbredt i kommunerne er ifølge kommunale fagchefer og sagsbehandlere, at der ikke har været relevante sager, og at økonomiske incitament er ikke ses som et hensigtsmæssigt redskab til at løse målgruppens problemer. Samtidig fremhæver nogle kommunale fagchefer og sagsbehandlere, at der er bekymring for, at økonomiske sanktioner kan lægge et pres på relationen mellem barnet og forældrene, som ikke er hensigtsmæssigt i forhold til at løse barnets eller den unges problemer. Evalueringen viser også, at de kommunale fagchefer og sagsbehandlere forklarer den begrænsede brug af ungepålæg med, at der ikke har været relevante sager i kommunen. Her påpeges, at redskabet er mindre relevant og anvendeligt, dels fordi problemet ofte omhandler forældreansvar, dels fordi der ikke foreligger sanktionsmuligheder over for de unge.

Evalueringen viser, at der kan ses en sammenhæng mellem den kommunale implementering og sagsbehandlernes anvendelse af forældre- og ungepålæg. For det første ses, at de sagsbehandlere, der har anvendt lovgivningen, i højere grad har været informeret om lovgivningen på et generelt plan. For det andet ses, at der i højere grad er retningslinjer i kommuner, hvor reglerne har været anvendt, end i kommuner hvor reglerne ikke har været anvendt. Endelig viser evalueringen, at ledelsesmæssigt fokus og opbakning sammen med den faglige vurdering af nytte har betydning for anvendelsen.

Evalueringen tegner samtidig et billede af, at der blandt sagsbehandlerne er begrænset kendskab til de forskellige muligheder i anvendelsen af forældrepålæg og ungepålæg. Ligeledes ses en usikkerhed i forhold til de procesretslige krav ved anvendelse af pålægget og usikkerhed i forhold til håndteringen af de faglige skøn forbundet med vurdering af pålæggets relevans og anvendelighed samt i forbindelse med opfølgningen på efterlevelsen. Usikkerheden opstår særligt i forhold til håndteringen af de faglige skøn om relevans og håndtering af opfølgning på efterlevelse.

Virkningen af forældrepålæg og ungepålæg

Evalueringen belyser både de umiddelbare resultater i form af *efterlevelsen af pålægget* samt de afledte virkninger i form af *ændringer i adfærd og handlemønstre*. Disse perspektiver er belyst på baggrund af gennemgang af journaler og interviews med sagsbehandlere, spørgeskemaundersøgelse til sagsbehandlere samt interview med forældre, som har fået meddelt et forældrepålæg. Derudover sondres i evalueringen mellem en præventiv, en intervenerende og en sanktionerende brug af forældrepålægget og ungepålægget. I en *præventiv brug* informeres forældre om *muligheden* for at få meddelt et forældrepålæg eller ungepålæg. I en *intervenerende brug* af forældrepålæg og ungepålæg meddeler kommunerne forældrene eller de unge et pålæg med specifikke, fremadrettede krav om en eller flere konkrete opgaver og pligter, som forældrene eller de unge skal påtage sig, og samtidig informerer om, at der vil blive fulgt op på efterlevelsen. I forbindelse med *en sanktionerende brug* af forældrepålægget stopper kommunerne udbetalingen af børnefamilieydelsen, fordi opfølgningen på et tidligere meddelt forældrepålæg har vist, at forældrene ikke har efterlevet forældrepålægget.

Det umiddelbare resultat af forældrepålæg er, at det har været helt eller delvist efterlevet i 81 pct. af sagerne med *intervenerende brug* og 60 pct. af sagerne med *sanktionerende brug*. Samtidig viser evalueringen, at en intervenerende brug af pålægget i omtrent en tredjedel af sagerne

har haft positive virkninger i relation til at ændre forældrenes adfærd i relation til barnet, at afhjælpe barnets problemer, og at barnet kommer i en positiv udvikling. Den intervenerende brug af pålægget har i 60 pct. af sagerne ikke haft hverken positiv eller negativ betydning for samarbejdet mellem forældre og myndighed. Et tilsvarende billede tegner sig ved den sanktionerende brug, hvor der indføres et stop i udbetaling af børnefamilieydelse, som følge af at pålægget ikke er efterlevet. Evaluering viser, at stop for børnefamilieydelse ikke nødvendigvis medfører, at forældre pålægget bliver efterlevet. Virkningen af pålæggene er således i høj grad relateret til selve afgørelsen om forældre pålæg frem for til effektueringen af stoppet for børnefamilieydelse. Evalueringen viser, at én af de fem sager med unge pålæg er delvist efterlevet, i tre sager er pålægget ikke efterlevet, mens efterlevelsen i den sidste sag er ukendt.

Analysen af effekten tegner et billede af, at efterlevelsen er højest ved pålæg, som er iværksat som følge af, at barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes. Evalueringen viser videre et lidt blandet mønster, hvad angår efterlevelse af pålægget blandt hhv. etnisk danske familier og familier med anden etnisk baggrund end dansk. Der er således en højere andel af etnisk danske familier som efterlever pålægget fuldt, end det er tilfældet blandt familier med anden etnisk baggrund end dansk. Omvendt er der en højere andel af delvist efterlevede pålæg blandt familier med anden etnisk baggrund end dansk, end det er tilfældet med etnisk danske familier. Ligeledes viser evalueringen, at der er en mindre virkning af forældre pålæg i sager, som omhandler unge over 15 år, end i familier hvor børnene er yngre. Det formodes at være tæt forbundet med, at forældrenes mulighed for indflydelse i forhold til børnenes adfærd falder, i takt med at børnene bliver ældre. Endelig ses det, at efterlevelsen er højest ved pålæg, som er iværksat, som følge af at barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes, end ved pålæg, som iværksættes som følge af samarbejdsproblemer med forældrene eller kriminalitet hos barnet eller den unge.

Tilsvarende har forhold som en tidlig og tydelig kommunikation samt konkretisering og præcision af indhold og handlingskrav betydning for efterlevelsen og de afledte virkninger af pålægget, hvilket understøttes af interview med forældre, som har fået meddelt et forældre pålæg. Således er der en klar tendens til, at andelen af efterlevede pålæg er større i de sager, hvor informationen er foregået både skriftligt og mundtligt på et møde med forældrene, set i forhold til sager hvor informationen kun er formidlet skriftligt.

Endelig tegner evalueringen et billede af, om reglerne anvendes korrekt i forhold til de procesretslige krav, og hvilke forhold der fremmer en korrekt anvendelse. Evalueringen belyser i forhold til de procesretslige krav forud for iværksættelsen af pålæg, hvorvidt kravet om mindst indgribende foranstaltning (proportionalitetsprincippet) og kravet om tilstrækkelig oplysning af sagen er opfyldt. Her viser evalueringen, at der i forhold til kravet om mindste indgribende foranstaltning i høj grad er opfyldt, idet der i størstedelen af sagerne har været tilbud om eller været iværksat frivillige foranstaltninger forud for meddelelsen af et pålæg. Evalueringen viser dog også, at der er flere sager, hvor der iværksættes et pålæg uden forudgående § 50-undersøgelse, om end dette er centreret om få sagsbehandlere.

3. LOVENS MÅLSÆTNINGER OG INDHOLD

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

3.1 Lovens målsætninger

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

I marts 2006 blev lovforslaget om forældreplæg vedtaget som en del af styrkelsen af forældreansvaret. Lovændringen gav kommunerne mulighed for dels at pålægge forældrene at foretage bestemte, aktive handlinger i forhold til at varetage deres ansvar for barnet (forældreplæg), dels at stoppe udbetalingen af forældredydelse, hvis pålægget ikke efterleves, jf. SEL § 57a². Af forarbejderne til loven om styrkelse af forældreansvaret fremgår det, at man med lovforslaget ønsker at tydeliggøre over for forældrene (eller forældremyndighedsindehaverne)³, hvilket ansvar de forventes at påtage sig i relation til deres barns adfærd og udvikling. Dermed skal lovforslaget bidrage til, at forældrene i højere grad påtager sig deres ansvar som forældre og dermed yder den nødvendige støtte til deres børn.

I foråret 2009 blev det besluttet at skærpe reglerne for forældreplæg og udvide servicelovens § 57, så der også er mulighed for at give et ungeplæg. Denne skærpelse skal medvirke til, at kommunerne bruger forældreplæg, hvor det er nødvendigt og virksomt, og at det tydeliggøres, hvornår kommunalbestyrelsen har pligt til at handle, hvis barnets eller den unges udvikling er i fare på grund af negativ adfærd eller har adfærdsmæssige problemer⁴. Derudover er det hensigten med ungeplægget, at krav og forventninger til deres adfærd bliver tydelig.

Samlet set betyder lovændringerne, at kommunalbestyrelsen pålægges at anvende forældreplæg som et redskab i indsatsen over for udsatte børn, unge og deres forældre. Ligeledes indføres et ungeplæg, som kommunalbestyrelsen kan iværksætte efter samme kriterier som forældreplæg – og evt. i samspil med et forældreplæg. Endelig indskræpes det i forbindelse med lovændringen, at forældre- og ungeplæg også giver adgang til at iværksætte foranstaltninger efter § 52 uden forudgående samtykke.

3.2 Lovens indhold

Loven om forældreplæg (SEL § 57a) giver kommunerne mulighed for at iværksætte et forældreplæg, som ifølge vejledningen til loven er "*et specificeret, fremadrettet krav om en eller flere konkrete opgaver og pligter, som forældrene skal påtage sig*". Samtidig giver loven kommunerne mulighed for at iværksætte et stop i udbetalingen af børnefamilieydelse, såfremt forældrene ikke efterlever forældreplægget inden for den givne tidsperiode. Tilføjelsen om ungeplæg (SEL § 57b) giver ifølge vejledningen til loven kommunerne mulighed for at iværksætte et ungeplæg, som ligeledes er specificeret, fremadrettet krav om en eller flere konkrete opgaver og pligter, som den unge skal påtage sig. Samtidig giver loven kommunerne mulighed for i særlige tilfælde at underlægge den unge elektronisk overvågning, ligesom kommunerne i særlige tilfælde kan bede politiet om assistance i forbindelse med gennemførelse af et ungeplæg.

² Derudover fremhæver loven muligheden for at tilbyde forskellige former for forældreprogrammer som en målrettet indsats over for forældre, som mangler evnen til at varetage forældreansvaret.

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

⁴ Se: Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier – Vejledning nr. 3 til serviceloven: Socialministeriet 2006.

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

Boks 3-1 Regler for meddelelse af forældrepålæg og ungepålæg

Forældrepålæg

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

Stk. 2. Meddelelse af et forældrepålæg forudsætter, at der foreligger oplysninger om,

- 1) at barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes,
- 2) at barnet eller den unge har begået kriminalitet af et vist omfang eller en vis grovhed,
- 3) at barnet eller den unge har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer, eller
- 4) at forældremyndighedsindehaveren nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer.

Ungepålæg

§ 57b. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om at meddele et barn eller en ung i alderen 12-17 år et ungepålæg, når barnet eller den unge har adfærdsproblemer eller udviser negativ adfærd af en sådan karakter, at der er risiko for, at barnets eller den unges udvikling er i fare, og når det vurderes, at et frivilligt samarbejde med barnet eller den unge og forældremyndighedsindehaveren om støtte efter § 52, stk. 3, ikke er tilstrækkeligt til at afhjælpe barnets eller den unges problemer. Afgørelsen om ungepålæg kan træffes uden forældremyndighedsindehaverens samtykke.

Stk. 2. Meddelelse af et ungepålæg forudsætter, at der foreligger oplysninger om, at barnet eller den unge

- 1) har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes,
- 2) har begået kriminalitet af et vist omfang eller en vis grovhed,
- 3) har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer eller
- 4) nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer.⁵

Forældrepålægget og ungepålægget indgår som en del af kommunernes samlede handlemuligheder i forhold til socialt udsatte børn og er underlagt de samme generelle bestemmelser om særlig støtte til børn og unge, om *"at støtten skal ydes tidligt og sammenhængende"*, og *"at barnets eller den unges vanskeligheder så vidt muligt skal løses i samarbejde med familien og dennes medvirken"*.

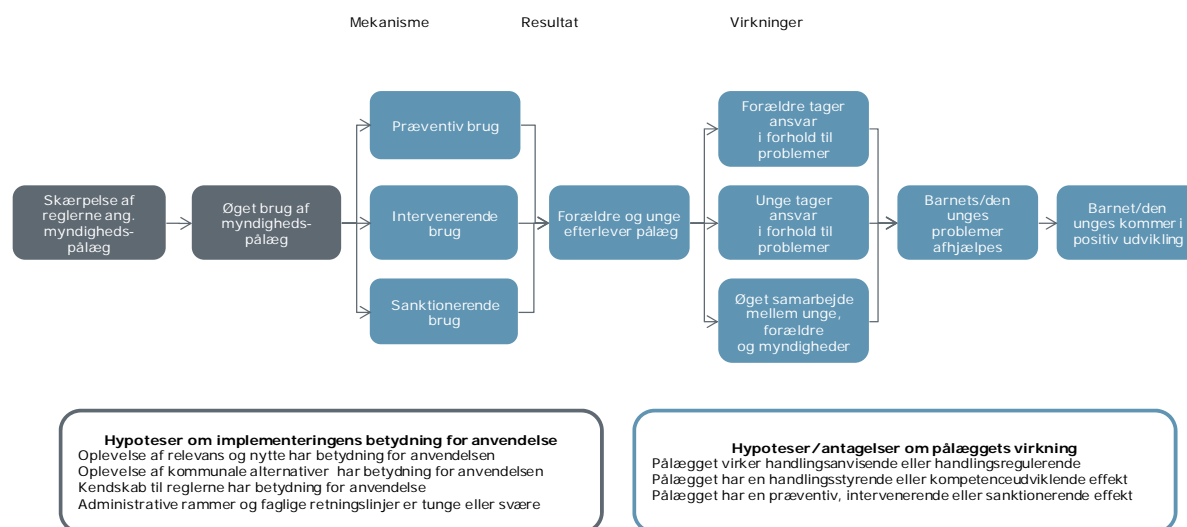
Forældrepålæg og ungepålæg er en pålagt foranstaltning i modsætning til frivillige foranstaltninger efter Lov om Social Service, som fx støtteforanstaltninger efter § 52, og det skal derfor vurderes, om en frivillig løsning er mulig, inden der træffes afgørelse om forældrepålæg. Ligeledes er der en række procesretslige krav, som skal være overholdt i forbindelse med meddelelsen af et forældrepålæg. Ungepålægget blev indført i forbindelse med skærpelse af loven om forældrepålægget og er omfattet af de samme procesretslige krav som forældrepålægget.

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

⁵ Lov om ændring af lov om social service, skærpelse af reglerne om forældrepålæg og indførelse af ungepålæg, 2009.

⁶ Vejledning om styrkelse af forældreansvaret.

Figur 3-1: Illustration over forældre pålæggets og unge pålæggets virkning



I forlængelse heraf indeholder forandringsteorien bag bestemmelserne tre overordnede spor, hvoraf det ene spor kun omfatter forældre pålægget:

A) Forældre pålæggets og unge pålæggets præventive virkning, hvor kommunerne informerer forældre om muligheden for at meddele et forældre pålæg eller unge pålæg, hvor de pålægges bestemte handlinger, og hvor muligheden for sanktion påpeges. I dette spor antages det, at forældrene eller de unge indvilger i frivilligt at iværksætte de ønskede handlinger, fordi de gennem skærpelsen af kravet får forståelse for dels vigtigheden af handlingerne, dels konsekvenserne af ikke at iværksætte handlingerne.

B) Forældre pålæggets og unge pålæggets intervenerende virkning, hvor kommunerne meddeler forældrene eller de unge et pålæg med specifikke, fremadrettede krav om en eller flere konkrete opgaver og pligter, som forældrene eller de unge skal påtage sig, og samtidig informerer forældrene og de unge om, at der vil blive fulgt op på efterlevelsen. Ved forældre pålægget kan manglende efterlevelse føre til stop i udbetaling af børnefamilieydelse. Antagelsen er her, at forældrene gennem præsentationen af muligheden for en økonomisk sanktion får forståelse for alvoren af forældre pålægget og derfor vil indvilge i at efterleve forældre pålæggets krav, for dermed at undgå et stop i udbetalingen af børnefamilieydelse. Ved unge pålægget kan manglende efterlevelse af pålæg vedr. hjemkomsttidspunkter indebære, at den unge underlægges elektronisk overvågning. Dette skal dog være underlagt en begrundet antagelse om, at barnet eller den unge ikke vil overholde det meddelte pålæg, og en konkret vurdering af, at elektronisk overvågning vil være medvirkende til at få den unge til at efterleve pålægget.

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

3.3 De procesretslige rammer for forældre pålægget og unge pålægget

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

Da forældre pålægget kan føre til et stop i udbetalingen af børnefamilieydelse, hvis forældrene ikke efterlever forældre pålægget, er det af afgørende betydning for forældrenes retssikkerhed, at

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

Reglerne for anvendelsen af og opfølgningen på et forældre pålæg fremgår af lovens §57a, stk. 4-8 og er gengivet i nedenstående boks:

Boks 3-2 Reglerne for anvendelsen af og opfølgningen på et forældre pålæg

Stk. 4. Hvis der er truffet afgørelse om forældre pålæg efter stk. 1, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse efter § 52, stk. 1, om at iværksætte foranstaltninger efter § 52, stk. 3, nr. 1, 2, 3, 7 og 10, selv om forældre myndighedsindehaveren ikke ønsker foranstaltningen iværksat, når det vurderes, at formålet med foranstaltningen vil kunne opnås uanset det manglende samtykke.

Stk. 5. Afgørelsen om forældre pålæg træffes for en afgrænset periode af højst 12 måneders varighed. Forældre pålægget kan forlænges med højst 6 måneder ad gangen.

Stk. 6. Kommunalbestyrelsen skal oplyse forældre myndighedsindehaveren om, at overholdelse af pålægget er en betingelse for at modtage børnefamilieydelse, jf. lov om en børnefamilieydelse.

Stk. 7. Hvis kommunen vurderer, at den, der er meddelt et forældre pålæg efter stk. 1, ikke efterlever pålægget, og at den manglende efterlevelse ikke beror på undskyldelige omstændigheder, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om dette. Afgørelsen er gældende for ét kvartal.

Stk. 8. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om bortfald af pålægget, hvis kommunalbestyrelsen vurderer,

- 1) at forholdet, der lå bag pålægget, ikke længere eksisterer, eller
- 2) at forældre pålægget ikke længere er egnet til at løse barnets eller den unges problemer.⁷

Reglerne for anvendelsen af og opfølgningen på et unge pålæg fremgår af lovens §57b, stk. 3-11 og er gengivet i nedenstående boks:

Boks 3-3 Reglerne for anvendelsen af og opfølgningen på et unge pålæg

Stk. 3. Et unge pålæg skal angive en eller flere konkrete handlepligter for barnet eller den unge, som vurderes at være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet. Det kan herunder fastsættes, at barnet eller den unge skal

- 1) modtage en eller flere foranstaltninger efter § 52, stk. 3, nr. 1, 3, 6, 7, 9 eller 10,
- 2) være hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt eller
- 3) bidrage til at genoprette forrettet skade.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om, at barnet eller den unge i tilknytning til en afgørelse om unge pålæg, der indebærer, at barnet eller den unge skal være hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt, jf. stk. 3, nr. 2, kan underlægges elektronisk overvågning, når der er bestemte grunde til at antage, at barnet eller den unge ikke vil overholde det meddelte pålæg, og det vurderes, at elektronisk overvågning vil være medvirkende til at få barnet eller den unge til at efterleve pålægget.

⁷ Lov om ændring af lov om social service, skærpende af reglerne om forældre pålæg og indførelse af unge pålæg, 2009.

Stk. 5. Afgørelsen om elektronisk overvågning efter stk. 4 skal stå i rimeligt forhold til indholdet af og formålet med ungepålægget.

Stk. 6. Afgørelsen om elektronisk overvågning efter stk. 4 træffes for en afgrænset periode på højst 1 måned ad gangen. Den samlede varighed af elektronisk overvågning må ikke overstige 3 måneder inden for en periode på 12 måneder.

Stk. 7. Hvis der er truffet afgørelse om ungepålæg efter stk. 1, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse efter § 52, stk. 1, om at iværksætte foranstaltninger efter § 52, stk. 3, nr. 1, 3, 6, 7, 9 eller 10, selv om forældremyndighedsindehaveren ikke ønsker foranstaltningen iværksat, når det vurderes, at formålet med foranstaltningen vil kunne opnås uanset det manglende samtykke.

Stk. 8. § 57 a, stk. 5 og 8, finder tilsvarende anvendelse på ungepålægget efter stk. 1.

Stk. 9. Kommunalbestyrelsen skal ved afgørelse om ungepålæg efter stk. 1 overveje, om der samtidig bør træffes afgørelse om forældrepålæg efter § 57a.

Stk. 10. Politiet kan yde bistand til kommunen ved udøvelsen af beføjelser efter § 64, stk. 2, når disse beføjelser udøves i forbindelse med en afgørelse om ungepålæg.

Stk. 11. Socialministeren kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte nærmere regler om politiets bistand til kommunerne i forbindelse med gennemførelse af ungepålæg.⁸

Der er ikke foretaget indholdsmæssige ændringer i reglerne siden skærnelsen i 1009.

⁸ Lov om ændring af lov om social service, skærpelse af reglerne om forældrepålæg og indførelse af ungepålæg, 2009.

4. IMPLEMENTERINGEN AF LOVGIVNINGEN

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

4.1 Kommunernes anvendelse af forældrebetaling og ungebetaling

I kortlægningen af kommunernes anvendelse af loven er der dels set på den hidtidige anvendelse af loven, dels på fagchefernes forventninger til fremtidig brug.

Som det fremgår af Tabel 4-1 viser spørgeskemaundersøgelsen til fagcheferne, at 26 kommuner har truffet afgørelse om at anvende forældrebetaling, mens 59 ikke har truffet afgørelse om brugen af forældrebetaling i perioden 1.1-1.12.2010.

Tabel 4-1: Antal kommuner der har truffet afgørelser om forældrebetaling i perioden 1.1.-1.12. 2010

	Antal	Pct.
Har truffet afgørelse om forældrebetaling	26	31
Har ikke truffet afgørelse om forældrebetaling	59	69
Total	85	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer.

Hvis der ses nærmere på hyppigheden af anvendelsen af forældrebetaling fremgår det, at 20 kommuner har truffet afgørelse om anvendelsen af forældrebetaling mellem én og tre gange. Dette er således det mest almindelige for de kommuner, som har anvendt forældrebetaling. Der er til sammenligning blot fire kommuner, der har truffet afgørelse om forældrebetaling mere end tre gange, hvoraf en enkelt kommune har anvendt loven 11 gange (se Tabel 9-1 i bilag). Endelig er antallet af gange betalingen har været anvendt uoplyst i to kommuner.

Samtidig viser evalueringen, at 5 kommuner har truffet afgørelse om at anvende muligheden for at meddele et ungebetaling, mens 80 kommuner ikke har anvendt ungebetaling i perioden 1.1-1.12.2010 (se Tabel 4-2). Det må i denne forbindelse tages i betragtning, at ungebetalingen er en ny lov, som er indført per 1. juli 2009, og at det derfor er et nyere redskab for kommunerne, end forældrebetaling.

Tabel 4-2: Antal kommuner der har truffet afgørelser om ungebetaling i perioden 01.01.-01.12.2010

	Antal	Pct.
Har truffet afgørelse ungebetaling	5	6
Har <u>ikke</u> truffet afgørelse om ungebetaling	80	94
Total	85	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer.

Ser man på, hvor hyppigt ungebetaling anvendes, viser spørgeskemaundersøgelsen blandt fagcheferne, at fire kommuner ud af fem blot har brugt ungebetaling én gang, mens en enkelt kommune har truffet afgørelse om ungebetaling tre gange i perioden 01.01-01.12.2010.

De indsamlede data angående omfanget af anvendelsen af forældrebetaling og ungebetaling i den enkelte kommune er behæftet med en vis usikkerhed. Dette skyldes bl.a., at kommunerne ikke foretager en systematisk registrering af afgørelser om forældrebetaling og ungebetaling, og dermed ikke har præcise opgørelser over antallet af sager, hvor der har været meddelt et forældrebetaling og/eller ungebetaling.

I journalanalyserne er det registreret, at der i nogle kommuner er tale om sager, hvor der har været meddelt et forældrepålæg i relation til flere børn, om end kommunen har oplyst, at der er tale om én sag med brug af forældrepålæg. Således er det samlede antal sager med forældrepålæg væsentligt større end det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen blandt fagchefer i kommunerne, mens der er færre sager vedr. ungepålæg. På baggrund journalgennemgangen og interview med sagsbehandlerne fremgår det, at der samlet set i perioden 01.01.–12.01.2010 har været meddelt 99 pålæg, hvoraf 94 sager udelukkende omhandler forældrepålæg, to sager udelukkende omhandler ungepålæg og tre sager omhandler en kombination af ungepålæg og forældrepålæg. Det er denne opgørelse baseret på journaler og interview, der ligger til grund for analyserne i evalueringen.

Sammenlignet med resultaterne fra evalueringen i 2007, hvor 16 kommuner havde anvendt forældrepålæg viser opgørelsen fra 2010 en stigning i anvendelsen af forældrepålæg på 10 kommuner. Det skal dog påpeges, at der ikke er et fuldstændigt sammenfald mellem de kommuner, som har anvendt loven i 2007 og de kommuner, der har anvendt loven i 2010.

Tabel 4-3: Kommuner med anvendelse i 2007 og 2010 og kommuner med anvendelse i 2010

	Antal	Pct.
Anvendelse <u>kun</u> i 2007	10	10
Anvendelse <u>kun</u> i 2010	21	21
Anvendelse <u>både</u> i 2007 og 2010	5*	6

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer samt opgørelse fra evalueringen 2007.

Note: *At antallet af kommuner i både 2007 og 2010 summer til fem i tabellen skyldes at to områder i København, der i evalueringen i 2007 blev regnet hver for sig, som i evalueringen i 2010 er slået sammen under Københavns kommune.

Den højere grad af anvendelse af forældrepålæg i 2010 end i 2007 kan skyldes, at kommunerne har haft længere tid til at få implementeret reglerne i deres praksis, og at der således må formodes at være en modningsproces i forhold til at anvende reglerne. I forlængelse heraf kan man antage, at der vil være en højere grad af anvendelse af lovgivningen i kommuner, som allerede i 2007 anvendte loven. Dette synes dog ikke umiddelbart at kunne bekræftes af evalueringen, idet der blot er fem kommuner, som har anvendt reglerne i både 2007 og 2010.

I de kommuner, som ikke har truffet afgørelse om at meddele et forældrepålæg, er den kommunale leder blevet bedt om at prioritere forskellige udsagn om årsagen til, at loven ikke har været anvendt. Heraf fremgår det, at 52 pct. af fagcheferne vurderer, at dette i høj grad eller i meget høj grad skyldes, at der ikke har været relevante sager i kommunen. Ligeledes fremgår det, at 54 pct. af fagcheferne vurderer, at årsagen i høj eller i meget høj grad skal findes i, at økonomiske incitament er ikke ses som et hensigtsmæssigt redskab i forbindelse med løsningen af målgruppens problemer. En mere begrænset betydning har det, at pålæg er for omfattende og tidskrævende, idet omkring 27 pct. har angivet, at dette i høj grad eller i meget høj grad har betydning for afgørelsen om forældrepålæg.

Tabel 4-4: Hvorfor har forældrepålægget ikke været anvendt i kommunen?

	Økonomiske incitament er ikke et hensigtsmæssigt redskab til løsning af målgruppens problemer		Der har ikke været sager, hvor det var relevant at træffe afgørelser om forældrepålæg		Forældrepålæg er for omfattende og tidskrævende i forhold til, hvad der kan opnås med et pålæg	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	6	10	5	9	8	14
I mindre grad	8	14	17	29	18	31
Hverken eller	8	14	3	5	13	22
I høj grad	37	32	16	27	9	15
I meget høj grad	12	22	15	25	7	12
Ved ikke	3	9	3	5	4	7
Total	59	100	59	100	59	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer. Kommuner uden anvendelse af loven.

I tillæg hertil fremgår det, at manglende viden i nogle kommuner er en central årsag til at såvel forældre pålæg som unge pålæg ikke har været anvendt. En af fagcheferne udtaler herom:

"Kendskabet har ikke været godt nok, hvilket dels betyder, at det ikke er inde i tænkningen omkring muligheder, dels nok beror på en usikkerhed på, i hvilke sager det ville være relevant." (fagchef 1)⁹

Der tegner sig et lignende billede af de oplevede begrænsninger for anvendelse af unge pålægget. Således angiver 54 pct. af fagcheferne, at den begrænsede anvendelse af unge pålægget i kommunen i høj grad eller i meget høj grad skyldes, at der ikke har været relevante sager i kommunen, mens 44 pct. angiver, at de enten i høj grad eller i meget høj grad vurderer, at unge pålæg ikke er et hensigtsmæssigt redskab til løsning af målgruppens problemer (se Tabel 9-4: i bilag). Det samme billede tegner sig på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlere i kommuner, der ikke har anvendt loven (se Tabel 9-3 i bilag). Den primære årsag angivet blandt sagsbehandlere er, at der ikke har været sager, hvor det har været relevant at træffe afgørelser om unge pålæg. Casebesøgene tegner her ligeledes et billede af, at det blandt sagsbehandlere er en udbredt holdning, at unge pålægget er svært anvendeligt over for målgruppen, dels fordi problemet ofte omhandler forældreansvar, dels fordi der ikke foreligger reelle sanktionsmuligheder over for de unge. Dette fremgår af nedenstående citat:

"Hvis forudsætningen er, at det er forældrenes ansvar, og sanktionsmulighederne er rettet mod forældrene, giver det meget sjældent mening at træffe afgørelse om unge pålæg." (sagsbehandler 12)

Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlere i kommuner, som ikke har anvendt loven, belyser videre hvilke begrænsninger sagsbehandlere oplever i forhold til anvendelsen af forældre pålæg eller unge pålæg. Her fremgår det, at en primær begrænsning er, at sagsbehandlere vurderer, at sagsbehandlere vurderer, at tvang og sanktioner kan modarbejde det gode frivillige samarbejde med forældrene, og at dette er årsag til, at der ikke har været anvendt forældre pålæg eller unge pålæg. Således angiver 78 pct. af sagsbehandlere dette som en begrænsning for anvendelse af lovgivningen. Derudover tegner sig et billede af, at brugen også begrænses af, at det blandt sagsbehandlere er oplevelsen, at økonomiske sanktioner kan lægge et yderligere pres på relationen mellem barnet og forældrene, som ikke er hensigtsmæssigt i forhold til at løse den unges problemer. 71 pct. af sagsbehandlere ser dette som en begrænsning for anvendelsen af forældre pålæg (se i Tabel 9-2 i bilag).

Som tidligere nævnt kan man forvente en præventiv virkning af forældre pålæg, hvor information om muligheden for at meddele et forældre pålæg kan igangsætte en handlingsændring hos forældrene, uden at forældre pålægget effektueres. Her viser spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlere, der har anvendt lovgivningen, at 64 pct. har anvendt loven præventivt ved at informere forældrene om muligheden, inden en effektivering af et forældre pålæg har været på tale i sager, hvor børnenes adfærd stiller krav om særlige handlinger fra forældrenes side (se Tabel 9-5 i bilag). Også sagsbehandlere i kommuner, som ikke har anvendt loven, vurderer, at risikoen for et pålæg har haft en præventiv virkning i sager, hvor børnenes adfærd stiller krav om særlige handlinger fra forældrenes side, om end det her blot er 10 pct. af sagsbehandlere (se Tabel 9-6 i bilag).

Af interviewene med sagsbehandlere samt de fem casebesøg i kommuner, der ikke har anvendt loven, fremgår det, at loven i mange kommuner har været anvendt præventivt. Her fremhæves på tværs af kommunerne, at den præventive anvendelse af særligt forældre pålægget er særlig anvendelig i forhold til at medvirke til, at forældrene bliver gjort opmærksom på deres forældreansvar. Et eksempel på denne holdning blandt sagsbehandlere ses af følgende citat.

"Den præventive del af lovgivningen er brugbar. Vi kan sige, at vi har den mulighed, som er et supplement til at give forældrene et skub." (sagsbehandler 10)

⁹ Alle informanter fra de forskellige informantgrupper er i citathensvisningerne anført et individuelt nummer, som går det muligt at identificere, citerer fra samme informant.

Således anvendes forældreoplysning § 57a i flere kommuner som præventiv indsats. Loven anvendes blandt andet af kommunen for at opnå samarbejde med forældrene, vedrørende barnets eller den unges problemer, eller hvis barnet har adfærdsproblemer, som kræver særlig handling fra forældrene.

I spørgeskemaet til sagsbehandlere i kommuner, som ikke har anvendt forældreoplysning og ungeoplysning, stilles der ligeledes spørgsmål om den præventive anvendelse af ungeoplysning i kommunen. Tendensen er her den samme som i forhold til den præventive brug af forældreoplysning. Dog er den præventive anvendelse af ungeoplysning begrænset til 5 pct. af sagsbehandlerne, hvilket dog også skal ses i lyset af, at den generelle anvendelse af ungeoplysning også i den intervenierende og sanktionerende form er begrænset, samt at fagchefer og sagsbehandlere oplever, at der er begrænsede sanktionsmuligheder ved ungeoplysningen, som svækker anvendeligheden af oplysningen (se Tabel 9-7 i bilag).

Ser man dernæst på de kommunale chefers forventninger til den fremtidige anvendelse af forældreoplysning og ungeoplysning ses det, at 57 pct. af fagcheferne i kommunerne vurderer, at antallet af afgørelser om ungeoplysning i kommunen i nogen grad vil stige det kommende år, mens kun 2 pct. vurderer, at antallet af afgørelser om ungeoplysning i kommunen vil stige betydeligt det kommende år.

Tabel 4-5: Hvilket af følgende udsagn er dækkende for dine forventninger til anvendelsen af forældre- og ungeoplysning?

	Forventninger til forældreoplysning		Forventninger til ungeoplysning	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Antallet af afgørelser vil stige betydeligt det kommende år	2	3	2	2
Antallet af afgørelser vil i nogen grad stige det kommende år	47	55	48	57
Antallet af afgørelser vil være uændret det kommende år	36	42	35	41
Antallet af afgørelser vil i nogen grad falde det kommende år	0	0	0	0
Antallet af afgørelser vil falde betydeligt det kommende år	0	0	0	0
Total	85	100	85	100

Kilde: Spørgeskema blandt fagchefer.

I forhold til fagchefernes forventninger til den fremtidige anvendelse af forældreoplysning i kommunen set det på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen, at 55 pct. vurderer, at antallet af afgørelser om forældreoplysning i kommunen i nogen grad vil stige det kommende år, mens 42 pct. vurderer, at antallet af afgørelser vil være uændret det kommende år.

I spørgeskemaet til fagcheferne stilles der spørgsmål om, hvilke forhold der vurderes at have betydning for anvendelsen af loven fremadrettet. Af Tabel 4-6 fremgår det, at det er sagsbehandlernes oplevelse af relevans og nytte af forældreoplysning og ungeoplysning, som fagcheferne vurderer, har størst betydning i forhold til den fremadrettede anvendelse af loven i kommunen. Samtidig viser tabellen også, at 41 pct. af fagcheferne vurderer, at kendskab til loven på alle niveauer i kommunen enten i høj grad eller i meget høj grad har betydning for anvendelsen af loven fremadrettet.

Tabel 4-6: Hvilke forhold har betydning for anvendelsen af loven fremadrettet?

	Kendskab til loven på alle niveauer i kommunen		Sagsbehandlingernes oplevelse af relevans og nytte af forældre-pålæg		Sagsbehandlingernes oplevelse af relevans og nytte af ungepålæg	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	4	5	1	1	1	1
I mindre grad	26	31	7	8	7	8
Hverken eller	19	22	5	6	5	6
I høj grad	28	33	44	52	43	51
I meget høj grad	7	8	28	33	28	33
Ved ikke	1	1	0	0	1	1
Total	85	100	85	100	85	100

Kilde: Spørgeskema blandt fagchefer.

Interviewene med sagsbehandlere om mellemledere i forbindelse casestudierne i kommuner, hvor loven ikke anvendes tegner det samme billede. Således er der bred enighed blandt de interviewede sagsbehandlere om, at kendskab til sager, hvor forældre-pålæg eller ungepålæg har ført til positive ændringer i barnets situation, er afgørende i forhold til den fremtidige anvendelse af loven.

Samtidig ses i casestudierne en tendens til, at sagsbehandlingernes kendskab til lovgivningen er begrænset til en overordnet viden om lovens anvendelse. Casebesøgene viser, at der blandt mange af sagsbehandlingerne er et begrænset kendskab til de forskellige anvendelsesmuligheder i lovgivningen. Særligt er der begrænset kendskab til, at forældre-pålæg giver mulighed for at iværksætte en række forskellige typer af foranstaltninger, inden for de eksisterende rammer i serviceloven, fx efter Servicelovens § 52, stk. 3, nr. 2 (praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet), § 52, stk. 3, nr. 3 (familiebehandling eller lignende støtte) eller § 52, stk. 3, nr. 10 (anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling eller praktisk og pædagogisk støtte)¹⁰. Samtidig tegner casestudierne et billede af, at der er behov for vedvarende information om reglerne, idet opmærksomheden fortales sig over tid, ligesom det er et område med stor personaleomsætning, og der derfor er mange sagsbehandlere, der ikke har taget del i den indledende information om reglerne.

4.2 De kommunale rammer for implementeringen af loven

I tidligere implementeringsstudier bliver der peget på en række forhold, som kan have betydelig indflydelse på, hvorvidt og hvordan kommunerne anvender nye love og initiativer, herunder bl.a. kendskabet og holdningen til loven blandt de aktører, der skal forvalte loven.

For det første kræver det kendskab til loven blandt de relevante aktører i kommunen, før de bliver i stand til at bruge den. Der må i denne forbindelse sondres mellem et overordnet kendskab til loven og lovens virke og et mere detaljeret kendskab til, hvorledes loven i praksis anvendes. Det vil altså sige, at kendskabet til loven skal udbredes til både politikere, forvaltningschefer samt sagsbehandlere. Således tegner både forskning og tidligere evalueringer et billede af, at manglende kendskab til en lov kan være årsagen til, at lovgivningen ikke benyttes.

For det andet er det vigtigt, at rammer og processer for anvendelsen af loven er kendte blandt potentielle brugere. Der kan være behov for instruktion i brug af loven samt kommunale retningslinjer og processer for, hvornår og hvordan reglerne skal anvendes. Derudover skal der på samme måde være retningslinjer for, hvorledes opfølgning på et forældre-pålæg og/eller et ungepålæg foregår samt ikke mindst de praktiske omstændigheder vedr. fratagelsen af børnefamilieydelsen.

¹⁰ Lov om Social Service § 57 a. samt Vejledning om styrkelse af forældreansvaret.

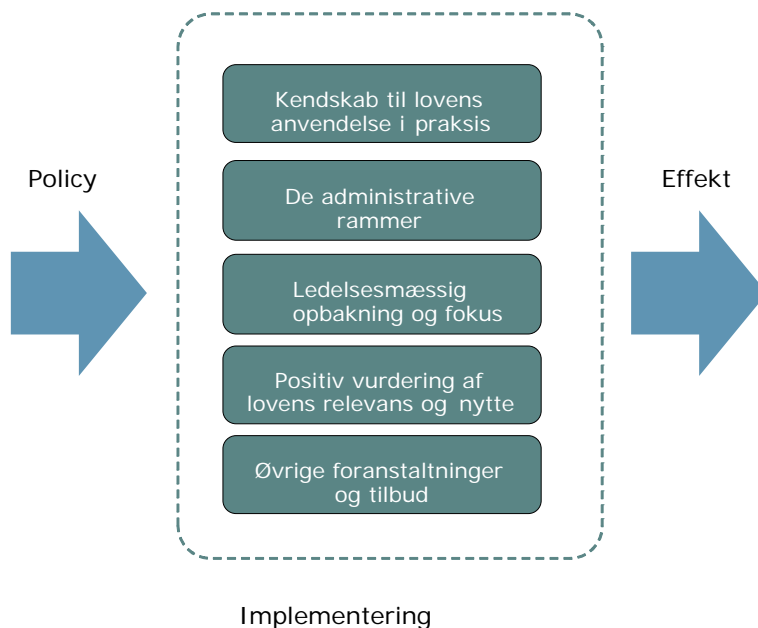
For det tredje må anvendelsen formodes at afhænge af de relevante aktørers vurdering af lovens relevans, både generelt og sagsspecifikt. Hvis kommunale aktører, som har indflydelse på lovens anvendelse, ikke vurderer, at loven er relevant for den målgruppe, man arbejder med, er det således sandsynligt, at det vil virke begrænsende for lovens anvendelse. I høringssvarene, ved høring af loven, blev denne grundlæggende bekymring fremlagt af faglige organisationer. Dette gør sig gældende både ift. høringen i forbindelse med loven tilbage i 2006 samt i forbindelse med høringen vedr. skærperne af loven i 2009¹¹. Ligeledes er denne sammenhæng fundet i forskning og tidligere evalueringer¹².

For det fjerde viser tidligere undersøgelse, at implementeringen er stærkest i de tiltag, hvor der er en ledelsesmæssig opmærksomhed på tiltaget¹³. Således vil lederne i forvaltningen sandsynligvis være lydøre i forhold til de politiske signaler, der udgår fra kommunalpolitikkerne. Sagsbehandlerne vil ligeledes være lydøre i forhold til holdningen hos deres chefer og vil sandsynligvis ikke selv være tilbøjelige til at bruge loven, hvis han/hun mener, at den af principielle eller praktiske årsager ikke bør anvendes¹⁴.

Og endelig er en kritisk antagelse, at kommunernes øvrige foranstaltninger på området for udsatte børn, unge og familier kan have betydning for handlemulighederne i relation til familierne, og dermed for nødvendigheden af at effektuere et forældreplæg eller ungeplæg.

Hypoteserne er også illustreret grafisk i nedenstående figur, som er en videreført model fra det indledende afsnit i denne undersøgelse.

Figur 4-1: Illustration over hypoteserne omkring implementering og deres sammenhæng med undersøgelsens øvrige områder



Som en underliggende forklarende mekanisme formodes modningsprocessen ved indførelse af ny lovgivning at spille ind på implementeringen og anvendelsen, således at der over tid akkumuleres erfaring med lovgivningen – både på individuelt og organisatorisk niveau, og at disse erfaringer,

¹¹ Høringssvar til udkast til vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Dansk Socialrådgiverforening 2006), Høringsnotat om forslag til Lov om ændring af social service (skærpe af regler om forældreplæg og indførelse af ungeplæg) (2009)

¹² Se bl.a. Winter, S. (2001): "Implementeringsforskningen og dens relation til evaluering" i: Dahler-Larsen, P. og Krogstrup, H. (red): Tendenser i Evaluering, og Lipsky, M. (1980): Street Level Bureaucrats, Russel Sage Publication.

¹³ Best Implementation Practices: Disseminating New Assessment Technologies in a Juvenile Justice Agency, Young et al, Crime and Delinquency, 2008

¹⁴ Eksempelvis tyder engelske erfaringer med brug af forældreplæg på, at sagsbehandlernes holdning til forældre faktisk har en betydning for deres tilbøjelighed til at anvende forældreplæg. Kilde: <http://www.together.gov.uk/cagetfile.asp?rid=8719>.

negative såvel som positive, vil have betydning for den videre brug af pålægget. I den forbindelse er det således også interessant at se nærmere på, om kommuner der allerede i 2007 anvendte loven, i højere grad anvender loven i 2010.

Kendskab til lovændringerne

Den første hypotese om implementeringens betydning for anvendelsen er, at der kan ses en sammenhæng mellem kendskabet til lovgivningen og anvendelsen af lovgivningen. I både spørgeskemaundersøgelserne blandt de kommunale ledere og sagsbehandlere og i interviewene med sagsbehandlere er det undersøgt, hvad man har gjort for at udbrede kendskabet til lovgivningen, og hvordan kendskabet er til lovgivningen.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlere, som hhv. har og ikke har anvendt lovgivningen, tegner et billede af, at der er en sammenhæng mellem at der i kommunen har været en generel og principiel information om lovens anvendelse til hele personalegruppen. Således fremgår det af Tabel 4-7, at der blandt sagsbehandlere, som har anvendt loven, har været informeret om lovens anvendelse blandt 55 pct. af de adspurgte, mens dette kun er tilfældet for 41 pct. af de sagsbehandlere, som ikke har anvendt loven. Og tilsvarende viser tabellen, at 25 pct. af de sagsbehandlere som har anvendt loven, angiver, at de ikke er blevet informeret om anvendelse, mens det for sagsbehandlere, som ikke anvender loven, er tilfældet for 36 pct. af de adspurgte.

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

	Sagsbehandlere, som har anvendt loven		Sagsbehandlere som ikke har anvendt loven	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ja	22	55	128	41
Nej	10	25	112	36
Ved ikke	8	20	75	24
Total	40	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Det skal bemærkes, at der i ovenstående spørgsmål er spurgt ind til, om mødet har været foretaget på et generelt eller principielt plan, mens informationen naturligvis også kan omhandle den konkrete anvendelse i relation til enkelte sager.

Ser man derefter på, hvorvidt lovens anvendelse har været drøftet i relation til konkrete sager, tegner sig et billede af, at 93 pct. af sagsbehandlere, som har anvendt loven, har drøftet det med kolleger eller en leder, mens det er 5 pct. af de adspurgte sagsbehandlere, som anvender loven, der ikke har drøftet anvendelsen af loven med andre medarbejdere.

Tabel 4-8: Har du drøftet anvendelsen af forældrepålæg eller ungepålæg i konkrete sager med dine kollegaer eller din leder?

	Sagsbehandlere som har anvendt loven		Sagsbehandlere som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ja	37	93	150	48
Nej	2	5	158	50
Ved ikke	1	3	7	2
Total	40	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Forskellen i sig selv er mindre interessant, da man må antage, at de fleste sagsbehandlere, som anvender en ny lovgivning i en konkret sag, vil drøfte anvendelsen med kollegaer eller leder. Det er derfor mere interessant at se isoleret på, at omtrent halvdelen af de sagsbehandlere, som ikke

har anvendt loven, har drøftet anvendelsen af pålæg i relation til konkrete sager med deres kollega eller leder. Dette er en indikation på, at der også i disse kommuner er en opmærksomhed på lovens anvendelse, men at man i de konkrete sager har vurderet, at det ikke har været relevant eller nødvendigt at anvende pålægget.

Casebesøgene viser, at der blandt mange af sagsbehandlerne ikke er en dybdegående viden om den konkrete anvendelse af loven, og sagsbehandlerne angiver manglende viden om lovens praktiske anvendelse som afgørende i forhold til den manglende brug af loven. En af sagsbehandlerne udtrykker i forlængelse heraf følgende:

"Vi har ikke fået nok viden og information. Vi når ikke at holde os ajour med detaljer i loven, så der mangler en faglig drøftelse af, hvordan det kan bruges og implementeres. Det handler nok også meget om vane. Vi har en jurist med en gang om måneden, som kan holde os ajour med loven, men det er op til den enkelte at finde ud af det i praksis og holde fingrene på pulsen." (sagsbehandler 3)

Videre fremgår det af casebesøgene, at der i nogle kommuner har været et aftagende fokus på lovgivningen. Der er en tendens til, at der både på ledelsesniveau og på sagsbehandlerniveau var fokus på lovens anvendelse i kommunerne i forbindelse med, at loven om forældreansvar trådte i kraft, men at dette fokus er aftaget. Nedenstående citat illustrerer denne problematik.

"Vi har før drøftet pålæg, og loven blev grundigt drøftet, da den kom. Men der har været mange udskiftninger i personalegruppen, så der skulle vi nok have taget den igen. Det er ligesom gledet ud af vores bevidsthed igen. Vi har kun én konkret sag, hvor den har været anvendt, og det var tilbage i 2007." (sagsbehandler 4)

Casestudierne viser i den forbindelse, at de kommunale rammer og retningslinjer har betydning for sagsbehandlerne fokus på lovens anvendelse.

Rammer og retningslinjer for anvendelse af loven

Den anden hypotese om implementeringen er, at der vil være en sammenhæng mellem rammer og retningslinjer for anvendelsen og omfanget af anvendelsen. Fx om det er en fast procedure ved særlige typer af sager, at man skal overveje brugen af pålæg, ligesom sagsbehandlerne skal have kendskab til, hvordan og hvornår et pålæg formidles til forældrene. Ligeledes kan der være retningslinjer for, hvorledes opfølgning på et forældreoplæg og et ungeoplæg foregår samt ikke mindst de praktiske omstændigheder vedrørende stop for børnefamilieydelsen.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt fagcheferne viser her, at 23 pct. af de kommuner, som har anvendt loven, har udarbejdet interne retningslinjer, mens 15 pct. er i gang med at udarbejde interne retningslinjer. Sammenholdt med resultaterne fra evalueringen i 2007 ses det, at billedet er meget lig fordelingen i 2007. Det ses ligeledes, at der i højere grad er retningslinjer i kommuner, hvor reglerne har været anvendt, end i kommuner, hvor reglerne ikke har været anvendt (se Tabel 9-10 i bilag).

Tabel 4-9: Er der udarbejdet interne retningslinjer for anvendelsen af forældreoplæg og ungeoplæg?

	Kommuner som har anvendt loven		Kommuner som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ja	6	23	11	19
Nej	13	50	39	66
Under udarbejdelse	4	15	7	12
Ved ikke	2	8	0	0
Andet	1	4	2	3
Total	26	100	59	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til fagchefer.

Når man ser på sagsbehandlernes oplevelse af, om der er udarbejdet interne retningslinjer viser spørgeskemaundersøgelserne, at der er en højere andel af sagsbehandlere, som har anvendt loven, der oplyser, at der er udarbejdet interne retningslinjer, end det er tilfældet blandt sagsbehandlere, der ikke har anvendt loven (se Tabel 9-8 i bilag). Således oplyser 33 pct. af sagsbehandlerne, som har anvendt loven, at der er interne retningslinjer eller vejledning til rådighed, mens der tilsvarende er 11 pct. af sagsbehandlerne, som ikke har anvendt loven, der oplyser, at der er interne retningslinjer til rådighed. Over halvdelen (53 pct.) af denne gruppe har ikke haft interne retningslinjer til rådighed.

At der er forskelle mellem fagchefernes og sagsbehandlernes angivelser af, om der er interne retningslinjer, kan ses som udtryk for, at der i nogle kommuner er udviklet retningslinjer, men at disse ikke er kendte af sagsbehandlerne. Samtidig kan forskellen mellem besvarelsen fra sagsbehandlere med og uden anvendelse af loven ses som udtryk for, at sagsbehandlere, der anvender loven, måske også aktivt har opsøgt retningslinjerne, og der kan således i de samme kommuner være sagsbehandlere, som ikke har kendskab til retningslinjerne på samme måde, som det ses i kommuner uden anvendelse af loven.

De kvalitative interview viser her, at retningslinjer som oftest har form af overordnede procedurer for iværksættelse af forældrepålæg og ungepålæg. I flere kommuner gør det sig gældende, at det er en fast procedure, at sager, hvor sagsbehandlere overvejer at iværksætte forældrepålæg, først skal vendes på teammøder. Denne procedure medvirker til at sikre sagsbehandlerne faglig sparring i forhold til sagen. I nedenstående caseeksempel ses et eksempel på, hvorledes flere af kommunerne har etableret retningslinjer for anvendelsen af loven i kommunen.

Boks 4-1: Eksempel på retningslinjer for anvendelse af loven

Kommunens faglige konsulent har sammen med jurister i kommunen stået for udarbejdelsen af interne retningslinjer eller vejledninger for at sikre en retmæssig tolkning af loven. Retningslinjerne for anvendelsen af loven er samlet i en informationsmappe sammen med vejledninger til andre paragraffer i Lov om Social Service. Som en del af retningslinjerne er angivet, hvem der har beslutningskompetence til at iværksætte et pålæg samt en kopi af vejledningsteksten til loven samt selve lovteksten.

Et særligt centralt fokuspunkt i de kommunale retningslinjer omhandler, hvilken myndighed i kommunen, der har kompetencen til at iværksætte et forældrepålæg eller ungepålæg. Her tegner spørgeskemaundersøgelsen til fagcheferne et billede af, at kompetencen i de fleste kommuner er uddelegeret til sagsbehandlerne, således at disse selv har beslutningskompetencen til at iværksætte et pålæg. Evalueringen indikerer dog også her en forskel mellem kommuner, som anvender loven og kommuner, som ikke har anvendt loven, hvor der er en højere grad af delegering af kompetence i kommuner, som har anvendt lovgivningen.

Tabel 4-10: Hvilken myndighed i kommunen har beføjelsen til at iværksætte et forældrepålæg eller et ungepålæg?

	Kommuner, som har anvendt loven		Kommuner som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Sagsbehandlere	15	58	29	49
Afdelingsleder eller teamleder	17	65	40	68
Forvaltningschefen i socialforvaltningen/socialchefen	3	12	8	14
Socialudvalget	0	0	1	2
Kommunalbestyrelsen	1	4	2	3
Andre	2	8	4	7
Total	26	100	59	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer.

Set i forhold til evalueringen af forældrepålæg fra 2007 kan der her spores en ændring i forhold til, hvor i det kommunale system beslutningskompetencen ligger. Resultaterne fra evalueringen i 2007 viste, at det overvejende var lederen, der har kompetence til at træffe afgørelse om forældrepålæg.

Interview med sagsbehandler i forbindelse med casebesøg og sagsinterview tegner et billede af, at den enkelte sagsbehandler typisk har beslutningskompetence i forhold til at iværksætte et forældrepålæg eller et ungepålæg, men at dette oftest sker på baggrund af drøftelser med afdelingslederen eller teamlederen i kommunen. Nedenstående citat er et eksempel på, hvorledes en sagsbehandler beskriver denne praksis i kommunen:

"Når jeg sidder med en sag, hvor jeg vurderer, at et pålæg kunne være relevant, så tager jeg sagen op på teammøder og drøfter familiens problemstillinger med de andre og med min leder. På den måde får jeg mulighed for at få sparring fra de andre og på den måde føler jeg mig også mere sikker, når jeg så skal træffe den endelige beslutning i sagen."
(sagsbehandler 9)

Den i det ovenstående citat beskrevne praksis er at genfinde i flere kommuner.

Et andet centralt fokuspunkt i retningslinjerne omhandler, hvordan man kommunikerer med familierne i forbindelse med anvendelsen af forældrepålæg og ungepålæg. Det kan være kommunikation i forhold til præventiv brug, intervenerende brug og sanktionerende brug.

Retningslinjerne vedrørende kommunikation med forældre og unge i forbindelse med en **præventiv brug**, dvs. kommunikation forud for brugen af loven, varierer i forhold til, om man anvender loven eller ej. Af Tabel 4-11 fremgår det således, at 40 pct. af sagsbehandlerne, som anvender loven, giver udtryk for, at der er kommunale retningslinjer for, hvorledes forvaltningen informerer forældre og unge om mulige pålæg, mens det samme er tilfældet for 14 pct. af de sagsbehandlere, som ikke har anvendt loven. Omvendt ses det, at 43 pct. af de sagsbehandlere som ikke har anvendt loven, angiver, at der i deres kommune ikke er udarbejdet kommunale retningslinjer for informationsgangen forud for meddelelse af et pålæg. Dette er kun tilfældet for 28 pct. af sagsbehandlerne som har anvendt loven.

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

	Sagsbehandlere som har anvendt loven		Sagsbehandlere som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ja	16	40	45	14
Nej	11	28	134	43
Ved ikke	13	33	136	43
Total	40	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at retningslinjerne vedr. information om den præventive brug af forældrepålæg og ungepålæg typisk foreskriver en personlig samtale med forældrene og/eller brev til forældrene med indkaldelse til møde i socialforvaltningen. I kommuner, som har anvendt loven og har udarbejdet retningslinjer, findes disse retningslinjer vedr. informationsgangen således i hhv. 94 pct. og 81 pct. af kommunerne, mens hhv. 78 pct. og 47 pct. af sagsbehandlerne i kommuner, der ikke har anvendt lovgivningen, oplyser, at disse retningslinjer vedr. information findes i kommunen (se Tabel 9-9 i bilag).

Ser man på retningslinjerne for **den intervenerende brug af loven** viser spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlere et tilsvarende billede af, at det typisk er retningslinjerne, at pålægget meddeles ved personlig samtale med sagsbehandlere eller i et brev med indkaldelse til

møde i socialforvaltningen. Igen tegner sig et ensartet mønster blandt sagsbehandlere som har og ikke har anvendt lovgivningen (se Tabel 9-11 i bilag).

Ledelsesmæssig opbakning til brugen

En tredje hypotese om implementeringen er, at forskellene på kommunernes anvendelse af forældrebetaling og ungebetaling kan skyldes forskellige holdninger til loven. Tidligere studier af implementering af ny lovgivning viser, at holdningen til ny lovgivning har betydning for, hvor meget lovgivningen anvendes¹⁵. I evalueringen har der derfor også været fokus på opfattelsen af loven blandt hhv. kommunale ledere og sagsbehandlere¹⁶.

Sagsbehandlernes vurdering af deres ledes opbakning til brugen af loven kan ses i den nedenstående, hvor både den nærmeste leder samt fagcheferne eller fagdirektøren i kommunerne er medtaget. Overordnet ses det, at der er en sammenhæng mellem den organisatoriske nærhed mellem sagsbehandler og ledere og kendskabet til opbakningen hos lederen. Derudover tegner spørgeskemaundersøgelsen et billede af, at 48 pct. af sagsbehandlere, som anvender loven, oplever, at deres fagchefer eller fagdirektør i høj grad eller i meget høj grad bakker op om brugen af loven, mens dette kun er tilfældet for 18 pct. af de adspurgte sagsbehandlere, som ikke har anvendt loven. Og et tilsvarende billede tegner sig i relation til den nærmeste leder, hvor 83 pct. af de sagsbehandlere som anvender loven oplever, at der er en høj grad eller meget høj grad af opbakning til loven, mens det samme er tilfældet for 30 pct. af de sagsbehandlere, som ikke anvender loven.

Tabel 4-12: Fagchefen eller fagdirektøren i kommunen/min nærmeste leder bakker op om brug af loven

	Sagsbehandlere som har anvendt loven				Sagsbehandlere som ikke har anvendt loven			
	Fagchefen eller fag- direktøren i kom- munen bakker op om brug af loven		Min nærmeste le- der bakker op om brug af loven		Fagchefen eller fag- direktøren i kom- munen bakker op om brug af loven		Min nærmeste le- der bakker op om brug af loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	0	0	0	0	4	1	3	1
I mindre grad	0	0	2	5	6	2	29	9
Hverken eller	2	5	4	10	32	10	61	19
I høj grad	9	23	17	43	42	13	75	24
I meget høj grad	10	25	16	40	17	5	20	6
Ved ikke	19	48	1	3	214	68	129	40
Total	40	100	40	100	315	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Forskellen i besvarelsen blandt sagsbehandlere med og uden brug af loven skal dog ses i lyset af, at der er en højere andel af sagsbehandlere, som ikke har anvendt loven, der ikke har kunnet vurdere opbakningen, end det er tilfældet blandt sagsbehandlere, som har anvendt loven. Dette kan indikere, at opbakningen bliver tydeligere, når det omhandler konkrete sager, og at sagsbehandlere, som har anvendt loven, har oplevet at have ledelsens opbakning til dette.

På baggrund af de kvalitative interview med sagsbehandlerne samt af casebesøgene i kommuner, hvor man anvender loven, fremgår det, at man i nogle kommuner har tydelig ledelsesmæssig

¹⁵ Se bl.a. Winter, S. (2001): *Implementering og Effektivitet*, Wilson, J. (1989): *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it* samt tidligere evalueringer som fx Rambøll Management (2002): *Undersøgelse af Retssikkerhedslovens § 4*.

¹⁶ Det har desværre ikke været muligt at undersøge holdningen blandt politikere i de kommuner, der ikke har anvendt loven, da det kun er de sagsbehandlere og ledere, der har anvendt loven, der er blevet interviewet til undersøgelsen. Deres udmeldinger om holdningen på det politiske niveau giver dog et fingerpeg om, at den har haft betydning for deres anvendelse af forældrebetaling og ungebetaling.

opbakning ved, at pålægget er indlagt som en fast del af vurderingen i sagsarbejdet. Sagsbehandlerne i disse kommuner vurderer, at den ledelsesmæssige opbakning og det løbende fokus på anvendelsen af loven er afgørende for den konkrete anvendelse af loven. Denne sammenhæng ses illustreret af det følgende interviewcitater:

"For mig er det helt afgørende, at vi løbende drøfter sagerne og hvilken betydning et pålæg vil få i de enkelte sager. Min leder sidder med på møderne og er i høj grad med til at sparre med os om beslutningerne. Det var især en stor støtte i starten, hvor der var stor usikkerhed i forhold til, hvornår vi skulle anvende lovgivningen" (sagsbehandler 6)

På baggrund af casebesøgene i kommuner, hvor lovgivningen ikke anvendes, fremgår det, at sagsbehandlerne ikke oplever, at der fra politisk side eller fra ledelsens side er fokus på anvendelsen af lovgivningen. Samtidig påpeger flere af sagsbehandlerne, at den manglende interesse for og fokus på loven skyldes, at anvendelsesområdet for loven i de pågældende kommuner er forholdsvis begrænset. En af de interviewede sagsbehandlere udtaler herom:

"Ledelsen har orienteret os om loven, men den har ikke lagt vægt på, at vi skulle bruge loven mere i forhold til de andre muligheder." (sagsbehandler 23)

"Vores gruppeleder nævnte det, men hun gjorde ikke noget stort nummer ud af det." (sagsbehandler 45)

Oplevelsen af et begrænset politisk fokus på loven er at genfinde blandt afdelingsledere/teamledere i kommunerne. En af de interviewede teamchefer udtaler herom.

"Loven har ikke været genstand for særskilt politisk behandling. Men de nye lovtekster forelægges det politiske fagudvalg, og vi fortæller om, hvad loven betyder. Vi har ikke skrevet meget om det. Ændringen fra at være en kan-bestemmelse til at være en skal-bestemmelse har ikke ændret noget i kommunen, set fra forvaltningens side, for hvis vi kunne have brugt bestemmelsen, så havde vi gjort det." (teamleder 2)

Således ses det af analysen, at tydelig ledelsesmæssig opbakning har betydning for sagsbehandlerens syn på loven.

Faglig vurdering af lovens relevans og anvendelighed

Endelig er det en antagelse, at sagsbehandlerens faglige vurdering af lovens relevans og anvendelighed har betydning for, hvor meget loven anvendes. Det forekommer sandsynligt, at de, der konkret sidder med sagerne – dvs. sagsbehandlerne, har indflydelse på omfanget af anvendelsen af forældreplæg¹⁷.

Ser man først på **nyttens af forældreplæg** tegner Tabel 4-13 et billede af, at sagsbehandlere som har anvendt forældreplæg, i højere grad vurderer, at loven kan have nytte, end det er tilfældet blandt sagsbehandlere i kommuner, som ikke har anvendt pålæg. Således giver 33 pct. af sagsbehandlerne, som har anvendt pålæg, udtryk for, at pålæg kan være et nyttigt redskab i forhold til at styrke samarbejdet, mens det samme er tilfældet for 6 pct. af de sagsbehandlere i kommuner, som ikke har anvendt loven. Det ses dog samtidig også, at 48 pct. af de sagsbehandlere, som har anvendt forældreplæg, ikke mener, at redskabet er nyttigt i forhold til samarbejdet med forældrene, mens det tilsvarende er tilfældet blandt 75 pct. af sagsbehandlerne i kommuner, som ikke har anvendt lovgivningen.

¹⁷ Se bl.a. Winter, S. (2001): "Implementeringsforskningen og dens relation til evaluering" i: Dahler-Larsen, P. og Krogstrup, H. (red): Tendenser i Evaluering, og Lipsky, M. (1980): Street Level Bureaucrats, Russel Sage Publication.

Tabel 4-13: Mener du, at forældre pålæg kan være et nyttigt redskab til at styrke samarbejdet mellem forældre og sagsbehandler/socialforvaltning?

	Sagsbehandlere som har anvendt loven		Sagsbehandlere som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	5	13	89	28
I mindre grad	14	35	148	47
Hverken eller	7	18	42	13
I høj grad	11	28	15	5
I meget høj grad	2	5	2	1
Ved ikke	1	3	19	6
Total	40	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Forskellen mellem de to grupper af sagsbehandlere skal dog ses i lyset af, at de sagsbehandlere, der har anvendt forældre pålæg, har praktiske erfaringer, som indgår i deres generelle vurdering af relevansen, mens dette ikke er tilfældet for de øvrige sagsbehandlere, som derimod udtaler sig fra et mere generelt perspektiv.

Sagsbehandlerne er også blevet bedt om at forholde sig til, om forældre pålægget kan være et nyttigt redskab til at løse mere konkrete problemer ved børns og unges adfærd, jf. Tabel 4-14. Her vurderer 36 pct. af de sagsbehandlere, som har anvendt pålæg, at forældre pålæg i høj grad eller meget høj grad kan være nyttigt til at løse konkrete problemer. Dette er kun tilfældet for 14 pct. af sagsbehandlerne i kommuner, som ikke har anvendt pålæg. Til gengæld vurderer 38 pct. af de sagsbehandlere, som har anvendt loven, at forældre pålægget er et mindre nyttigt redskab til at løse konkrete problemer ved børns og unges adfærd.

Tabel 4-14: Vurderer du, at forældre pålæg kan være et nyttigt redskab til at løse konkrete problemer ved børns og unges adfærd (fx skolefravær, kriminalitet m.m.)?

	Sagsbehandlere som har anvendt loven		Sagsbehandlere som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	3	8	49	16
I mindre grad	12	30	158	50
Hverken eller	6	15	48	15
I høj grad	13	33	37	12
I meget høj grad	1	3	6	2
Ved ikke	1	3	17	5
Total	40	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Af Tabel 4-15 fremgår, det at 23 pct. af sagsbehandlerne, som anvender forældre pålæg, mener, at forældre pålægget kan være et nyttigt redskab til at få forældrene til at ændre holdning i en positiv retning, mens 48 pct. vurderer, at forældre pålægget er et mindre nyttigt redskab til at få forældre til at ændre holdning i positiv retning. 68 pct. af de sagsbehandlere, som ikke anvender loven, mener ligeledes, at forældre pålægget i mindre grad eller slet ikke er med til at ændre forældrenes holdning i en positiv retning.

Tabel 4-15: Mener du, at forældre pålæg kan være et nyttigt redskab til at få forældre til at ændre holdning i en positiv retning?

	Sagsbehandlere som har anvendt loven		Sagsbehandlere som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	3	8	86	27
I mindre grad	16	40	129	41
Hverken eller	7	18	49	16
I høj grad	9	23	29	9
I meget høj grad	0	0	3	1
Ved ikke	5	13	19	6
Total	40	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Samlet set tegner sig et billede af, at forældre pålægget vurderes at være mest nyttigt i forhold til dels at styrke samarbejdet mellem forældre og sagsbehandler/socialforvaltning, dels til at løse konkrete problemer ved børns og unges adfærd, mens det i mindre grad vurderes at være nyttigt i relation til at få forældre til at ændre holdning. De kvalitative interview tegner et billede af, at det er de samme forklaringer, der ligger til grund for vurderingen af de forskellige former for nytte.

At forældre pålæg kan være nyttigt i forhold til at styrke samarbejdet og håndtere konkrete problemer begrundes med, at pålægget giver mulighed for at træde i karakter som myndighed og tydeliggøre specifikke krav til forældrene. Samtidig finder nogle sagsbehandlere det nyttigt, fordi det kan bruges til at tydeliggøre, at forældrene må tage et ansvar for barnets/den unges adfærd, og at pålægget dermed også kan bruges til at påvirke forældre til at modtage foranstaltninger, som kan hjælpe forældrene til at varetage forældre pålægget.

At det af andre ikke opleves som nyttigt begrundes med, at der er risiko for, at samarbejdet svækkes, og at man skubber forældrene længere væk fra myndighederne. Her fremhæves det, at pålægget opleves som en trussel om sanktion og straf, der står i modsætningsforhold til de bærende socialfaglige principper om frivillighed og motivation til handling. De sagsbehandlere, som vurderer, at loven ikke er nyttig, ser ligeledes en risiko for, at et pålæg forværrer situationen for familien og marginaliserer barnet yderligere, hvilket bl.a. fremgår af nedenstående citater:

"At 'ramme' familien på økonomien vil blot forværre familiens forhold og kan være med til, at familien vil rette endnu mere fokus på at få økonomien til at hænge sammen, frem for det centrale i vores arbejde – børnenes trivsel og udvikling." (sagsbehandler 18)

"Man er nødt til at kigge meget helhedsorienteret på den familie, man har med at gøre. De familier vi er i kontakt med, har ekstremt sammensatte problemstillinger, så der tænker jeg, at det ikke vil kunne løse sig ved, at vi også rammer dem økonomisk. Det kan disse familier jo heller ikke holde til, fordi de i forvejen har meget rod, også i økonomien. Men det kan være en sanktion, hvis samarbejdet ikke kan komme op at stå, men jeg tænker, at det vil være absolut sidste valg for mig. Jeg vil have forsøgt alt muligt andet inden." (sagsbehandler 33)

Generelt giver sagsbehandlerne i interviewene udtryk for, at forældre pålægget ikke er nyttigt i forhold til at påvirke forældrenes holdning i positiv retning, men snarere vil presse forældre, som i forvejen er præget af afmagt. Det følgende citat fra interview med en sagsbehandler belyser denne problemstilling:

"Fordi man strækker sig langt i et forsøg på at indgå i dialog med forældrene samt opnå samarbejde baseret på frivillighed; fordi man ikke tror på økonomisk straf og sanktioner og fordi man er klar over, at de forældre ikke magter at sætte grænser eller bestemmer i

hjemmet, og deres afmagt bliver ikke mindre i forbindelse med forældre pålæg.” (sagsbehandler 27)

De sagsbehandlere, som vurderer, at forældre pålægget er et nyttigt redskab til at få forældre til at ændre holdning i positiv retning, forklarer det typisk med, at anvendelsen af forældre pålægget kan medvirke til, at forældrene erkender situationens alvor, herunder at forældrene har et stort ansvar for barnets eller den unges udvikling, samt at myndigheden er til for at hjælpe forældrene med det.

Ser man derefter på vurderingen af **ungepålæggets nytte**, tegner der sig et billede af, at dette generelt er mindre nyttigt end forældre pålægget, og at nytten vurderes lavere blandt sagsbehandlere, som har erfaring med at anvende enten forældre pålæg eller ungepålæg, end blandt sagsbehandlere i kommuner der ikke har anvendt pålæg. Tabel 4-16 viser sagsbehandlernes vurdering af nytten ved ungepålægget i forhold til at tydeliggøre over for den unge, at der stilles krav. Her viser det sig, at flere af sagsbehandlerne i kommuner, som ikke har anvendt forældre- eller ungepålæg, giver udtryk for, at loven kan have en nytte i forhold til at tydeliggøre kravene over for den unge. 24 pct. af sagsbehandlerne i kommuner, som ikke har anvendt loven, mener således, at ungepålægget i høj grad eller i meget høj grad vil kunne have en nytte. Det samme er kun tilfældet for i alt 13 pct. af de sagsbehandlere, som har konkret erfaring med anvendelse af forældre- eller ungepålæg.

Tabel 4-16: Mener du, at ungepålæg kan være et nyttigt redskab til at tydeliggøre over for den unge, at der stilles krav til pågældende?

	Sagsbehandlere som har anvendt loven		Sagsbehandlere som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	4	10	35	11
I mindre grad	9	23	125	40
Hverken eller	2	5	50	16
I høj grad	5	13	70	22
I meget høj grad	0	0	7	2
Ved ikke	20	50	28	9
Total	40	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Den typiske forklaring på, at sagsbehandlere ikke vurderer, at ungepålæg er et nyttigt redskab til at tydeliggøre krav til den unge, omhandler, at ungepålægget ikke har den fornødne effekt, da den unge er ligeglad med ungepålægget, ikke mindst fordi der ikke er nogen sanktion ved manglende efterlevelse. Det fremhæves dog af nogle sagsbehandlere, at ungepålægget også uden en sanktion har en nytte i forhold til at tydeliggøre, at myndigheden tager situationen alvorligt og gerne vil hjælpe den unge.

Det sidste område, som sagsbehandlerne har vurderet, omhandler, om ungepålæg kan løse mere konkrete problemer såsom skolefravær, kriminalitet etc., jf. Tabel 4-17. Her fremgår det, at kun 8 pct. af de sagsbehandlere, som har anvendt forældre- eller ungepålæg, mener, at loven kan være med til at løse konkrete problemer, mens en tredjedel mener, at ungepålægget ikke har den store nytte i forhold til at løse problemer med skolefravær, kriminalitet m.m.

Tabel 4-17: Mener du, at ungepålæg kan være et nyttigt redskab til at løse konkrete problemer ved børns og unges adfærd (fx skolefravær, kriminalitet m.m.)?

	Sagsbehandlere som har anvendt loven		Sagsbehandlere som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	4	10	60	19
I mindre grad	9	23	142	45
Hverken eller	3	8	43	14
I høj grad	3	8	35	11
I meget høj grad	0	0	3	1
Ved ikke	21	53	32	10
Total	40	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Den generelle forklaring på, at mange sagsbehandlere ikke anvender loven, går på, at det i deres øjne ikke tjener noget formål, idet antagelsen er, at den unge ikke vil kunne motiveres til at ændre adfærd gennem et ungepålæg, især fordi der ikke er nogen økonomisk sanktion ved manglende efterlevelse af pålæg. Ligeledes fremhæver flere sagsbehandlere, at anvendelsen af pålæg går imod en socialpædagogisk tradition baseret på frivillighed og motivation til handling.

4.3 Erfaringer med alternative foranstaltninger

Den sidste hypotese i forhold til implementeringen af forældre- og ungepålæg er, at kommunernes øvrige foranstaltninger til udsatte børn, unge og familier har betydning for handlemulighederne i forhold til familierne og dermed for nødvendigheden af at anvende pålæg som foranstaltningens mulighed.

Tabel 4-18 giver et overblik over, hvilke foranstaltninger sagsbehandlerne ser som de væsentligste alternativer til at iværksætte et forældre- eller ungepålæg¹⁸. Her tegner sig et billede af, at de væsentligste alternativer er foranstaltninger, som på forskellig vis understøtter forældrene i forælderrollen. Således er de hyppigst prioriterede alternativer til forældre- og ungepålæg en fast kontaktperson for barnet eller hele familien, familiebehandling, praktisk pædagogisk bistand i hjemmet eller konsulentbistand i relation til barnets forhold. Samtidig viser tabellen, at forældre- og ungepålægget ikke ses som et alternativ til aflastningsordning eller anbringelser, hvilket indikerer, at pålægget ikke anvendes som en sidste mulighed inden anbringelse, men som en sidste udvej i forhold til at få forældre og unge i tale.

¹⁸ Spørgsmålet relaterer til det foregående spørgsmål i spørgeskemaet, hvor der stilles spørgsmål om hvilke foranstaltninger anvendes som alternativ til forældre- og ungepålæg (se Tabel 9-12 i bilag).

Tabel 4-18: Hvilke af de valgte alternativer i det foregående spørgsmål betragter du som det væsentligste alternativ til brugen af forældreplæg og ungeplæg som anvendes i kommunen?

	Sagsbehandlere som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.
Konsulentbistand med hensyn til barnets eller den unges forhold	15	6
Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet	37	15
Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer	70	28
Aflastningsordning	1	0*
Udpegning af en personlig rådgiver for barnet eller den unge	19	8
Udpegning af en fast kontaktperson for barnet eller den unge og for hele familien	96	38
Formidling af praktiktilbud	10	4
Anbringelse uden samtykke	1	0*
Andre foranstaltninger	1	0*
Total	250	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere som ikke har anvendt loven. 250 af de 315 respondenter har besvaret spørgsmålet

Note: * markerer at den egentlige procentsats er 0,4 pct., men er for systematikens skyld rundet ned, da det er praksis igennem hele undersøgelsen.

På tværs af de gennemførte interviews bliver det beskrevet, hvorledes familiebehandling er en særdeles anvendt metode. De deltagende kommuner, som ikke anvender forældre- og ungeplæg forsøger sig typisk med meget intensive forløb, hvor forældre og unge er i løbende dialog med kommunen. Samtidig giver sagsbehandlere udtryk for, at iværksatte foranstaltninger ikke altid kan stå alene bl.a. på grund af manglende samarbejde fra forældrenes side. Flere af de kommuner som har anvendt plægget, giver i de gennemførte interviews derimod udtryk for, at forældre- og ungeplæg er en ekstra mulighed for at sikre, at familierne overholder de aftaler, som er forsøgt indgået igennem de forskellige former for aftaler mellem kommunen og familierne. Dette synspunkt illustreres med nedenstående citat:

"Typisk har man forsøgt sig med familiebehandling, som man har sat i værk, men aftalerne med familiehuset er ikke overholdt. Ingen kontinuerlighed. Når man laver et forældreplæg, så fastholder man, at de aftaler der laves med familiehuset, skal overholdes. Midlerne er meget få i familierne, så det rammer dem hårdt, hvis man skærer i deres økonomiske ydelser." (teamchef 3)

Ved at anvende loven ligger der således en ekstra sanktion som ifølge kommunerne, der anvender loven, resulterer i, at aftalerne mellem kommunen og forældrene i allerede iværksatte foranstaltninger i højere grad overholdes af forældre og børn.

Blandt kommuner, som ikke anvender forældreplæg eller ungeplæg er det ligeledes opfattelsen, at der ikke altid kan ses positive adfærdsændringer på baggrund af familiebehandlingen og fx faste støttepersoner, samt at nogle forældre afviser eller afbryder denne form for støtte. Her er det dog oplevelsen, at forældreplæg eller ungeplæg ikke kan understøtte iværksatte foranstaltninger, fordi man ved at bruge loven om forældre- og ungeplæg i forbindelse med familiebehandling skaber dårlige betingelser for den dialog, som er forudsætningen for en forbedring af familiernes og de unges vilkår.

5. PÅLÆGGET SOM FORANSTALTNING

I dette kapitel analyseres, hvordan forældrepålægget og ungepålægget har været anvendt som pålagt foranstaltning i de sager, hvor det har været anvendt. Analysen er baseret på analyser af journaler i 99 sager og interview med sagsbehandlere i 76 sager. De 99 sager omhandler i alt 56 familier, hvor der ofte har været meddelt et forældrepålæg i relation til flere børn. Ligeledes er der foretaget interview med forældre vedrørende 12 sager. Det har ikke været muligt i forbindelse med undersøgelsen at foretage interview med unge om deres oplevelse af at få meddelt et ungepålæg¹⁹.

Sagerne fordeler sig med 94 sager, hvor der udelukkende har været anvendt forældrepålæg; to sager, hvor der udelukkende har været anvendt ungepålæg og tre sager, hvor der både har været anvendt forældrepålæg og ungepålæg. I analyserne vil der med mindre andet er angivet være tale om den samlede mængde af sager, mens det vil fremgå, når vi specifikt forholder os til sager med enten forældrepålæg eller ungepålæg.

Det skal indledningsvis påpeges, at vores gennemgang af journalerne har vist, at oplysningerne i flere af journalerne er mangelfulde, hvilket også er påpeget i tidligere undersøgelser af sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet²⁰. Vi har forsøgt at tage højde for dette ved at bygge analyserne på flere kilder og dermed skabe mulighed for at triangulere oplysningerne fra de forskellige datakilder. Derudover har vi valgt at gøre opmærksom på problemet i noter til de tabeller, hvor der er tale om mangelfulde oplysninger.

5.1 Typologi over problemstillinger

Selve lovgivningen og vejledningen til lovgivningen giver anledning til en antagelse om, at forældrepålæg og ungepålæg anvendes til en afgrænset målgruppe, men at der samtidig kan være tale om anvendelse i relation til forskelligartede problemstillinger. Dette må tilsvarende formodes at have betydning for, både hvordan pålæggene anvendes og hvilken effekt anvendelsen har i relation til familien.

Forældrepålæg kan som udgangspunkt anvendes til alle familier med børn i alderen 0-18 år, om end der dog forud for pålægget skal være foretaget en vurdering af, om det er muligt at iværksætte mindre indgribende, frivillige løsninger. I forhold til ungepålæg gælder det, at børnene skal være mellem 12-17 år²¹.

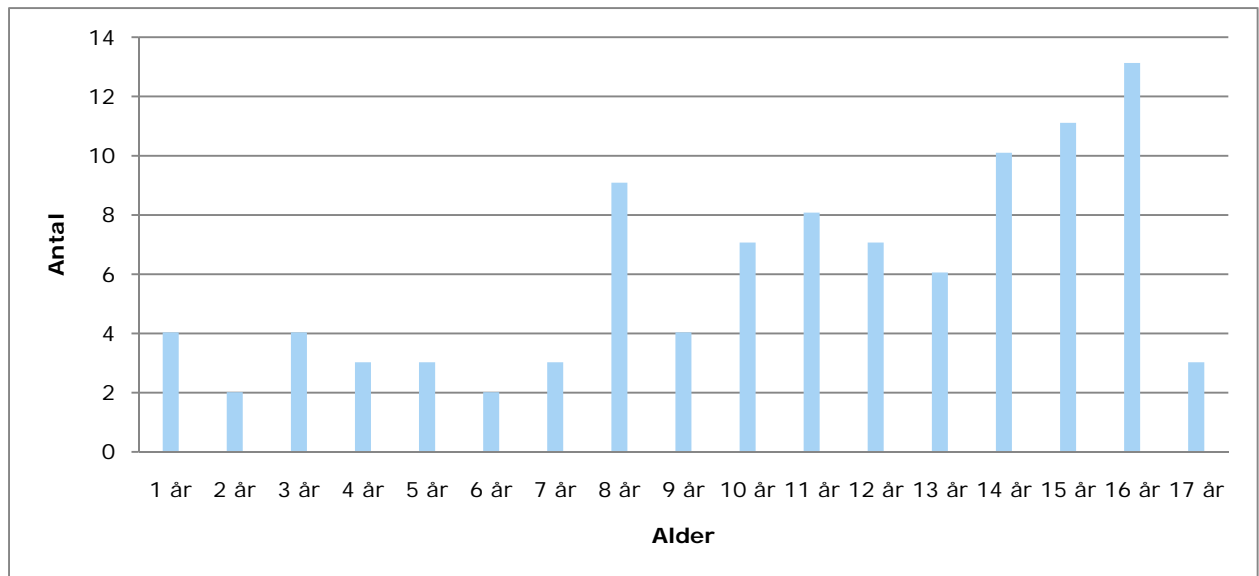
Journalanalysen viser en variation i børnenes alder fra 1 år til 17 år, om end der fortsat er flest sager med børn i den skolepligtige, særligt i alderen 8- 16 år (jf. Figur 5-1). Aldersspredningen skal ses i lyset af, at journalanalysen blot omfatter fem ungepålæg rettet mod unge over 12 år, mens resten af forældrepålæg med fokus på familier med børn i alderen 0-18 år.

¹⁹ For en nærmere beskrivelse af datagrundlaget henvises til kapitel 8.

²⁰ Se bl.a. Ankestyrelsens praksisundersøgelser: Anbringelser af børn og unge (2006) og SFI: Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats, 2002.

²¹ Lov om ændring af lov om social service, skærpelse af reglerne om forældrepålæg og indførelse af ungepålæg, 2009.

Figur 5-1: Fordeling af børn på alder



Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere. Figuren bygger på oplysninger i 99 sager om forældre pålæg og unge pålæg.

Set i forhold til evalueringen i 2007 kan der på den ene side identificeres en udvikling i retning af, at forældre pålæg anvendes som foranstaltning over for familier med børn i førskolealderen (Se Figur 9-1 i bilag). Interviewene og journalgennemgangen viser her, at disse sager ofte omhandler forældre, som ikke bakker op om, at deres barn får et fast fremmøde i dagtilbuddet, på trods af, at barnet har stærkt brug for den støtte og stabilitet, der kan tilbydes inden for institutionens rammer. Det være sig sproglig, motorisk og/eller social støtte, dels gennem den pædagogiske indsats, dels gennem tilknytning af særlig støtte i dagtilbuddet – fx en støttepædagog eller en talehørepædagog.

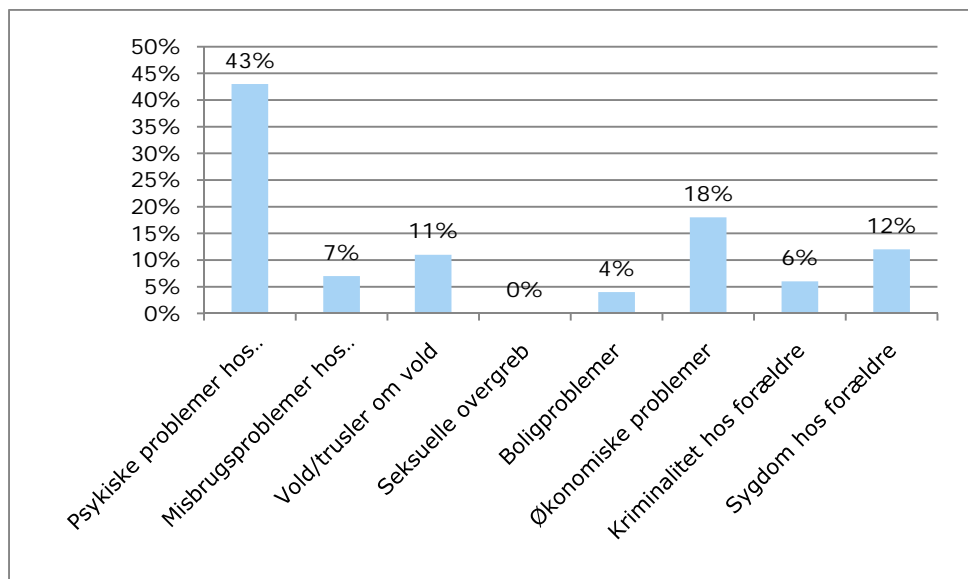
På den anden side ses en tendens i retning af, at man i højere grad meddeler pålæg til familier med ældre børn sammenlignet med opgørelsen i 2007. Umiddelbart er det nærliggende at se indførelsen af unge pålægget som en forklaring på tendensen, men eftersom der i 2010 alene er dokumenterede oplysninger om fem pålæg rettet mod unge, kan dette ikke være den fulde forklaring. Interviewene med sagsbehandlere tegner et billede af, at sagerne med ældre børn ofte er kendetegnet ved, at den unge selv afviser at indgå i et samarbejde omkring løsningen af sine problemstillinger, og at forældrene stiltiende accepterer den unges problematiske adfærd, dels fordi de ikke anerkender problemets alvorlighed, dels fordi de ikke har tilstrækkelig indflydelse på den unge. Blandt disse sager findes enkelte forældre pålæg, hvor den unge sammen med forældrene er blevet inddraget som ansvarlig for, at pålægget efterleveres. Det gælder fx et medansvar for at komme i skole eller indgå i et samarbejde med fx en støttekontaktperson. Derudover er der enkelte sager med forældre pålæg til forældre med større børn, som er kendetegnet ved, at det er forældrene, som – typisk på grund af misbrug og/eller psykiske problemer – ikke er i stand til at tage ansvar for den unges adfærd i forhold til skolefremmøde, sikre en stabil hverdag og forældresamarbejde med myndighed og skole.

En forklaring på at der anvendes forældre pålæg snarere end unge pålæg i sager med unge, skal ses i lyset af, at flere interviewede sagsbehandlere samt interviewede ledere i udvalgte kommuner udtrykker stor skepsis over unge pålæggets anvendelse. De finder således, at fraværet af sanktionsmuligheder over for den unge udhuler unge pålæggets værdi. Forældre pålægget bliver således anvendt i en større udstrækning end unge pålægget, fordi det bliver en mulighed for indirekte at forpligtige den unge til et samarbejde om løsningen af problemerne ved reelt at kunne formidle risikoen for, at forældrene sanktioneres, hvis ikke pålægget efterleveres. En anden forklaring kan være, at implementeringen og anvendelsen af nye tiltag i lovgivningen som forældre pålægget ofte kræver en modningsproces, før implicerede myndigheder oplever en tilstrækkelig tryghed ved at anvende tiltaget i praksis. Anvendelsen af forældre pålægget i forhold til en bredere aldersgruppe blandt børnene kan således også skyldes, at sagsbehandlerne i takt med de ind-

høstede erfaringer i perioden 2007–2010 oplever en større sikkerhed i at anvende forældre pålægget som pålagt foranstaltning, mens unge pålægget stadig er i den tidlige implementering.

Ud over forventningen til børnenes alder er det også forventningen, at forældrene vil have de fornødne ressourcer til at kunne efterleve et pålæg, da det indgår som en præmis for brugen af forældre pålæg. Samtidig må det dog også formodes, at der vil være tale om familier med visse problemstillinger, eftersom forældre pålæg skal supplere de eksisterende muligheder for at yde særlig støtte i Serviceloven. Evalueringen tegner her et billede af, at psykiske problemer er den mest udbredte problemstilling i relation til forældrene, hvorefter økonomiske forhold og sygdom følger som henholdsvis den anden og tredje mest udbredte problemstilling (Figur 5-2).

Figur 5-2: Problemer i tilknytning til forældre



Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere. Figuren bygger på oplysninger i 99 sager om forældre pålæg og unge pålæg.

Note: Det har været muligt at angive mere end et svar.

For at kunne tegne en karakteristik af graden af forældrenes belastning, er det i journalanalysen forsøgt at afdække antallet af forskellige typer af problemstillinger i tilknytning til forældrene, samt hvorvidt der tidligere har været kontakt til familien. Her viser journalanalysen og interviewene med sagsbehandlere, at der er en stort set ligelig fordeling mellem andelen af sager, hvor der ikke er nogen problemstillinger i tilknytning til forældrene, forældre med overvejende én problemstilling samt forældre med to eller flere problemstillinger, om end andelen af forældre uden problemstillinger skal tolkes med et vist forbehold, da flere interviewede sagsbehandlere giver udtryk for formodninger om, at børnenes mistrivsel og fx skolefravær alligevel kan henføres til problemstillinger hos forældrene. Samlet set tegner sig altså et billede af en forholdsvis stor spændvidde i forældrenes belastningsgrad og dermed også de ressourcer, som de besidder i forhold til at efterleve pålægget (Tabel 5-1).

Tabel 5-1: Antallet af problemstillinger i tilknytning forældrene

	Pct.
To eller flere problemstillinger	25
Én problemstilling	35
Ingen problemstillinger	29

Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger i 99 sager om forældre pålæg og unge pålæg.

Derudover fremgår det af Tabel 5-2, at der i flertallet af sagerne har været en tidligere kontakt til familien forud for meddelelsen om forældrepålæg, samtidig med, at der er en ikke ubetydelig andel af familierne (26 pct.), hvor der ikke tidligere har været kontakt.

Tabel 5-2: Tidligere kontakt til sagsbehandlere

	Ja	Nej	Ukendt
Tidligere kontakt til familien	60 pct.	26 pct.	14 pct.

Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere. Tabellen bygger på oplysninger i 99 sager om forældrepålæg og ungepålæg.

Variationen i forhold til, hvorvidt sagsbehandler tidligere har været i kontakt med familien understøtter billedet af, at sagerne er karakteriseret ved en forholdsvis stor variation i forældrenes belastningsgrad. Hovedparten af sagerne, er kendetegnet ved en vis tyngde og kompleksitet givet den tidligere kontakt til familien samt én eller flere parallelle problemstillinger i tilknytning til forældrene. Samtidig er der en betydelig andel af sager, hvor sagsbehandlerne grundet den manglende kontakt ikke har viden forældrenes belastningsgrad og problemstillinger. Det kan således overraske, at pålæggene bliver anvendt i sager, hvor der ikke tidligere har været kontakt til familierne. I henhold til princippet om at anvende de mindst indgribende formålstjenlige foranstaltninger må man formode, at det forud for pålægget er undersøgt om, det er muligt at nå samme mål med andre frivillige tilbud og foranstaltninger, og at der dermed har været en kontakt til familien.

Interviewene med sagsbehandlere peger på forskellige grunde til og overvejelser bag anvendelsen af pålæg i forhold til forældre med forskellige ressourcer og belastningsgrader, herunder også at pålægget anvendes uden forudgående kontakt til familien. I sager, hvor forældrene har en eller flere problemstillinger, forklarer sagsbehandlerne, at intentionen med at give et forældrepålæg ofte handler om, at tidligere foranstaltninger ikke har haft den fornødne effekt i forhold til at påtage sig et forældreansvar, hvormed forældrepålægget bliver det redskab, sagsbehandlerne kan bruge til at "presse" ekstra på for at sikre efterlevelsen af forældreansvaret. Forældrepålægget gives altså her som supplement til eller i forlængelse af andre foranstaltninger, som ikke har haft den fornødne effekt.

I nogle af de sager, hvor der ikke er registreret problemstillinger i tilknytning til forældrene, skal oplysningerne ses i lyset af, at der netop ikke tidligere har været kontakt til forældrene, hvorfor sagsbehandleren har intet eller yderst begrænset kendskab til familien. Dette skyldes i flere sager, at det ikke har været muligt for sagsbehandleren at etablere den fornødne kontakt til at kunne indgå et samarbejde med forældrene, hvormed pålægget er anvendt på baggrund af en underretning vedrørende bekymring om børnene. Pålægget anvendes i denne type sager til at etablere en kontakt til familien, som ikke har været mulig gennem den traditionelle henvendelse via mail, brev eller telefon i forhold til at få forældrene til at samarbejde, påtage sig et forældreansvar og give dem den hjælp, de måtte have brug for. Der forekommer imidlertid også enkelte sager, hvor de interviewede sagsbehandlere tilkendegiver, at årsagen til, at der ikke tidligere har været kontakt til familien, skal findes i, at der er tale om relativt ressourcestærke forældre, hvor det er vurderingen, at der ikke er særlige problemstillinger i tilknytning til forældrene. Sagsbehandlerne bygger i disse sager deres vurdering på netværksmøder med forældre og samarbejdspartnere, eftersom der endnu ikke foreligger en egentlig § 50-undersøgelse på barnet. Disse sager er typisk karakteriseret ved, at forældrene ikke har været klar over barnets skolefravær, samt at forældrene ikke ser nødvendigheden i at involvere de sociale myndigheder i problemstillingen.

Med det sigte yderligere at udfolde karakteristikken af forældrene er det i spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlere undersøgt, hvad der kendetegner familiens økonomiske og sociale forhold samt etniske oprindelse. Karakteristikken viser, at:

- I ca. 72 pct. af sagerne bor forældrene ikke sammen
- I godt halvdelen af sagerne er den ene af forældrene uden for arbejdsmarkedet, mens begge forældre er uden for arbejdsmarkedet i 13 pct. af sagerne. Flertallet af forældrene har således en lav indkomst og relativt dårlige økonomiske vilkår
- I 32 pct. af sagerne har familien en anden etnisk baggrund end dansk.²²

En del sager drejer sig om enlige mødre, som typisk er uden for arbejdsmarkedet med lav indkomst, har psykiske og/eller misbrugsproblemer eller som bare mangler overskud og har svært ved at give barnet/børnene stabile rammer.

5.2 Sagsforløbet forud for forældre pålægget og unge pålægget

En forudsætning for at træffe afgørelse om forældre pålæg er, at der foreligger en begrundet faglig vurdering af, at der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og at dette vurderes at bero på, at forældrene ikke varetager deres forældreansvar. Selve bekymringen for børnenes udvikling og trivsel kan opstå på baggrund af forskellige kilder som fx kommunens kendskab til forældre eller søskende eller henvendelser fra familien selv og/eller dagtilbud og skole. I forlængelse heraf formodes der at være tale om sager, hvor der er mindst én kilde til bekymring for barnets udvikling og trivsel, ligesom der er lovkrav om, at der skal være udarbejdet en § 50-undersøgelse med en analyse af barnets situation forud for meddelelsen af et pålæg. Det forventes desuden, at der er tale om sager, hvor samarbejdet mellem forældre og myndigheder er vanskeligt eller er brudt sammen..

En analyse af journalerne viser, at en væsentlig kilde til bekymring for børnenes og de unges udvikling og trivsel er underretningerne. Journalgennemgangen viser, at der er stor forskel på, hvor mange underretninger kommunerne har modtaget, før der træffes beslutning om at meddele et forældre pålæg. Nedenstående figur viser, at der er en variation fra 1-10 underretninger i de 45 sager, hvor antallet er dokumenteret.

Table 5-3: Antal underretninger per sag forud for pålæg²³

	Antal sager	Procent
1-2	31	69
3-5	11	24
5-10	3	7

Note: Antal underretninger til pålæg i intervaller for de sager, hvor der er angivet antal underretninger. Data baseret på data fra 45 sager. I det resterende antal sager har sagsbehandlerne tilkendegivet, at der er mange underretninger, men har ikke kunnet konkretiserer antallet

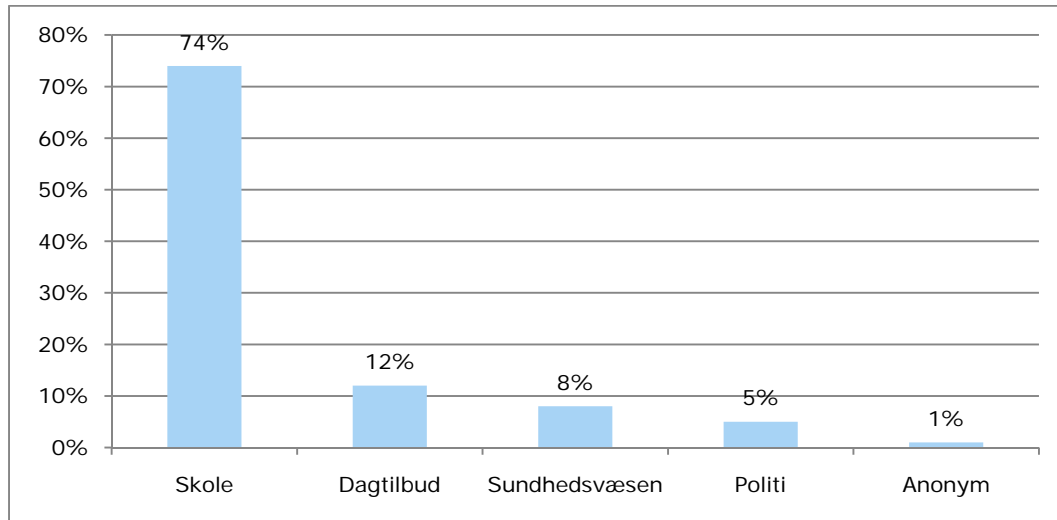
Interviewene med sagsbehandlere viser, at forskellen i antallet af underretninger blandt andet skal ses i lyset af, hvor tidligt i sagsforløbet pålægget er blevet anvendt som foranstaltning. Der er således flere eksempler på, at det over en længere periode har været yderst vanskeligt at skabe en positiv ændring i barnets situation med de iværksatte tiltag, og at den manglende fremdrift i sagen netop beror på samarbejdsvanskeligheder med familien. Samtidig er der flere eksempler på at pålægget er blevet anvendt som foranstaltning tidligt i sagsforløbene, hvor der ikke har været et langt sagsforløb forud for pålægget. Denne type sager omhandler som oftest udelukkende skolefravær.

Figur 5-3 viser endvidere, at hovedparten af underretningerne kommer fra skolerne, hvilket afspejler, at størstedelen af pålæggende omhandler børn og unge i den skolepligtige alder. En mindre andel af underretningerne kommer fra daginstitutioner, sundhedsvæsenet og politiet.

²² Der gøres opmærksom på, at oplysningerne er opgjort i forhold til sager på de enkelte børn i familierne. Kortlægningen viser, at der er flere børn i familierne med anden etnisk baggrund end dansk, hvorfor disse udgør en mindre andel, sammenlignet med familier med dansk baggrund når sagerne opgøres pr. familie.

²³ Opgørelsen er baseret på journalanalyse, og en del af forskellen kan skyldes forskelle i journaliseringspraksis på tværs af sagsbehandlere og på tværs af kommuner. Det er ligeledes vores erfaring fra andre evalueringer, at kommunerne har forskellige procedurer og praksis i relation til håndtering af bekymringer, og at der derfor ikke er en entydig forståelse af underretning på tværs af kommunerne.

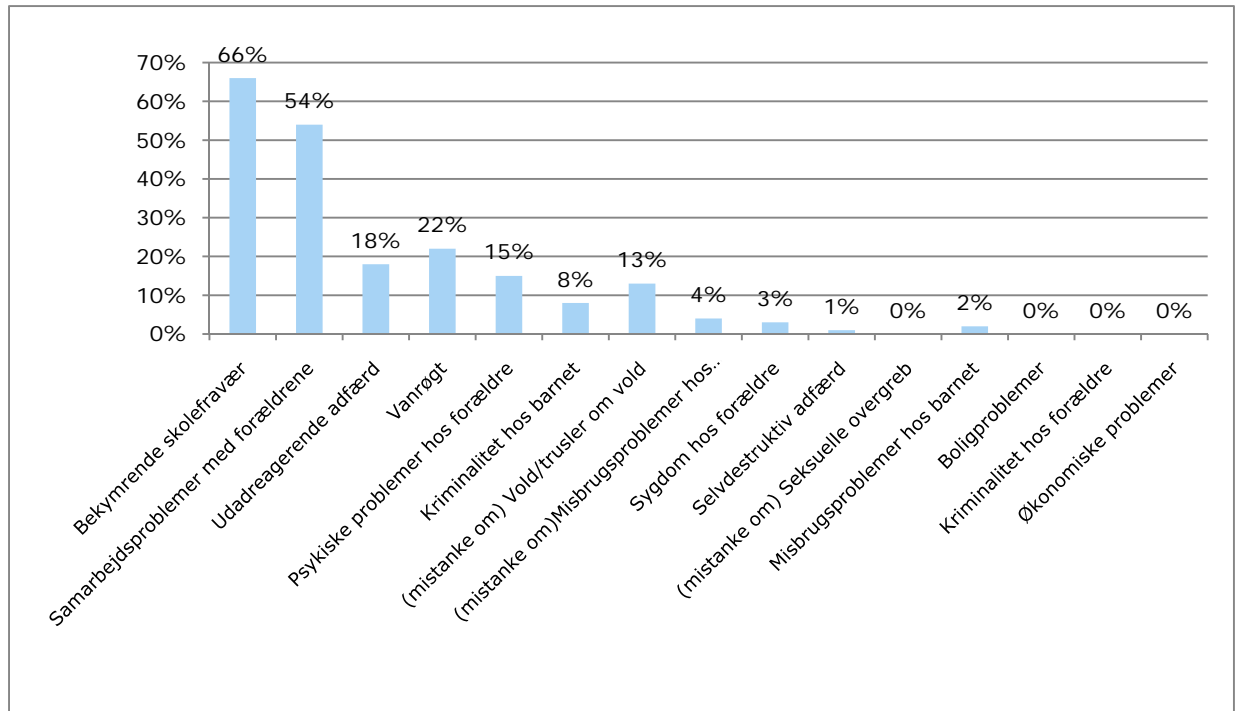
Figur 5-3: Underretningskilde



Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere. Figuren bygger på oplysninger i 99 sager om forældrepålæg og ungepålæg.

Som det fremgår af Figur 5-4, er skolefravær er den hyppigste årsag til underretningerne, som angives som begrundelse i 66 pct. af alle underretninger. Samtidig er det værd at bemærke at dårligt samarbejde med forældrene er den næst hyppigste årsag til underretninger, hvilket angives som begrundelse i 54 pct. af underretningerne. Det har været muligt at angive flere årsager til underretningerne, og de to årsager fremtræder i flere sager sammen ved, at forældrene ikke samarbejder om at løse barnets fraværproblemer. I mange sager har samarbejdsproblemerne mellem forældre været en kendt problemstilling, som har grundfæstet sig i den generelt forebyggende indsats i normalsystemet, hvormed det indgår som en identificeret og kendt problemstilling i den særligt forebyggende indsats i familieafdelingen. 12 pct. af underretninger som kommer fra dagtilbud. Formen på disse underretninger varierer i karakter og omfang, men fælles for disse er at de primært omhandler bekymring for barnets trivsel og udvikling. I flere tilfælde er der tale om sager, hvor der er problemer i forhold til barnets og families hygiejne eller ernæring. Flere af sagsbehandlerne tilkendegiver, at der i sager med børn under den skolepligtige alder er tale om, at sagsbehandleren vurderer, at et stabilt fremmøde i daginstitutionstilbud er et afgørende tiltag for at sikre at barnets udvikling sprogligt og motorisk.

Figur 5-4: Årsag til underretning



Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere. Figuren bygger på 99 sager om forældrepålæg og ungepålæg. Note: Det har været muligt for respondenterne at angive mere end et svar.

Figur 5-4 viser også, at kun et fåtal af underretningerne handler om kriminalitet til trods for, at kommunerne kan vælge at bruge forældrepålægget og ungepålægget i sager, hvor der er tale om underretninger om kriminalitet. Dette kan skyldes, at der er en holdning blandt nogle interviewede sagsbehandlere og ledere i kommuner som ikke anvender ungepålægget, om, at ungepålægget er en mindre brugbar foranstaltning, fordi muligheden for at sanktionere den unge ved manglende efterlevelse ikke er til stede. På baggrund af de få sager, der har været med ungepålæg er holdningen blandt de sagsbehandlere, som har iværksat ungepålægget den samme. Denne opfattelse kommer eksempelvis til udtryk i følgende interviewcitater:

"Med hensyn til ungepålæggene er der skepsis omkring, hvem skal sørge for, at dette sker. Hvem skal sørge for, at pålægget bliver ført ud i livet? Man skal passe på med at løfte pegefingeren uden at kunne føre det ud i livet, så bliver man let utroværdig. Vi har jo ingen, som vi kan sende ud og tjekke, om de unge eksempelvis er på deres værelser." (sagsbehandler 25)

Set i forhold til brugen af forældrepålæg tegner der sig i interviewene med sagsbehandlerne et billede af, at der i størstedelen af sagerne er tale om familier, hvor børnene gennem en stor del af deres hidtidige skoleforløb har været mere eller mindre fraværende. I flere af sagerne har børnene haft ulovligt fravær fra skolen i det meste af skoleåret, uden at forældrene aktivt har bakket op om at sikre et mere stabilt fremmøde. Der tegner sig to tværgående tendenser i sagsbehandlerne forklaringer på årsagerne til barnets ofte massive fravær. Sagsbehandlerne oplever dels, at nogle forældre ikke har forståelse for vigtigheden af barnets skolegang, og at barnet derfor udebliver fra skole med forældrenes (stiltiende) accept; dels at forældrene decideret holder børnene hjemme fra skole enten for at markere deres vrede over skolens måde at håndtere barnets problemstillinger på og oplever, at skoletilbuddet ikke er det rette, eller fordi de ifølge sagsbehandlerne modsiger sig skolens underretning til de sociale myndigheder. Denne problematik forekommer i en række sager og kommer bl.a. til udtryk i følgende citat:

"Jeg var simpelthen så vred på skolen over, at de havde meldt os til forvaltningen på den måde. Min datter var ked af at komme i skole og jeg følte ikke, at de tog ordentligt hånd om hende deroppe, det var jo det, det drejede sig om." (forælder 2)

I flere sager er der tale om, at forældrene accepterer, at den unge ikke kommer i det skoletilbud, denne er tilknyttet, fordi forældrene ikke mener, at tilbuddet er det rette for den unge og er utilfredse med at kommune ikke stiller et alternativt skoletilbud til rådighed for den unge. Dette fremgår på baggrund af interview med sagsbehandlerne om sager med forældre pålæg samt af interview med forældre. Et eksempel herpå ses af det følgende caseeksempel.

Boks 5-1: Eksempel vedr. skolefravær

Den unge i den pågældende sag har gået på en specialskole. Grundet omstruktureringer i kommunen kan den unge ikke fortsætte i dette tilbud og overflyttes til et andet skoletilbud, hvor han ikke trives. Der er en anden elevsammensætning på den nye skole og aktiviteterne er mindre praktiske. Den unge vil ikke være der og holder op med at komme på skolen. Han er ked af det og kan ikke lide at være der. Da kommunen ikke kunne give ham et bedre tilbud, accepterer forældrene, at den unge holder op med at møde i skoletilbuddet.

Sagsbehandlerne giver i forlængelse heraf generelt udtryk for, at de ofte gennem længere tid forud for pålægget har appelleret til forældrenes forståelse for vigtigheden af skolegangen, og har forsøgt at indskærpe undervisningspligten over for forældrene, men uden at det har ændret ved fraværproblematikken. Dette betyder også, at flere sagsbehandlere vurderer, at forældre pålægget er sidste mulighed for at synliggøre, at en manglende efterlevelse af undervisningspligten har konsekvenser for forældrene.

I tråd med forskelligheden i antallet af underretninger i sagerne er der også en vis forskel på, hvor lang tid der går fra første underretning til meddelelse af forældre pålægget eller unge pålægget. Som tidligere beskrevet må der formodes at være et vist sammenfald mellem mange underretninger og længere sagsforløb, hvor familiens problemstillinger ikke ændres i positiv retning. På baggrund af de sager, hvor oplysningen er dokumenteret, viser journalanalysen, at perioden fra underretning til pålæg varierer fra 1–24 mdr. I størstedelen af de sager, hvor der ikke kan identificeres en numerisk opgørelse af perioden, tilkendegiver sagsbehandlerne, at der er tale om måneder – og i flere sager flere år.

Interviewene med sagsbehandlerne efterlader indtrykket af, at et længerevarende sagsforløb fra første underretning til meddelelse af pålæg ofte er et udtryk for, at man har iværksat eller forsøgt at iværksætte forskellige foranstaltninger, uden at det er lykkedes at løse problemerne. Med andre ord har man ønsket at løse familiens problemstillinger gennem frivillig støtte til familien, inden pålægget anvendes, som den foranstaltning sagsbehandlerne ofte omtaler som en sidste løsningsmulighed. Interviewene peger dog også på, at længerevarende sagsforløb mellem underretning og pålæg i nogle sager ikke skyldes iværksættelsen af forskellige foranstaltninger, men at det i det indledende sagsforløb i en længere periode simpelthen ikke er lykkedes sagsbehandlerne at få kontakt til forældrene vedrørende gennemgangen af underretningen.

Heroverfor viser interviewene med sagsbehandlere også enkelte eksempler på, at pålægget meddeles kort tid efter, at kommunen har modtaget en underretning på barnet – typisk 1–3 måneder. Interviewene efterlader indtrykket af, at nogle sagsbehandlere anvender forældre pålægget meget tidligt i barnets problemudvikling i de særlige tilfælde, hvor sagen omhandler skolefravær, og hvor der samtidig ikke umiddelbart er andre kendte problemstillinger i tilknytning til forældrene eller tidligere kontakt til familien.

I tabellen nedenfor fremgår det, at rådgivning/familiebehandling og brug af støtteperson er de hyppigst forekommende iværksatte foranstaltninger i sager, hvor forældre får meddelt et forældre pålæg. Videre er det interessant, at der i et betragteligt antal sager ikke tidligere har været foranstaltninger iværksat i familierne. Dette skyldes formodentlig, at der som tidligere beskrevet er en række sager, hvor der ikke tidligere har været kontakt til familien, fordi sagsbehandleren forgæves har forsøgt at etablere en kontakt, eller at der er tale om sager, hvor der udelukkende er tale om skolefravær og ikke andre problematikker i familien.

Tabel 5-4: Tidligere foranstaltninger

	Antal	Pct.
Praktisk pædagogisk støtte i hjemmet	12	12
Støtteperson/støtte og kontaktperson	23	23
Specialskole/institution/specielundervisning/heldagsskole	9	9
Rådgivning/familiehus/familieværksted/familiebehandling/familiekonsulent	22	22
Familierådslagning	0	0
Økonomisk støtte (fx støtte til fritidstilbud)	0	0
Støttet praktik	0	0
Ikke oplyst	29	29
Anbringelse	5	5
Ingen tilbud iværksat	23	23
Familieskole/andre tilbud i normalsystemet	4	4
Misbrugsbehandling	0	0
Aflastning	2	2

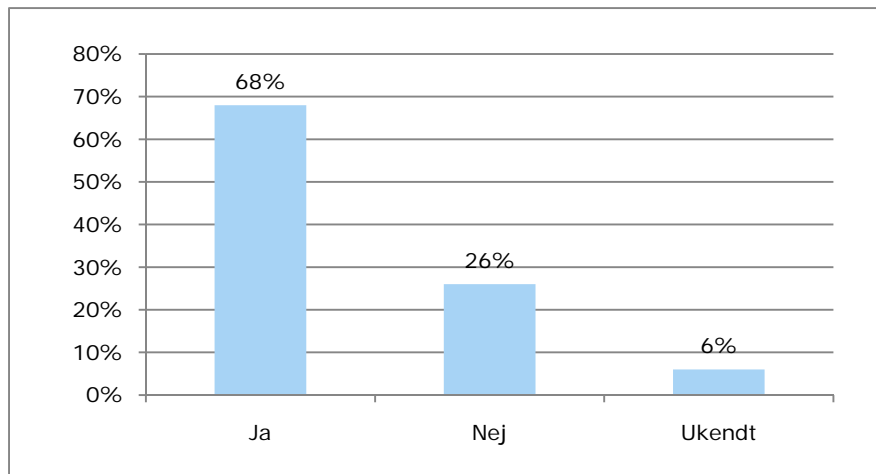
Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere om sager om forældrepålæg og ungepålæg.

Note: Procenterne summerer ikke nødvendigvis til 100. Det har været muligt at angive flere svar. Tabellen bygger på 99 sager

I lighed med evalueringsresultaterne i 2007 tegner interviewene med sagsbehandlerne et billede af, at de tidligere iværksatte foranstaltninger ikke har haft en effekt eller i bedste fald har haft meget begrænsede effekter. Journalgennemgangen og interviewene viser en række eksempler på sager, hvor familien har fået tilbud om foranstaltninger, som de efterfølgende har afslået. I andre sager har familierne indledt et forløb med fx familiebehandling, praktisk pædagogisk støtte i hjemmet eller en støttekontaktperson, men er efter en kort periode ikke mødt op til aftaler eller har meddelt, at de alligevel ikke har fundet tilbuddet relevant.

Forældrepålægget og ungepålægget er en pålagt foranstaltning, og det fremgår derfor af bestemmelserne om forældrepålægget og ungepålægget, at der skal foreligge en § 50-undersøgelse, før der kan træffes afgørelse om meddelelse af et pålæg. Denne fremgangsmåde i sagsarbejdet er også tilfældet i langt de fleste sager, om end der er 26 pct. af sagerne, hvor der ikke er gennemført en § 50-undersøgelse forinden meddelelse om forældrepålæg (se Figur 5-5).

Figur 5-5: § 50-undersøgelse foreligger inden meddelelse om forældrepålæg og ungepålæg²⁴



Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere.

Note: Figuren er baseret på 99 sager om forældrepålæg og ungepålæg.

Der skal gøres opmærksom på, at den relativt store andel af sager uden § 50-undersøgelse er centreret omkring ganske få sagsbehandlere i ganske få kommuner. I de enkelte tilfælde er pålægget anvendt som et middel til at få mulighed for at etablere et samarbejde med forældrene om at gennemføre en § 50-undersøgelse. Således er flere af sagsforløbene kendetegnet ved, at sagsbehandlerne end ikke har været i kontakt med forældrene, når pålægget er meddelt, fordi forældrene har forbigået skriftlige mødeindkaldelser og ikke har været hjemme i de tilfælde, hvor man har benyttet sig af uanmeldt hjemmebesøg.

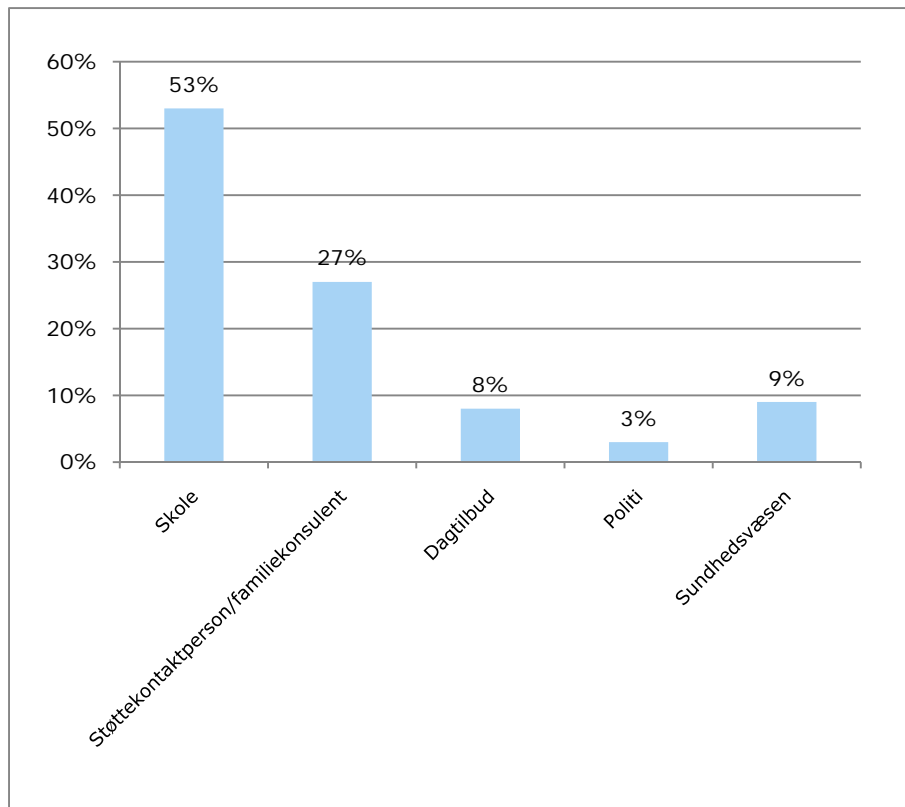
Interviewene med sagsbehandlerne viser her, at den lovstridige brug af pålægget skyldes manglende viden om, hvilke betingelser der skal være opfyldt, før der kan meddeles pålæg. I to kommuner er man blevet opmærksom på lovens betingelser om en foreliggende § 50-undersøgelse i forbindelse med, at forældre har anket beslutningen om pålæg til statsforvaltningen og efterfølgende har fået medhold i deres anklage.

Ser man på, hvilke parter der deltager i udredningen, er det som oftest skolen, hvilket skal ses i sammenhæng med, at den overvejende andel af sagerne handler om skolefravær, og at skolen ofte er kilde til underretning (se Figur 5-6). Figuren viser også, at støttekontaktpersoner relativt hyppigt er involveret i belysningen af sagen. Dette formodes at være et udtryk for, at udredningen betragtes som en dynamisk proces, hvor der til stadighed bygges oven på det eksisterende undersøgelsesgrundlag på baggrund af løbende erfaringer med iværksatte foranstaltninger og i forbindelse med opfølgningen på indsatsen²⁵. At politiet kun deltager i belysningen af sagen i ganske få tilfælde, skal ses i sammenhæng med, at der som tidligere beskrevet er få sager, hvor årsagen til underretningen er kriminalitet.

²⁴ Oplysningerne er som udgangspunkt hentet via journalanalyse, men da forskellig journaliseringspraksis eller mangler i de udleverede sagsakter kan være en forklaring på forskelle, er oplysningerne valideret gennem interview med sagsbehandlerne. Journalanalyserne og interviewene bekræfter altså samlet, at der er 26 pct. af sagerne, hvor der ikke er gennemført § 50-undersøgelse før meddelelsen om pålæg. I andre undersøgelser af sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet er det ligeledes dokumenteret, at lovgivningens krav ikke altid er indfriet.

²⁵ Af vejledningen fremgår det, at "Muligheden for at meddele forældre et forældrepålæg supplerer de eksisterende muligheder for at yde særlig støtte efter § 52 i serviceloven. Målgruppen for anvendelsen af forældrepålæg er derfor familier, hvor en § 50-undersøgelse har vist, at der er behov for at iværksætte en foranstaltning." Vejledning om loven om forældresvar.

Figur 5-6: Deltagere i udredningen



Kilde: Analyse af journaler og interview med sagsbehandlere.

Note: Baseret på 99 sager om forældrepålæg og ungepålæg.

En anden central hypotese er, at forældrepålægget og ungepålægget anvendes i sager, hvor det ikke er muligt at etablere et samarbejde med forældrene om løsningen af de problemer, som giver anledning til bekymringerne i underretningerne. For at belyse denne antagelse er det undersøgt, dels hvor mange møder, der har været afholdt med forældre forud for meddelelsen af pålæg; dels hvor mange af møderne der er blevet aflyst. Det har ikke været muligt at opgøre det konkrete antal afholdte og aflyste møder på baggrund af journalgennemgangen, fordi der ofte er henvist til møder i mailkorrespondance mv., som ikke fremgår eksplicit af journalerne.

Interviewene med sagsbehandlerne peger generelt på, at der i mange sager er afholdt flere møder med forældrene inden meddelelse om pålæg, samt at et fravær af møder typisk skyldes, at forældrene er udeblevet fra de indkaldte møder. Således kan såvel mange som få møder tilsyneladende være udtryk for, at forældrene afviser at samarbejde om løsningen af problemerne. På baggrund af journalanalysen og interviewene fremkommer flere eksempler på, at forældrenes fremmøde ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at de ønsker at samarbejde med sagsbehandleren. Flere sagsbehandlere giver således udtryk for oplevelsen af, at forældrene udviser forståelse for sagsbehandlerens udlægning af problemstillingen på de afholdte møder, men at forældrene typisk ikke følger op med den påkrævede handling fra deres side.

Forældreinterviewene viser en tendens til, at forældrene i forhold til den unge ikke tilskriver problemstillingerne den samme alvorlighed som sagsbehandlerne. Der er ikke på baggrund af de gennemførte forældreinterview nogen entydig årsag til manglende fremmøde til møder med forvaltningen. I nogle tilfælde er der tale om, at forældrene oplever, at sagsbehandleren ikke er lydhør over for deres udlægning af sagen, og derfor ikke ønsker at deltage i møder, mens det i andre sager handler om ren forglemmelse fra forældrenes side. Samtidig viser flere forældreinterview, at de har en anden opfattelse af problemets karakter og mulige løsninger, end de forskellige myndigheder der er involveret i sagen.

Boks 5-2: Sagsforløbet forud for forældre pålægget

I en kommune er forældre pålægget anvendt i en sag, hvor et barn har stort fravær fra skolen, og hvor forældrene ikke samarbejder med de relevante myndigheder om en løsning af barnets problemer. Der har forud for pålægget været forsøgt med flere forskellige typer foranstaltninger for at sikre, at barnet får en mere stabil skolegang, men forældrene møder ikke op til de aftalte samtaler i familiehuset i kommunen. Forældrene møder gentagne gange ikke op til de aftalte møder med sagsbehandleren.

Forældrene tillægger ikke den unges fravær fra skolen den samme betydning som sagsbehandleren. Forældrene mener, at den unge blot har været ramt af en del sygdom og har svært ved at komme op om morgenen. Det er efter gentagne forsøg fra sagsbehandlerens side ikke lykkedes at få forældrene til at støtte barnet i en stabil skolegang.

5.3 Anvendelsen af forældre pålæg og unge pålæg

Som nævnt i indledningen til afsnittet kan man sondre mellem tre forskellige brug af forældre pålæg og unge pålæg – en præventiv brug, en intervenierende brug og en sanktionerende brug. I det følgende afsnit belyses de tre forskellige anvendelser af pålæggene.

Præventiv anvendelse af loven

Den præventive brug dækker over, at man kan anvende forældre pålæg og unge pålæg, inden loven overhovedet tages i brug i en konkret sag. Information om muligheden for et forældre pålæg og/eller et unge pålæg kan på den måde få en del forældre og børn til at ændre adfærd for derefter at undgå et pålæg fra kommunen²⁶. Derudover forventes muligheden for et forældre pålæg at styrke samarbejdsrelationen mellem sagsbehandler og forældre.

En præventiv effekt kræver *for det første*, at forældrene og den unge præsenteres for muligheden af et forældre pålæg og/eller et unge pålæg på et så tidligt tidspunkt, at de kan nå at ændre adfærd. *For det andet* kan måden, hvorpå forældrene informeres om forældre pålægget have en betydning. Således kan man forestille sig, at generel information til forældrene om, at kommunen har mulighed for at pålægge forældrene bestemte handlinger, har en mindre præventiv effekt, end hvis denne mulighed præsenteres direkte til forældrene, fx ved et personligt møde med sagsbehandleren.

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

Intervenerende brug af loven

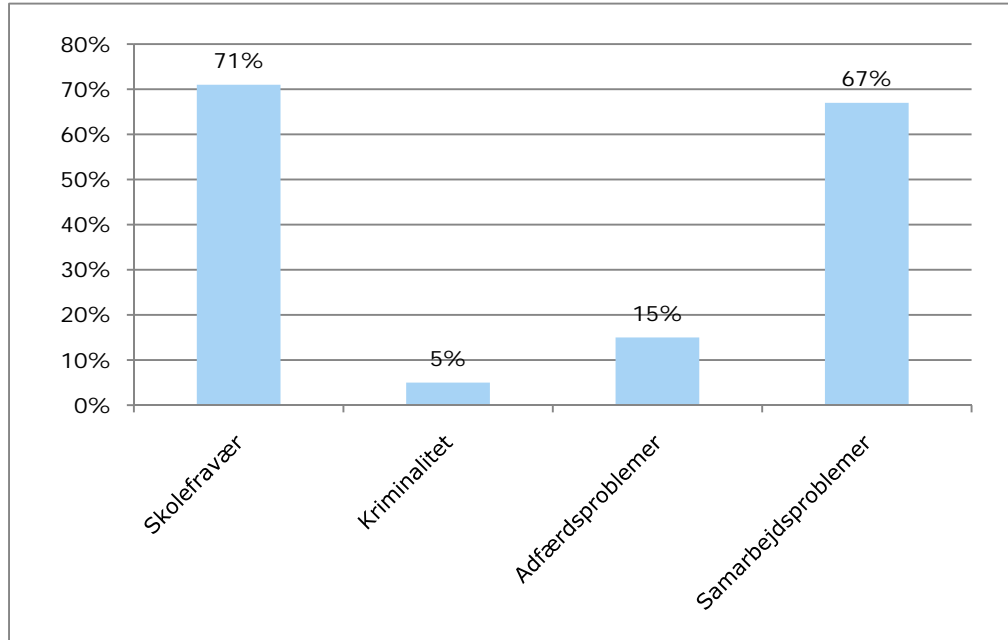
Den intervenierende brug omhandler, at kommunerne meddeler forældrene eller de unge et pålæg med specifikke, fremadrettede krav om en eller flere konkrete opgaver og pligter, som forældrene eller de unge skal påtage sig, og samtidig informerer forældrene og de unge om, at der vil blive fulgt op på efterlevelsen.

I forhold til baggrunden for, at der er truffet beslutning om at meddele et forældre pålæg i sagerne, viser analysen af journalerne, at forældre pålægget i 71 pct. begrundes med, at barnet eller den unge har ulovligt fravær, mens forældre pålægget i 67 pct. af sagerne begrundes med, at forældrene nægter at samarbejde med relevante myndigheder (jf. Figur 5-7). Samtidig er det værd at bemærke, at der blot er tale om 5 pct. af sagerne, hvor baggrunden for forældre pålæg-

²⁶ Danske erfaringer viser således, at muligheden for en økonomisk konsekvens kan have en positiv effekt på forældrenes adfærd i forhold til at følge deres børn i skole (Rapport om styrkelse af forældreansvaret 2005: 13).

get er, at barnet har begået kriminalitet. Dette skal ses i lyset af, at der i forbindelse med skærpsen af loven om forældreansvar og indførelsen af forældreplægget netop var fokus på indsatsen i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede unge.

Figur 5-7: Baggrund for forældreplægget



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Figuren bygger på 97 sager om forældreplæg.

Note: Det har været muligt for respondenterne at angive mere end et svar. Derfor summer svarene til mere end 100 pct.

Af interviewene med flere af sagsbehandlerne fremgår det, at der kun i begrænset omfang har været opmærksomhed på anvendelsen af loven i forhold til kriminelle børn og unge.

At baggrunden oftest handler om skolefravær og samarbejdsproblemer genfindes også i formålet med at meddele et pålæg, hvor formålet oftest er at sikre fremmødet i skolen, hvilket er tilfældet i 76 pct. af sagerne, og at forældrene deltager i møder med relevante myndigheder, hvilket er tilfældet i 55 pct. af sagerne.

Tabel 5-5: Indhold i forældreplægget

	Antal	Procent
At sikre barnets eller den unges fremmøde i skolen	74	76
At deltage i forældremøder og konsultationer vedrørende barnets eller den unges skolegang	16	16
At sikre, at barnet eller den unge er hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt	2	2
At deltage i et af kommunen tilbudt forældreprogram	22	23
At deltage i møder med relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer	53	55
Andet	24	25

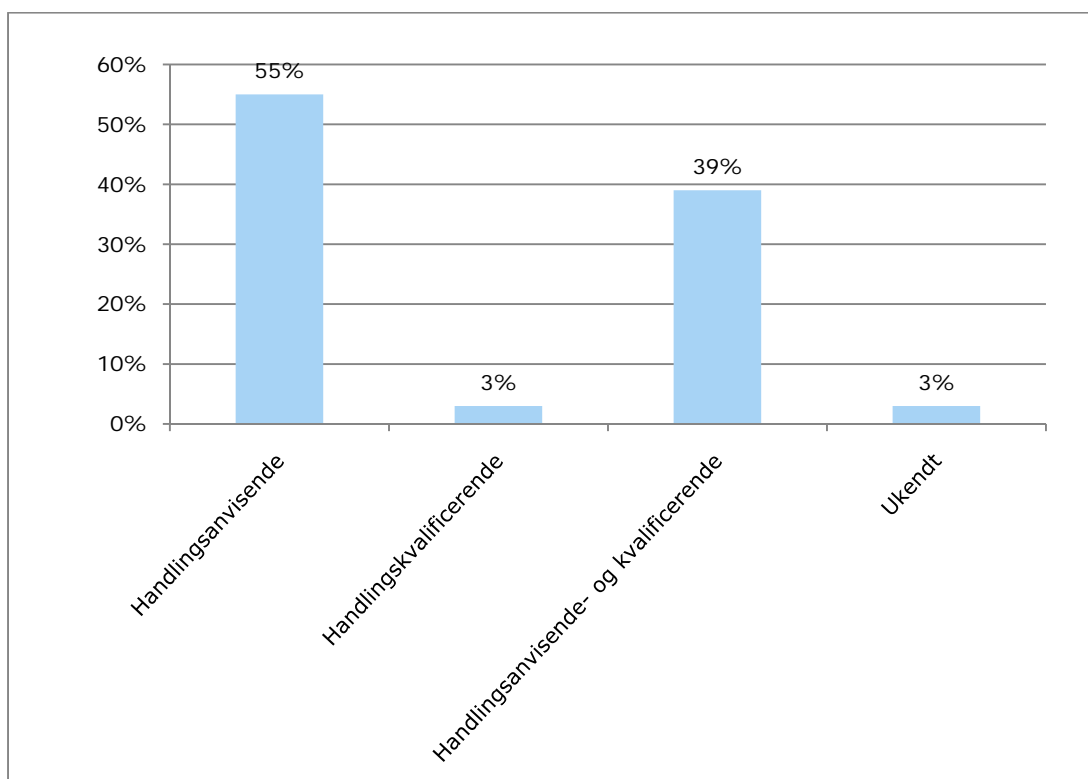
Note: Det har været muligt for respondenterne at angive mere end et svar. Derfor summer svarene til mere end 100 pct. Tabellen bygger på 97 sager.

I forhold til brugen af ungeplægget ses det, at baggrunden for pålægget i 3 af de 5 kvantificerede sager er ulovligt skolefravær, mens baggrunden for pålægget i 1 sag er, at barnet har begået kriminalitet af en vis grovhed. Endelig er baggrunden for pålægget i den sidste sag, at barnet har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer (jf. i Tabel 9-13 i bilag).

I forhold til det konkrete indhold til forældrepålægget kan der skelnes mellem pålæg, hvor kravene til forældrene er henholdsvis *handlingsanvisende* og *handlingskvalificerende*. Ved handlingsanvisende pålæg forstås, at pålægget indeholder specifikke krav til handling, såsom at følge barnet i skole på et bestemt tidspunkt. Med handlingskvalificerende pålæg forstås, at pålægget indbefatter tiltag, som skal kvalificere forældrene til at varetage forældreansvaret såsom deltagelse i familiebehandlingsprogrammer, praktisk pædagogisk støtte i hjemmet eller tilknytning af en støtte- og kontaktperson.

Af Figur 5-8 ses det, at hovedparten af forældrepåleggene er baseret på handlingsanvisende krav til forældrene. Således ses det af tabellen, at kravene til forældrene i 55 pct. af sagerne er handlingsanvisende, mens kravene til handling i 39 pct. af sagerne er både handlingsanvisende og handlingskvalificerende. Kun i enkelte sager ses det, at kravene til handling udelukkende er handlingskvalificerende.

Figur 5-8: Typer krav til handling



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Figuren er baseret på 97 sager om forældrepålæg.

Denne forskel i krav til handling, der stilles til forældrene, kan ses som et udtryk for variationen i belastningsgraden blandt de forældre, som har fået meddelt forældrepålæg.

I sager med et rent handlingsanvisende indhold er der typisk tale om sager, hvor sagsbehandlerne vurderer, at forældrene har de fornødne ressourcer og kompetencer til at leve op til forældreansvaret, eller sager, hvor der har været tilbudt eller iværksat støtte til forældrene, som dog er blevet afvist eller afbrudt af forældrene. I sager med en kombination af handlingsanvisende og handlingskvalificerende indhold er der typisk tale om sager, hvor sagsbehandlerne vurderer, at forældrene har behov for støtte til at indfri forældreansvaret. Denne variation afspejler således også karakteristikkene af forældregruppen for forældrepålæg, som viser, at der i mange af sagerne er en flerhed af problemstillinger, der tyder på en vis kompleksitet og tyngde i sagerne.

Af lovgivningsteksten fremgår det, at *"et forældrepålæg skal angive en eller flere konkrete handlepligter for forældremyndighedsindehaveren. Forældrepålægget skal være et specificeret, fremadrettet krav om en eller flere konkrete handlepligter, som forældremyndighedsindehaveren skal påtage sig med henblik på, at barnets eller den unges udvikling bringes uden for fare."* (Service-

lovens § 57 a stk. 3). Således lægges der i udformningen af loven vægt på, at handlepligterne for forældremyndighedsindehaverne er formuleret som konkrete og specifikke krav.

Ser man nærmere på formuleringen af forældrepålægget og ungepålægget, er der store indbyrdes forskelle på tværs af sagerne, særligt hvad angår konkretiseringen af pålæggene. I nogle kommuner består pålægget i en formulering om, at forældrene har ansvaret for, at barnet kommer i skole hver dag, hvor forældrepålægget og ungepålægget ikke er omsat i konkrete handlinger. Et eksempel er følgende:

"[Forældrenes navne] pålægges forældrepålæg jf. Servicelovens § 57a, stk. 2., nr. 1. [Forældrenes navne] pålægges at sikre, at [børnenes navne] skal møde i skolen hver dag, og dermed opfylde deres skolepligt."

Et andet eksempel på et kortfattet og ikke specifikt formuleret pålæg er følgende:

"Som meddelt er der truffet beslutning om, at meddele forældrepålæg i medfør § 57a, jfr. stk. 3. Det er fastsat, at Du som forældremyndighedsindehaver skal sikre [barnets navn] fremmøde i skolen. Samt at deltage i møder med relevante myndigheder om løsningen af [barnets navn] problemer. Forældrepålægget gives med baggrund i, at [barnets navn] har ulovligt fremmøde, og at undervisningspligten ikke opfyldes. Overholdelse af pålægget er en betingelse for at modtage børnefamilieydelsen, jfr. Lov om en børneydelse."

I andre tilfælde er forældrepålægget dog mere konkret og omsat til konkrete handlinger som fx et pålæg om, at barnet skal møde i skole hver dag, at forældrene skal tage imod en bestemt støtteforanstaltning. Ligeledes er det centralt, at der er givet en tidsmæssig begrænsning på, hvornår efterlevelsen vurderes.

Boks 5-3: Eksempel på formulering af forældrepålæg

Som meddelt er der truffet beslutning om at, meddele forældrepålæg i medfør af § 57 a jfr. Stk. 3. Pålægget gives, da det vurderes, at der er risiko for at [barnets navn] udvikling er i fare, og det vurderes at bero på, at du som forældremyndighedsindehaver ikke lever op til dit forældreansvar.

Det er fastsat, at du som forældremyndighedsindehaver skal sikre [barnets navn] fremmøde i skolen ved personligt at følge [barnet] i skole. Samt deltage i møder med relevante myndigheder om løsning af [barnets] problemer

Forældrepålægget er givet med baggrund i, at [barnets navn] har ulovligt skolefravær og at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes.

Pålægget er truffet foreløbigt for en periode af 6 måneder.

Overholdelse af pålægget er en betingelse for at modtage børnefamilieydelse jfr. Lov om børnefamilieydelse.

Klagevejledning vedlagt.

Størstedelen af forældrepålæggene indeholder en fast tidsmæssig afgrænsning, om end forældrepålægget i nogle tilfælde enten ikke har en tidsmæssig afgrænsning eller er afgrænset til at være gældende for det resterende skoleår. Den gennemsnitlige varighed af forældrepålæggene er 5,4 måneder. Af Tabel 5-6 fremgår det, at hovedparten af pålæggene er givet for 3 eller 6 måneder.

Tabel 5-6: Pålæggenes varighed

	Antal	Procent
1-2	2	2
3	35	40
4-5	3	3
6	27	31
12	6	7
Ingen tidsbegrænsning angivet	14	16

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Tabellen bygger på informationer i 87 sager om forældrepålæg. I 10 sager er pålæggets varighed ukendt.

Når selve afgørelsen om forældrepålæg er truffet, har den kommunale myndighed i alle sager underrettet forældrene skriftligt om pålægget. Ligeledes gælder det i 43 pct. af sagerne, at underretningen er foregået både via en skriftlig underretning samt via møde med forældrene. I 11 pct. af sagerne er måden, hvorpå kommunen har informeret om meddelelsen om et forældrepålæg og ungepålæg, ukendt (se Figur 9-2 i bilag).

Selve meddelelsen om forældrepålægget indeholder i 94 pct. af de analyserede sager information om muligheden for efterfølgende at iværksætte et stop i udbetalingen af børnefamilieydelse, hvis forældrepålægget ikke efterleves. I de resterende 6 pct. af sagerne fremgår det ikke af journalen, hvorvidt familien har været orienteret om konsekvenserne af manglende efterlevelse af forældrepålægget (se Figur 9-3 i bilag). Sammen med forældrepålægget modtager forældrene som oftest en henvisning til lovgrundlaget for såvel forældrepålægget som muligheden for at stoppe udbetalingen af børnefamilieydelse, ligesom det af journalanalysen fremgår, at hovedparten af sagerne indeholder en klagevejledning til sagerne.

Tabel 5-7: Indeholder forældrepålægget en klagevejledning?

	Antal	Procent
Ja, forældrepålægget indeholder klagevejledning	24	25
Nej, forældrepålægget indeholder <u>ikke</u> klagevejledning	3	3
Ukendt	70	72
Total	97	100

Kilde: Analyse af journaler modtaget. Bygger på 97 sager om forældrepålæg.

Note: Kategorien ukendt dækker både sager, hvor selve forældrepålægget ikke har været indeholdt i den fremsendte journal, og sager, hvor evaluator ikke har haft mulighed for at gennemlæse journalerne.

Af interview med forældre fremgår det, at flere af de forældre, som udelukkende har modtaget skriftlig information om meddelelsen af forældrepålæg, har oplevet, at de ikke har fået tilstrækkelig med information om pålægget og årsagen til pålægget. Et eksempel på oplevelsen af manglende information i forbindelse med meddelelse af forældrepålæg ses i interviewene med forældrene.

"Jeg føler ikke, at de har lyttet til os. De har truffet deres beslutning, uden at vi fik talt om, at det var næste skridt. Jeg vidste ikke særlig meget om loven, og hvad det var, det indebærer, at vi nu fik det pålæg, bare at det betød at de kunne tage familieydelsen. Derfor var det også meget ubehageligt, da der dumpede et brev ind ad brevsprækken. Det kunne have været rart, hvis vi havde siddet sammen, så vi kunne få lidt mere at vide om, hvad der så skulle ske efterfølgende." (forælder 4)

Vigtigheden af, at en klar og tydelig formidling af forældrepålægget og årsagen til pålægget gives til forældrene, er ifølge flere af de interviewede sagsbehandlere afgørende i forhold til at sikre forældrenes efterfølgende efterlevelse af pålæggene. Det samme billede tegner sig på baggrund af de kvalitative interview i forbindelse med casestudierne i kommuner, som anvender loven. I

det følgende ses et eksempel på, hvorledes informationen om meddelelse af et forældreplæg kan formidles i dialog med forældrene.

"Den faste information fra min side, at børn skal komme i skole, og at serviceloven siger, at vi skal iværksætte et plæg, hvis ikke disse krav efterleves. Jeg forklarer, at det ikke handler om at straffe forældrene, men at det handler om at sikre børnene en god skolegang. Forældrene må jo i udgangspunktet været enige i, at deres børn skal have en god skolegang, og det er det, vi kan hjælpe dem med at huske på med et plæg. Vi hjælper dem med at bryde de dårlige rutiner i forhold til manglende skolegang." (sagsbehandler 14)

Den tydelige og klare formidling fremhæves således som vigtig i forhold til at undgå, at plægget opleves som en straf frem for et forsøg på at hjælpe forældrene med en tydeliggørelse af krav og forventninger i forældrerollen.

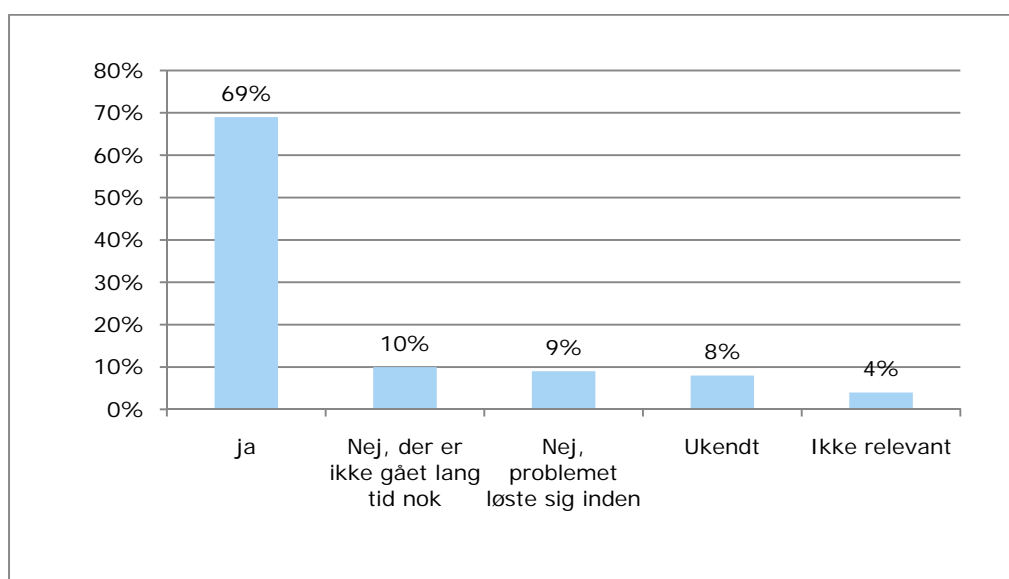
Sanktionerende brug af plæg

I de sager, hvor forældreplægget ikke efterleves, foreskriver loven om styrelse af forældreansvar en sanktionerende brug af loven. Dette skal forstås således, at en kommune skal træffe afgørelse om at stoppe udbetaling af børnefamilieydelse, såfremt deres løbende opfølgning på et forældreplæg viser, at forældreplægget ikke er efterlevet.

Det primære krav til opfølgningen på forældreplægget er, at opfølgningen skal bygge på klar information om, hvorvidt plægget er efterlevet, og at der skal stoppes for udbetaling af børnefamilieydelsen, hvis forældreplægget ikke efterleves. Det forudsætter, at plæggene vurderes rettidigt, således det er muligt at tilbageholde børnefamilieydelsen i det efterfølgende kvartal, hvis forældreplægget ikke er efterlevet.

Efterlevelsen af plæggene skal vurderes, når det er relevant, og der ikke i lovgivningen er fastlagt bestemte intervaller for opfølgningen. Figur 5-9 indeholder en opgørelse over, hvorvidt efterlevelsen af plæggene er blevet vurderet, hvoraf det fremgår, at der i alle relevante sager er foretaget en vurdering af, hvorvidt plægget er efterlevet. Eftersom der for 10 pct. af sagerne er tale om plæg, som er angivet i de sidste måneder i 2010, er efterlevelsen endnu ikke vurderet, da der ikke er gået lang tid nok til at efterlevelsen kunne vurderes.

Figur 5-9: Har plæg været vurderet mhp. stop for ydelse?



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Figuren bygger på 97 sager om forældreplæg.

Evalueringen viser, at størstedelen af plæggene har været vurderet. Samtidig viser evalueringen i tråd med evalueringen af forældreplæg i 2007, at der i flere tilfælde ikke har været fulgt rettidigt op i forhold til at kunne stoppe børnefamilieydelsen. Det betyder, at forældrene først sent i

forløbet eller slet ikke er blevet sanktioneret ved manglende efterlevelse af pålægget. På baggrund af interview med sagsbehandlerne fremgår det, at dette primært drejer sig om et ressourcemæssigt spørgsmål internt i forvaltningerne.

En anden central udfordring i forbindelse med opfølgningen på iværksatte pålæg er ifølge sagsbehandlerne, at der i flere sager har været problemer med, at pålæggene har været uklart formuleret. Dette har i flere af sagerne betydet, at sagsbehandlerne ikke har kunnet indhente tilstrækkelig information til at dokumentere, om pålægget i tilstrækkeligt omfang er efterlevet, og der er således ikke truffet beslutning om at trække i børnefamilieydelsen. Hertil kommer, at mange af sagsbehandlerne tilkendegiver, at opfølgning på efterlevelse af pålæg i høj grad har karakter af en individuel og skønmæssig vurdering. I en mindre del af sagerne har sagsbehandlere oplevet, at det i praksis er svært at vurdere om pålægget er efterlevet fuldt ud eller om pålægget har været delvist efterlevet. Et eksempel herpå ses af det følgende interviewcitater:

"Jeg synes, det har været svært i praksis at stå med den vurdering. I den konkrete sag, så var fraværet jo blevet mindre, men han havde jo fortsat al for meget fravær. Samtidig så gik mine overvejelser jo også på, at de jo helt sikkert forsøgte at få ham af sted, men var det så tilstrækkeligt, eller skulle jeg trække dem i ydelsen?" (sagsbehandler 33)

I forlængelse heraf ses det på baggrund interviewene med sagsbehandlerne, at der er en klar tendens til, at flere af sagsbehandlerne savner klare retningslinjer i forhold til udmålingen af handlingskravene til forældrene, idet dette i praksis vil lette opfølgningen på forældrenes efterlevelse af pålæggene.

Endelig tilkendegiver flere af sagsbehandlerne, at det i forhold til opfølgningen på pålæggene kan være en udfordring, at flere forskellige forhold i familiernes situation ændres i den periode, hvor pålægget er iværksat, således at opfølgningen ikke i praksis kan gennemføres. Der henvises i den forbindelse til forhold såsom at familien fraflytter kommunen, at barnet flytter fra den forælder, som har fået pålægget, eller at der sker en forværring af situationen i hjemmet, således at der inden opfølgningen er blevet iværksat mere indgribende foranstaltninger som fx en anbringelse af barnet uden for hjemmet.

Ser man på grundlaget for vurderingen af efterlevelsen, viser Tabel 5-8, at den primære kilde til opfølgning er skriftlig information fra samarbejdsparterne. Eftersom de fleste pålæg angår fravær fra skolen, har informationen fra samarbejdsparterne primært form af lister med opgørelser over fremmøde og fravær hos det enkelte barn. Informationsudvekslingen med skolerne har i flere tilfælde ligeledes været baseret på telefonisk kontakt. Der har ikke i sagerne været eksempler på, at sen information fra samarbejdsparterne har forsinket sagsbehandlingen.

Tabel 5-8: Information om efterlevelse af pålæg

	Antal sager	Procent
Møde/kontakt med sagsbehandleren	18	18
Kontakt med/skriftlig information fra samarbejdsparter	74	73
Forældrene har selv henvendt sig	0	0
Efterlevelse kunne ikke vurderes	2	2
Ukendt	7	7
Andet	0	0

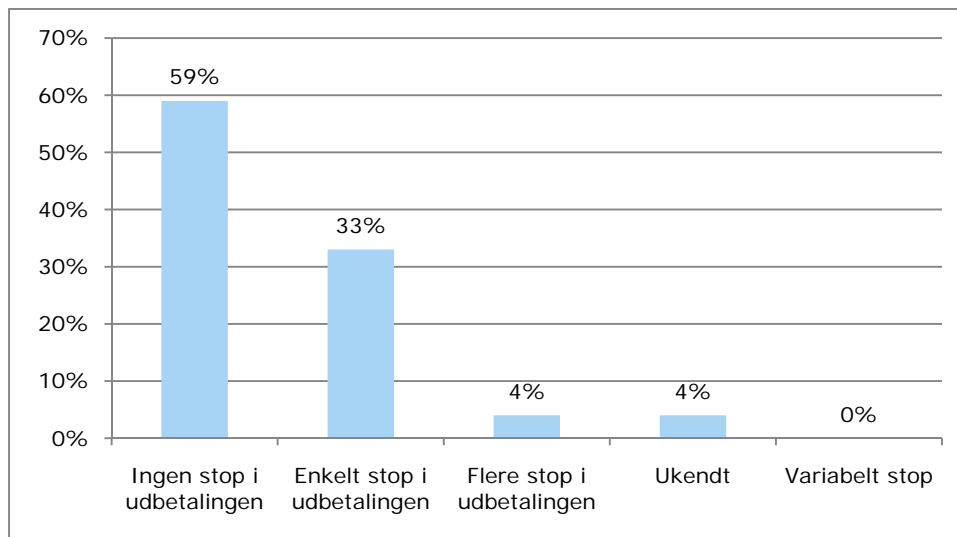
Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlerne. Tabellen bygger på 99 sager om både forældrepålæg og ungepålæg.

Forlængelse af forældrepålæg og stop for udbetaling af børnefamilieydelse bør ifølge forandrings-teorien for lovgivningen ske i få tilfælde, da der allerede ved afgørelse om forældrepålæg informeres om, at der vil blive trukket i børnefamilieydelse.

Af interviewene med sagsbehandlerne fremgår det, at forlængelser af pålæg kun finder sted i begrænset omfang. Der ses her en generel tendens til, at sagsbehandlerne vurderer, at hvis pålæggene ikke har haft effekt i første omgang, vil en forlængelse af pålægget ikke have betydning for forholdene i familierne. I enkelte tilfælde er der i sager givet forældreoplysning til forældre vedrørende de samme børn flere gange, men hvor der mellem pålæggene har været perioder uden pålæg. Der er således tale om situationer, hvor det første pålæg er efterlevet og bortfaldet, men hvor problemstillinger, som i første omgang gav anledning til meddelelse af pålægget, igen er til stede i familierne.

I forlængelse af ovenstående er det forventningen, at der vil være få stop for ydelsen i samme sag, da omkostningerne ved manglende efterlevelse vil stige for den enkelte familie. Figur 5-10 viser, at der i 32 pct. af sager med forældreoplysning er foretaget et enkelt stop i udbetalingen af børnefamilieydelse, mens der i 4 pct. af sagerne har været anvendt stop i ydelsen flere gange. I en enkelt sag har der med tilbagevirkende kraft været iværksat et enkelt stop i udbetalingen. Dette er dog ikke en lovlig brug af pålægget.

Figur 5-10: Fordeling i stop af børnefamilieydelse



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Figuren bygger på 97 sager om forældreoplysning.

På baggrund af de kvalitative interview kan der spores en vis tilbageholdenhed blandt sagsbehandlerne i forhold til at anvende muligheden for at trække i børnefamilieydelsen, hvilket kan forklare, hvorfor nogle sagsbehandlere i sidste ende undlader at sanktionere familien, selvom pålægget ikke er efterlevet. Nogle sagsbehandlere begrundede dette med, at de familier, det handler om i forvejen er så pressede økonomisk, at en sanktion blot vil presse dem yderligere, og på den måde virke kontraproduktivt, samtidig med at familien efterfølgende skal støttes økonomisk for at få basale behov som indkøb af mad m.m. dækket. I forlængelse heraf er bekymringen hos flere af sagsbehandlerne, at den økonomiske sanktion kan resultere i, at børnene kommer til at lide et materielt svigt. Et eksempel på denne bekymring blandt sagsbehandlerne fremkommer af nedenstående citat.

"Der er tale om børn, som allerede befinder sig i en udsat situation, og jeg skal være ærlig at sige, at det var min bekymring, hvorvidt det at skære i familieydelsen ville betyde, at jeg var medvirkende til at forværre barnets situation yderligere."(sagsbehandler 8)

Derudover kan den manglende sanktionering forklare, at nogle af sagsbehandlerne oplever, at forældrene på de givne betingelser har gjort, hvad de kunne for at indfri kravene i pålægget, uden at det reelt er lykkedes at efterleve pålægget.

Omvendt vurderer nogle sagsbehandlere, at de familier som har økonomiske ressourcer, ikke vil blive påvirket økonomisk af at få trukket deres familieydelse, hvorfor sanktionen ikke giver mening at anvende.

På baggrund heraf tyder det ikke på, at sagsbehandlerne anser stop af børnefamilieydelsen som en nødvendighed for, at pålæggene virker. I stedet er det mere sandsynligt, at det er i de komplekse sager, hvor der er en flerhed af problemstillinger, at der stoppes for børnefamilieydelsen. Dette understøttes af det kvalitative datamateriale, hvor flere af sagsbehandlerne angiver, at stop for ydelser primært anvendes i sager, hvor der er en flerhed af problemstillinger hos barnet og forældrene.

”De sager, hvor man ender med at skære dem i ydelsen, det er de mindre ressourcestærke familier. De sager, hvor jeg har stoppet ydelserne, har det været i familier med mange problemer og flere børn. Det er et fåtal, hvor man når til at lave et pålæg med stop i ydelsen, tingene plejer som regel at falde på plads, inden man når dertil.” (sagsbehandler 19)

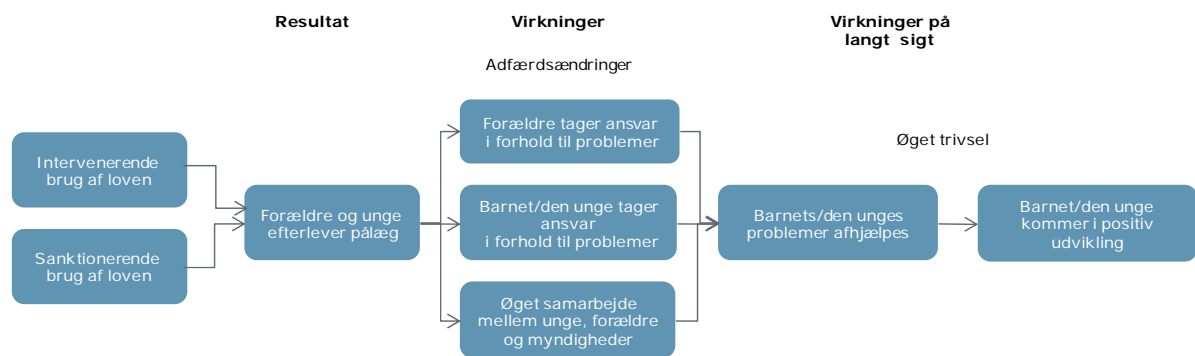
Ser man nærmere på de sager, hvor der har været foretaget et stop i udbetalingen af ydelser i forhold til, hvilke problemstillinger, der er i familier, viser data, at der er en overvægt af familier, hvor forældrene i større eller mindre udstrækning har psykiske lidelser. Ligeledes er der en større andel af sager med stop i ydelsen i familier, hvor forældrene er etnisk danske.

Opsamlende viser analysen i forhold til den sanktionerende anvendelse af loven, at langt størstedelen af de meddelte pålæg har været vurderet i forhold til, hvorvidt der skulle foretages en inddragelse af børnefamilieydelsen. Samlet set gælder det, at langt størstedelen af informationerne om efterlevelsen beror på kontakt med eller skriftlig information fra samarbejdsparter.

6. PÅLÆGGETS EFFEKT

Et centralt spørgsmål i evalueringen af loven om forældrepålæg og ungepålæg er, hvilken effekt pålæggene har haft i de sager, hvor det har været anvendt, samt hvilke forhold, der har betydning for en positiv eller negativ effekt af pålæggene.

I dette kapitel belyses de intenderede og uintenderede effekter af forældrepålæg og ungepålæg. I analysen belyses først de umiddelbare resultater i form af *efterlevelsen af pålægget*, samt hvilke forhold, der har betydning for efterlevelsen. Herpå belyses de afledte virkninger i form af *ændringer i adfærd og handlemønstre* m.m. I kapitlet sondres mellem effekten af *en intervenerende brug* af forældrepålægget og ungepålægget (afgørelse om forældrepålæg og ungepålæg) og *en sanktionerende brug* af forældrepålægget (stop i udbetaling af børnefamilieydelse). Dette er skitseret i nedenstående figur:



Endelig indeholder kapitlet en perspektivering med fokus på holdbarheden af effekten gennem en opsamling på de sager, hvor der i 2007 har været anvendt forældrepålæg.

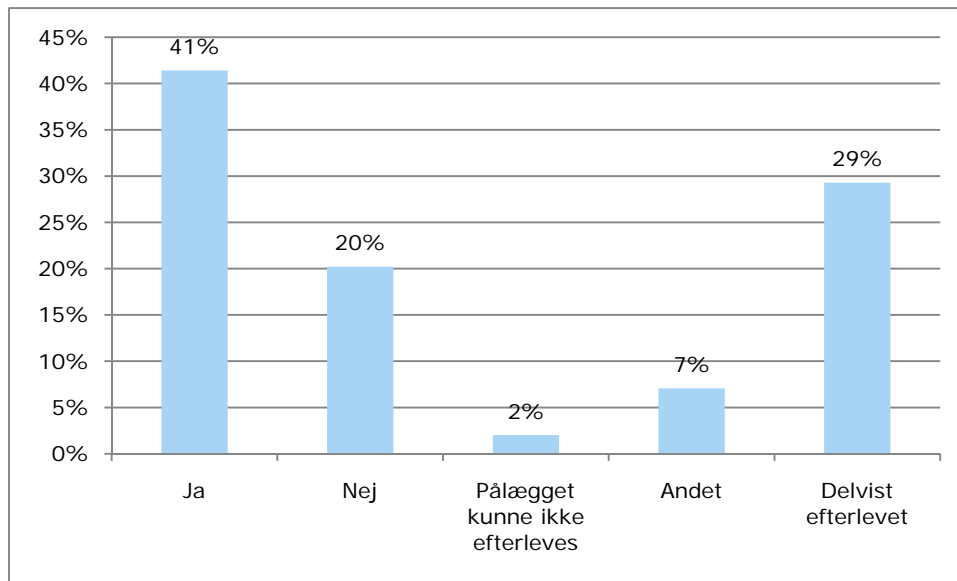
6.1 Analyse af umiddelbare resultater (efterlevelse)

Det forventede umiddelbare resultat af den intervenerende brug af pålægget er, at pålægget efterleveres af forældre og unge. De umiddelbare resultater er således afdækket ved at kortlægge omfanget af sager, hvor pålægget vurderes at være efterlevet.

Kortlægningen omfatter i alt 97 sager med *forældrepålæg*, og af Figur 6-1 fremgår det, at pålægget er efterlevet i 41 pct. af sagerne, mens 29 pct. af pålæggene er delvist efterlevet. Videre ses det, at kategorien "andet" dækker over, at flere af pålæggene (7 pct.) endnu ikke er vurderet, og at der derfor ikke kan konkluderes på graden af efterlevelse. Endelig ses det, at kategorien "pålægget kunne ikke efterleveres" dækker over, at nogle af pålæggene (2 pct.) ikke kunne efterleveres grundet ændrede forhold i familiens situation siden pålægget blev meddelt forældrene. Dette dækker eksempelvis over ændringer i forhold problemstillinger hos forældrenes, såsom forværringer i forhold til psykiske problemstillinger, eller ændringer i forhold til forældremyndigheden over barnet og barnets bopæl siden forældrepålægget blev meddelt²⁷.

²⁷ I effektanalysen anvendes både data fra spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne vedrørende de konkrete sager samt data fra journalanalysen og interview med sagsbehandlere. De to datakilder anvendes til belysning af forskellige aspekter i forhold til effekten og virkningerne af pålæggene. Antallet af afdækkede sager i spørgeskemaundersøgelsen er mindre end det afdækkede antal sager i journalanalysen. I læsningen af effektanalysen må der således tages højde for at datagrundlaget (antal sager) i de effektspørgsmål som belyses via data fra spørgeskemaundersøgelsen er mindre end i journalanalysen, hvor alle kortlagte sager indgår. Evaluator mener, at datagrundlaget i begge undersøgelser udgør et solidt udgangspunkt for analyserne.

Figur 6-1: Efterlevelse af forældreplæg



Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere. Figuren bygger på 97 sager om forældreplæg.

I 20 pct. af sagerne er forældreplægget ikke efterlevet, hvorfor virkningerne af plægget på mellemlangt og langt sigt ligeledes må formodes at udeblive.

Ses der udelukkende på sager med forældreplæg, hvor forældrene ikke er blevet trukket i ydelsen gør den samme tendens sig gældende. Således fremgår det, at forældreplægget er efterlevet i 36 pct. af sagerne, mens 45 pct. af plæggene er delvist efterlevet. I 10 pct. af sagerne er forældreplægget ikke efterlevet, hvorfor virkningerne af plægget på mellemlangt og langt sigt ligeledes må formodes at udeblive (se Tabel 9-19 i bilag).

Som beskrevet tidligere i kapitlet kan der være flere årsager til, at forældreplæggene ikke kan efterlevs fuldt ud. Sagsbehandlerne peger i interviewene på, at der siden plægget blev iværksat kan være sket væsentlige ændringer i familiens situation og de aktuelle problemstillinger. Samtidig ses der på baggrund af analysen en sammenhæng mellem plæg med svært målbare handlingskrav og sagsbehandlernes vurderinger af forældreplæggene som kun delvist efterlevende, idet det kan være sværere at afgøre, om plægget er fuldt efterlevet, når de er mindre målbare i deres handlingskrav.

I forhold til efterlevelse af *ungeplæg* har der været iværksat et begrænset antal ungeplæg, og der er dermed et begrænset datagrundlag. Spørgeskemaundersøgelsen samt journalgennemgangen og interview med sagsbehandlere viser, at i tre af de fem sager med ungeplæg er plægget ikke efterlevet, i en enkelt sag er plægget delvist efterlevet, mens efterlevelsen i den sidste sag er ukendt. Det er på baggrund af det meget spinkle datagrundlag ikke muligt at udlede nogle tendenser i forhold til effekten af anvendelsen af ungeplæg i kommunerne. Evalueringen viser, at anvendelsen af ungeplæg er begrænset til tre kommuner.

Ses der særskilt på de sager med forældreplæg, hvor familierne er blevet trukket i ydelsen ses det, at forældreplægget i 38 pct. af sagerne er efterlevet, mens plægget i 22 pct. af sagerne er delvist efterlevet. I 38 pct. af sagerne er forældreplægget ikke efterlevet (se Tabel 9-19 i bilag).

I det følgende belyses betydningen af en række faktorer for selve plæggets efterlevelse, herunder betydningen af:

- Målgruppen for plægget
- Årsager til meddelelse af plægget
- Plæggets indhold
- Processen i forbindelse med meddelelse af plægget.

Sammenhæng mellem målgruppe og efterlevelsen

I forhold til at vurdere efterlevelsen af pålæggene er det interessant at se nærmere på, hvorvidt karakteristika ved børn og forældre har betydning for det umiddelbare resultat af forældrepålæggene og ungepålæggene. Analysen viser, at der kan spores en positiv sammenhæng mellem forældrenes etniske baggrund og efterlevelse af forældrepålæg (se Tabel 9-15 i bilag). Således ses en større andel blandt etnisk danske forældre, som efterlever pålægget, end det er tilfældet blandt forældre med anden etnisk baggrund end dansk. Samtidig er andelen af delvist efterlevede pålæg højere blandt forældre med anden etnisk baggrund (53 pct.), end det er tilfældet blandt etnisk danske forældre (19 pct.).

Ligeledes ses det, at forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet har betydning for efterlevelse af pålæg. Der kan således på baggrund af data ses en positiv sammenhæng mellem forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet og efterlevelse af forældrepålæg. Således er andelen af efterlevede forældrepålæg større i familier, hvor begge forældre er på arbejdsmarkedet, set i forhold til familier, hvor begge forældre er uden for arbejdsmarkedet (se Tabel 9-16 i bilag).

En videre analyse viser ingen yderligere mærkbare forskelle mellem gruppen af forældre, som har en hhv. høj og en lav efterlevelse af pålægget, eftersom børnenes køn og udbredelsen af andre problemstillinger i barnets og forældrenes situation er relativt ens på tværs af grupperne. Dog kan der spores en svag tendens til, at efterlevelsen af pålæg er større for børn under 15 år. Dette bekræfter hypotesen om, at forældre i forhold til større børn vil have mindre indflydelse på adfærd (se Tabel 9-18 i bilag).

Sammenhæng mellem pålæggets formål og indhold samt efterlevelsen

Ser man på sammenhængen mellem årsager til meddelelse af pålægget og efterlevelsen af pålægget, tegner der sig et billede af, at efterlevelsen er højest ved pålæg, som er iværksat som følge af, at barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes. Den næsthøjeste efterlevelseshastighed af pålægget findes i de familier, hvor forældrene viser modvilje mod at samarbejde med myndighederne om løsningen af barnets eller den unges problemer. Her er efterlevelsen noget mindre end ved skolefravær, men dog væsentligt større en andelen af efterlevede pålæg, der er meddelt som følge af kriminalitet eller adfærdsmæssige problemer. I forhold til ungepålæggene viser analysen, at ulovligt skolefravær er årsagen til, at pålæggene iværksattes i to af sagerne, mens det i de to andre sager drejer sig om kriminalitet og den sidste om adfærdsproblemer. Med det relativt lille datagrundlag in mente viser analysen en tendens til, at årsagerne til meddelelse af ungepålæg er de samme som årsagerne til iværksættelse af forældrepålæg.

Forældrepålæg giver mulighed for at opstille såvel handlingsanvisende som handlingskvalificerende krav til forældrenes adfærd. Ser man på efterlevelsen af forældrepålæg i forhold til, hvilke typer krav til handling pålægget foreskriver forældrene, tegner journalanalysen og interviewene med sagsbehandlerne et billede af, at andelen af pålæg som efterleves er større i sager, hvor kravene er handlingsanvisende, dvs. foreskriver bestemte konkrete handlinger, end der er pålæg, hvor kravene er både handlingsanvisende og handlingskvalificerende. Der har i 2010 været meddelt tre forældrepålæg, hvor kravene til handling udelukkende har været handlingskvalificerende. To af disse pålæg er efterlevet, mens forældrene ikke har efterlevet kravene i det tredje pålæg.

Interviewene med sagsbehandlerne tegner et billede af, at flere af sagsbehandlerne oplever et umiddelbart resultat af pålæggene i form af efterlevelse af de beskrevne adfærdskrav. Samtidig er der en tendens til, at flere af sagsbehandlerne vurderer, at efterlevelse eller resultat af pålægget fortager sig over tid. Et eksempel på dette synspunkt ses af følgende citat:

"Det går rigtig godt i en periode på et halvt år. Men så er der problemer igen. Børnene har fravær, der er dårlig hygiejne, og der er problemer med relationen til de andre børn. Delvis efterlevelse. Der gives et nyt pålæg i den nærmeste fremtid. Hvis ikke dette efterleves, trækkes der i ydelsen." (sagsbehandler)

Således er der i flere sager tale om, at der meddeles flere pålæg i samme sag, fordi pålæggene alene efterleves i korterevarende perioder og dermed ikke har en mere varig effekt i forhold til

forældrenes positive adfærdsændring. I de sager, hvor pålæggene ikke efterleves inden for den afsatte tidsperiode, anvendes den sanktionerende brug af loven.

Interviewene med forældre, som har fået meddelt et pålæg, tegner et billede af, at forældrenes oplevelse af handlingskravene er afgørende for efterlevelsen af pålæggene. Flere forældre fortæller, at de indledningsvist efterlevede forældrepålæggets handlingskrav grundet bekymring for, at manglende efterlevelse ville resultere i træk i ydelserne, men at de grundlæggende ikke var enige i, at handlingskravene i sidste ende ville medvirke til at løse det oprindelige problem. Dette kan ses som en forklarende årsag til den aftagende effekt af pålæggene, som flere af sagsbehandlerne omtaler. Således viser analysen, at etableringen af en fælles forståelse af problemerne i relation til barnet og løsningen af problemerne er central i forhold til forældrenes efterlevelse af iværksatte forældrepålæg. Blandt de forældre, som i højere grad er positive over for pålæggets handlingskrav, er det karakteristisk, at forældrene oplever, at de forud for pålægget er blevet inddraget aktivt i dialog med sagsbehandleren om forskellige løsningsmodeller i forhold til barnets problemer.

Sammenhæng mellem proces og efterlevelse

Processen i forbindelse med iværksættelsen af pålægget kan have betydning for efterlevelsen af pålæggene.

Analysen viser, at formen for formidlingen af pålægget er en omstændighed, der har betydning for effekten af forældrepålæg og ungepålæg. Således ses en tendens til, at andelen af efterlevede pålæg er større i de sager, hvor informationen er foregået både skriftligt og mundtligt på et møde med forældrene set i forhold til sager, hvor informationen kun er formidlet skriftligt. I forlængelse her af ses der i interview med forældre og sagsbehandlere en klar tendens til, at tydelig information om årsagen til pålægget samt det ønskede resultat af handlingskravene er væsentlige faktorer i forhold til efterlevelsen.

Endvidere viser interviewene med sagsbehandlere og forældrene, at den konkrete afgrænsning af forældrepålægget og ungepålægget er afgørende for forældrenes og den unges mulighed for at efterleve pålægget. Således har det betydning for effekten, at kravene til handling er konkrete og afgrænsede, så det er tydeligt for såvel sagsbehandlere som forældre, hvad forældrene skal gøre for at leve op til forældrepålægget. I den forbindelse peger såvel forældrene som sagsbehandlere på, at der i sager, hvor handlingskravene ikke er tilstrækkeligt konkrete og kvalificerede, kan opstå uoverensstemmelser mellem forældre og sagsbehandlere om vurderingen af efterlevelsen. Dette gør sig særligt gældende i forhold til sager om skolefravær. Nedenstående eksempel illustrerer betydningen af afgrænsede pålæg med tydelige handlingskrav.

Boks 6-1 Konsekvens af uklart formuleret pålæg

I en sag med flere børn bliver et forældrepålæg givet grundet stort fravær hos flere af børnene på omtrent 50 pct. i perioden op til meddelelsen af forældrepålægget. Forældrepålægget iværksættes for en periode på tre måneder. Formålet med pålægget er, at børnene skal møde i skolen. Handlingskravene til forældrene er ikke nærmere specificeret i pålægget. Ifølge sagsbehandleren indhentes information fra skolen vedrørende børnenes skolefremmøde. Ved afslutningen af kvartalet skal pålægget revurderes, og resultatet af vurderingen viser, at der er et mindsket, men fortsat markant fravær hos børnene. Derfor vurderer sagsbehandleren, at familien skal trækkes i ydelsen. Familien er dog uenig i vurderingen. Deres oplevelse er, at de har efterlevet forældrepålægget, idet børnenes fravær fra skolen er mindsket. Udfordringen i sagen er, at sagsbehandleren ikke nærmere har specificeret konkret, hvornår børnenes mødepligt er opfyldt.

Den *sanktionerende brug af forældrepålægget* indebærer, at der sker et stop for børnefamilieydelsen i sagen. Her ses, at stop i ydelse kun er anvendt i 14 af de 26 kommuner, som anvender loven. De sager, hvor der er indført stop for børnefamilieydelse er sammenholdt med, hvorvidt forældrepålægget er efterlevet (se Tabel 9-19 i bilag). Analysen viser her, at andelen af pålæg som efterleves, er størst i de sager, hvor der ikke er iværksat stop i ydelserne. Interviewene med

sagsbehandlerne viser, at der ofte er komplekse problemstillinger i forhold til barnet og familien i de sager, hvor der er indført et stop i ydelserne, og at dette kan ses som en forklarende årsag til den manglende efterlevelse af forældrepålæg, hvor udbetalingen af børnefamilieydelse er stoppet. Erfaringerne blandt flere af sagsbehandlerne er således, at flere af forældrene i de sager, hvor der er stop for ydelserne, har en dårligere forældreevne og i udgangspunktet vil have sværere ved at efterleve pålægget. Samtidig påpeger flere af sagsbehandlerne, at samarbejdsvanskelighederne ofte er mere grundlæggende i de sager, hvor der er iværksat stop i ydelserne.

6.2 Analyse af virkningerne af pålæg (adfærdsændringer og trivsel)

Det foregående afsnit havde fokus på de umiddelbare resultater i form af efterlevelse af pålægget, mens dette afsnit sætter fokus på afledte virkninger af pålægget. I effektanalysen belyses virkninger på to niveauer, dels virkninger i form af adfærdsændringer blandt børn og forældre samt ændringer i forhold til samarbejdsrelationen med forvaltningen, dels virkninger som kommer til udtryk i form af en positiv udvikling og trivsel hos barnet.

Hvad angår adfærdsændringer belyses pålæggets betydning både for en ændret adfærd hos barnet og en ændret adfærd hos forældrene samt pålæggets betydning for samarbejdsrelationen mellem myndigheder, forældre og den unge. Det er vigtigt her at gøre opmærksom på, at den brede virkningsanalyse bygger på *sagsbehandlerne*'s vurdering af pålæggets virkning, men perspektiveres med et interview med forældre i et mindre antal sager. Både interview med forældre og sagsbehandler i samme sager samt tidligere undersøgelser på området viser, at man kan forvente, at der er stor forskel på forældrenes og sagsbehandlerne's vurderinger²⁸. Eftersom der ikke kan påvises efterlevelse af pålægget i de fem sager vedrørende ungepålæg, er den følgende virkningsanalyse baseret på en analyse af sager vedrørende forældrepålæg.

Pålæggets betydning for barnets adfærd og trivsel

Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne viser, at sagsbehandlerne vurderer, at forældrepålægget i 27 pct. af sagerne har en positiv eller overvejende positiv påvirkning i forhold til det oprindelige problem, samt at 53 pct. angiver, at forældrepålægget ingen ændring har haft i forhold til barnets adfærd.

Tabel 6-1: Hvorledes har pålægget påvirket barnets adfærd set i forhold til det oprindelige problem?

	Antal	Procent
Positiv ændring	6	8
Overvejende positiv ændring	15	19
Ingen ændring/ hverken eller	42	53
Overvejende negativ ændring	1	1
Negativ ændring	0	0
Ukendt	15	19
Total	79	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlerne som anvender loven. Data bygger på 79 sager.

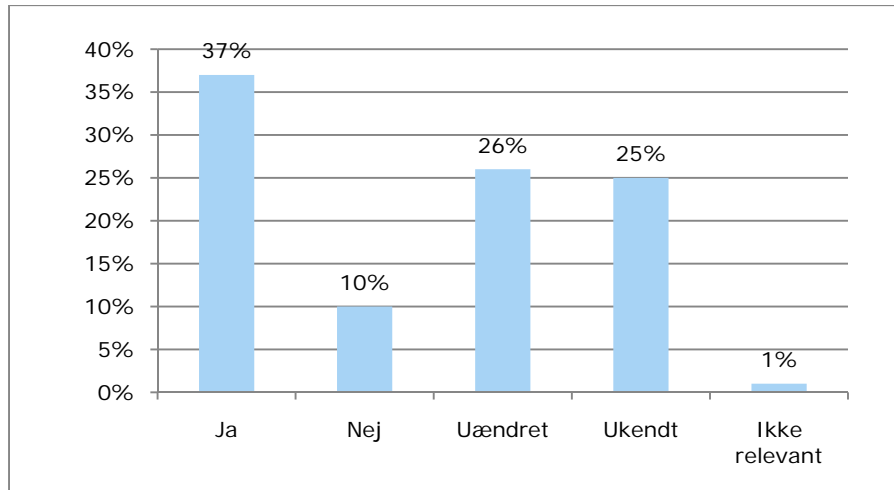
Der kan være flere årsager til, at sagsbehandlerne i så relativt stor andel af sagerne ikke mener at spore hverken positive eller negative ændringer i børnenes adfærd. For det første viser analysen, at en større andel af sagerne omhandler samarbejdsproblemer med forældrene. Således er der i en overvejende del af sagerne tale om, at pålæggene går på ændringer af forældrenes adfærd frem for børnenes, om end målet stadig vil være en forbedring af barnets trivsel og udvikling. For det andet kan en forklaring være, at flere af pålæggene først lige er trådt i kraft, hvorfor sagsbehandlerne endnu ikke kan spore ændringer i barnets adfærd. Endelig er der meddelt flere pålæg til mindre børn, hvor de forventede adfærdsændringer må forventes hos forældrene frem for barnet.

²⁸ Se bl.a. Uggerhøj, L.: *Hjælp eller afhængighed. En kvalitativ undersøgelse af samarbejde og kommunikation mellem true-de familier og sagsbehandlerne*, Aalborg Universitetsforlag, 2003 og Järvinen, M., Larsen, M.E og Mortensen, N. (red.): *Det magtfulde møde mellem system og klient*, Århus Universitetsforlag, 2002.

I journalanalysen og interviewene er der i forlængelse heraf fokus på, hvorvidt pålægget har haft en positiv betydning for barnets trivsel.

Figur 6-2 viser, at sagsbehandlerne i 37 pct. af sagerne, hvor loven om forældrepålæg har været anvendt, vurderer, at pålægget har haft en positiv betydning for barnets trivsel.

Figur 6-2: Har forældrepålægget haft positiv betydning for barnets trivsel?



Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere.

Note: Sager med forældrepålæg. Data bygger på 97 sager.

Videre ses det, at sagsbehandlerne i 26 pct. af sagerne, vurderer, at forældrepålægget ikke har bevirket ændringer i forhold til barnets trivsel.

I forhold til alder ses det, at der er en tendens til, at sagsbehandlerne i højere grad vurderer, at pålæggene har en positiv betydning i forhold til barnets trivsel i sager, hvor børnene er under 15 år. Videre er det interessant, at der er en tendens til, at den procentvise andel af sager, hvor sagsbehandlerne vurderer, at børnene er kommet i en positiv udvikling efter forældrepålægget, er større i sager, hvor forældrene er etnisk danske set i forhold til andelen af efterlevede pålæg i familier med anden etnisk baggrund end dansk.

Interviewene med sagsbehandlerne tegner et billede af, at sagsbehandlerne deler sig i to lige store grupper i vurderingen af effekten set i forhold til muligheden for at løse konkrete problemer ved børns og unges adfærd. Den ene halvdel peger på, at forældrepålægget medvirker til, at forældrene strammer sig an og får taget hånd om nogle af de konkrete problemer, der er, bl.a. i forhold til at få barnet eller den unge i skole, til at være hjemme på et bestemt tidspunkt og/eller afholde sig fra kriminalitet. Det vil sige aktiviteter, som bidrager til, at barnet/den unge ændrer adfærd og kommer ind i en positiv udvikling. Sagsbehandlerne peger derudover på, at *måden* forældrepålægget gives, har betydning for effekten heraf. Dette kommer til udtryk i følgende citat:

"Man får et redskab i de sager, hvor man før har været magtesløs. Jeg synes ikke, det er noget rart værktøj, men hvis man bruger det ordentligt og med omhu og indføling, så kan det have en betydning for at bedre vilkårene for børnene i familierne, og det er jo i sidste ende det, det handler om." (sagsbehandler 10)

Den gruppe af sagsbehandlere, som ikke vurderer, at forældrepålægget er med til at løse konkrete problemer ved børns og unges adfærd, forklarer det typisk med, at forældrene enten ikke efterlever pålægget eller efterlever pålægget i starten, men falder tilbage til den tidligere problemfyldte adfærd, herunder manglende indgriben i forhold til barnets mistrivsel. Mange af disse sagsbehandlere vurderer, at det ikke er forældrepålægget, som gør en forskel i forhold til at løse konkrete problemer, men derimod de foranstaltninger som gives sideløbende med forældrepålægget.

De sagsbehandlere, som vurderer, at forældrepålægget gør en forskel, peger i den forbindelse på, at forældrepålægget er med til at tydeliggøre, at forældrene må tage et ansvar for barnets/den unges adfærd og dermed påvirke forældrene til at ville modtage foranstaltninger, som kan muliggøre dette, bl.a. familierådgivning og støtte- og kontaktperson mv. På den måde kan forældrepålægget indirekte være med til at gøre en forskel, idet forældrepålægget muliggør iværksættelse af de fornødne foranstaltninger for at forbedre barnets situation.

På baggrund af forældreinterviewene fremgår det, at flere af forældrene sporer en positiv udvikling i deres børns adfærd efter forældrepålægget, om end forældrene som oftest ikke sammenkæder dette med selve pålægget. Et eksempel på en forælder, som sporer en positiv ændring hos barnet efter forældrepålægget, ses af følgende interviewcitater.

"Jeg har måske presset ham mere til at komme af sted, selvom han ikke havde det helt godt om morgenen. Jeg har mere sagt, at han blev nødt til at tage af sted, og så kunne han komme hjem igen, hvis han fik det værre. Jeg tror måske også, han har haft behov for, at vi ligesom gjorde det klart for ham, at det var vigtigt, at han kom af sted. Han kommer jo i skole nu. Han siger, at det er blevet bedreovre i skolen. Jeg tror måske også, at han er blevet gladere for at komme derover. Han har ikke så meget hovedpine mere."
(forælder 1)

Som citatet illustrerer, oplever flere af forældrene, at det forhold, at de understreger over for deres børn, at skolefremmødet er vigtigt, er medvirkende til, at børnene kommer i skole.

Pålæggets betydning for forældres adfærd og problemforståelse

Dette afsnit belyser virkningen af forældrepålæg og ungepålæg i forhold til dels forældrenes adfærd i relation til barnet, dels udviklingen i forældrenes syn på de problemer som oprindeligt lå til grund for, at pålægget blev iværksat.

I Tabel 6-2 ses sagsbehandlernes vurdering af, hvorledes pålægget har påvirket forældrenes adfærd i forhold til barnet. Af tabellen fremgår det, at forældrepålægget i 51 pct. af sagerne ikke har betydet en ændring i forældrenes adfærd over for barnet. I 36 pct. af sagerne vurderer sagsbehandlerne, at forældrepålægget har resulteret i en positiv eller overvejende positiv ændring af forældrenes adfærd over for barnet.

Tabel 6-2: Hvorledes har pålægget påvirket forældrenes adfærd i forhold til barnet?

	Antal	Procent
Positiv ændring	7	9
Overvejende positiv ændring	21	27
Ingen ændring/ hverken eller	40	51
Overvejende negativ ændring	0	0
Negativ ændring	0	0
Ukendt	11	14
Total	79	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere som anvender loven.

Ingen af de adspurgte sagsbehandlere vurderer, at forældrepålægget har haft en negativ indvirkning på forældrenes adfærd over for barnet.

For at uddybe forældrenes adfærdsændringer er det i journalgennemgangen og interview med sagsbehandlerne belyst, hvorvidt pålægget har haft betydning for udviklingen i forhold til forældrenes syn på de problemer, som foranlediger pålægget. Der er således set på sagsbehandlernes vurdering af, hvorvidt forældrene anerkender problemerne henholdsvis før og efter, at pålægget gives. Tabel 6-3 viser, at sagsbehandlerne i flere af sagerne vurderer, at der kan spores en markant holdningsændring hos forældrene i forhold til deres syn på problemerne.

Tabel 6-3: Holdningsændringer hos forældrene efter pålæg

	Ja		Nej		Ukendt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Anerkender forældrene problemerne <u>inden</u> pålæg?	12	12	67	69	18	19
Anerkender forældrene problemerne <u>efter</u> pålæg?	37	38	29	30	31	32

Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere.

Note: Bygger på oplysninger fra 97 sager om forældrepålæg.

Den *sanktionerende brug af forældrepålægget* indebærer, at der er sket et stop for børnefamilieydelsen i sagen. Evalueringen belyser derfor også sammenhængen mellem en sanktionerende brug og ændringer i forældrenes adfærd i forhold til barnet. I spørgeskemaet til sagsbehandlerne som har anvendt loven, er der stillet spørgsmål til deres vurdering af, hvorledes stop for børnefamilieydelsen har påvirket forældrenes adfærd i forhold til barnet. Der er væsentligt færre respondenter, som har besvaret dette spørgsmål, da der kun har været gennemført stop for børnefamilieydelsen i under en tredjedel af sagerne med forældrepålæg.

Af Tabel 6-4 fremgår det, at stop for børnefamilieydelsen i 27 pct. af sagerne har haft enten en positiv eller en overvejende positiv virkning på forældrenes adfærd i forhold til barnet. 42 pct. angiver, at stop for ydelsen ikke har bevirket en ændring i forældrenes adfærd.

Tabel 6-4: Hvorledes har stop for børnefamilieydelsen påvirket forældrenes adfærd i forhold til barnet?

	Antal	Procent
Positiv ændring	4	15
Overvejende positiv ændring	3	12
Ingen ændring/ hverken eller	11	42
Overvejende negativ ændring	2	8
Negativ ændring	0	0
Ukendt	6	23
Total	26	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere som anvender loven. Data bygger på 26 sager om forældrepålæg med stop i ydelsen. I journalgennemgangen og interview med sagsbehandlere indgår data på 37 sager.

Afsnittet viser samlet set, at ingen af sagsbehandlerne vurderer, at forældrepålæg i den intervererende eller sanktionerende form har haft en negativ virkning, og i flere sager vurderer sagsbehandlerne, at pålæggene har resulteret i positive ændringer i forældrenes adfærd set i forhold til børnene.

Imidlertid tegner der sig et andet billede i interviewene med forældrene. Her fremgår det, at der set ud fra forældrenes perspektiv kan være flere utilsigtede negative konsekvenser ved stop for børnefamilieydelsen. Et eksempel på denne tendens i forældreinterviewene fremgår af nedenstående citater.

"Det hjælper ikke noget at true en enlig mor med, at det får konsekvenser for pengepungen, så får man jo ikke mere overskud til at være der for sine børn. Det har i hvert fald for mig flyttet fokus, fordi det virkelig ville ramme os hårdt, og det var jo nok ikke det, der var tanken " (forælder 2)

"Det har været svært at få det til at hænge sammen herhjemme. Vi har da kommet lidt op og toppes. Det kan jo ikke lade være med at påvirke en, når økonomien den er stram i forvejen." (forælder 6)

"Det nytter ikke noget at tage pengene fra os, det kommer børnene jo ikke i skole af, det betyder bare, at der nu heller ikke er penge til det mest basale, og hvor er vi så henne?"
(forælder 5)

Som citaterne illustrerer, er det en udbredt holdning blandt forældrene, at udsigten til stop i børnefamilieydelse eller et faktisk stop i ydelse medfører et stort pres på familien, som tager fokus væk fra løsningen af problemstillinger i forhold til barnet. Denne bekymring er, som påpeget tidligere i analysen, ligeledes fremherskende blandt sagsbehandlerne, hvor de særligt i relation til de meget ressourcetsvage familier, hvor forældrepålægget udgør et økonomisk pres i familien, er bekymrede for, at pålægget kan have negative konsekvenser for barnet. Samtidig ses det på baggrund af journalgennemgangen og interview med sagsbehandlere, at sagsbehandlerne ikke vurderer, at stop i ydelserne modarbejder samarbejdet med forældrene om løsningen af barnet eller den unges problemer. Dette beskrives nærmere i det følgende afsnit.

Pålæggets betydning for samarbejdet mellem forældre og myndighed

I det følgende afsnit ses nærmere på pålæggets betydning for samarbejdet mellem forældre og forvaltningen. Samarbejdet mellem forældre og sagsbehandlere er et særligt fokusområde i vurderingen af effekten af pålægget, om end det ikke overordnet set er formålet med forældrepålægget og ungepålægget at etablere et godt samarbejde. Som det fremgår af programteorien for loven, er samarbejde mellem parterne en nødvendig forudsætning for løse problemer på langt sigt, og det formodes, at risikoen for at forværre samarbejdet kan afholde sagsbehandlere fra at bruge loven.

Tabel 6-5 viser, at samarbejdsrelationen mellem forældre og forvaltninger vurderes at være uændret i 60 pct. af sagerne, hvor forældrene har fået meddelt et forældrepålæg. Således vurderer de interviewede sagsbehandlere i langt hovedparten af de analyserede sager, at forældrepålægget ikke ændrer samarbejdssituationen med forældrene. Af tabellen ses videre, at der i 15 pct. af de analyserede sager er et bedre samarbejde med forvaltningen efter forældrepålægget.

Tabel 6-5: Samarbejdet med forvaltningen efter forældrepålægget

	Antal	Procent
Bedre samarbejde	15	15
Ingen ændring/ hverken eller	59	60
Samarbejdet er forværret	9	9
Ikke relevant	8	8
Ukendt	6	8
Total	97	100

Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere. Data bygger på 97 sager om forældrepålæg.

Journalgennemgangen og interview med sagsbehandlere viser, at der er en tendens til, at samarbejdsrelationen mellem forældrene og forvaltningen forbedres i de sager, hvor der med udgangspunkt i handlingskravene i pålægget iværksættes foranstaltninger i familien og særligt i forhold til den unge, hvoraf forældrene og den unge kan se et positivt udbytte. Dette drejer sig i flere sager om anvendelse af støttekontaktpersoner, alternative skoletilbud eller praktiskpædagogisk støtte i hjemme. Et eksempel herpå ses i det følgende citat:

"Det er jo alfa omega for, om de efterlever pålægget, at det giver mening for dem, og at de kan se, at det, vi sætter i søen, rent faktisk gør en forskel i deres hverdag. Når man når dertil, så forsvinder deres skepsis, og så er de glade for, at de fik den mulighed, selvom det måske ikke var sådan de så det til at starte med. Personligt har jeg flere gange oplevet det i forhold til at få en kontaktperson til den unge. Den tætte en til en kontakt, det er ofte det der gør forskellen for de unge i det lange løb" (sagsbehandler 14)

Det samme billede tegner sig med udgangspunkt i interviewene med forældre, som har modtaget et forældrepålæg. På baggrund af interviewene ses det, at de forældre, som ikke forstår bevæg-

grunden for og formålet med de handlingskrav, som opstilles som en del af forældrepålægget, ikke oplever det samme udbytte af de iværksatte foranstaltninger. I det følgende ses et illustrerende eksempel på den skepsis, som er fremherskende i de familier, som ikke forstår formålet med de handlingskrav, forældrepålægget anviser dem.

"Jeg synes ikke, at vi havde brug for, at de skulle komme hjem til os fra familiehuset. Jeg går med på det, fordi jeg kender konsekvenserne ved at lade være, men jeg kan ikke se, at det skulle ændre noget i forhold til, om mine børn har lyst til at komme i skole." (forælder 2)

I andre sager oplever forældrene, at samarbejdet med sagsbehandleren har fungeret godt. Blandt disse forældre lægges der særlig vægt på, at sagsbehandleren har sikret en tydelig formidling af pålægget og årsagen til, at det iværksættes. Nedenstående interviewcitater illustrerer denne tendens hos forældre, som har haft en positiv oplevelse af samarbejdet med sagsbehandlerne i forbindelse med iværksættelse af forældrepålæg.

"Hun har gjort det professionelt. Jeg har ingen dårlig oplevelse af samarbejdet. Hun har fået at vide, at det er lovbestemt, at hun skulle bruge pålægget, og hun har forklaret det tydeligt, så jeg hele tiden var med på, hvad det handlede om." (forælder 3)

Sagsbehandlerne er i spørgeskemaet blevet spurgt om deres vurdering af, hvorledes samarbejdet har udviklet sig efter stop for børnefamilieydelse. Af Tabel 6-6 ses det, at sagsbehandlerne i forhold til 50 pct. af sagerne vurderer, at stop for udbetaling af børnefamilieydelsen ikke har påvirket samarbejdet mellem forældrene og forvaltningen, mens 16 pct. angiver, at stop for udbetaling af ydelser har påvirket samarbejdet i negativ eller overvejende negativ retning. Sagsbehandlerne angiver i 23 pct. af sagerne med stop i ydelse, at stop for udbetaling af børnefamilieydelsen har haft en overvejende positiv påvirkning af samarbejdet mellem forældrene og forvaltningen.

Tabel 6-6: Hvorledes har stop i børnefamilieydelsen påvirket samarbejdet mellem forældrene og forvaltningen?

	Hvorledes har stop for udbetaling af børnefamilieydelsen påvirket samarbejdet mellem forældrene og forvaltningen?	
	Antal	Pct.
Positiv ændring	0	0
Overvejende positiv ændring	6	23
Ingen ændring/hverken eller	13	50
Overvejende negativ ændring	3	12
Negativ ændring	1	4
Ved ikke	3	12
Total	26	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere som anvender loven.

Note: Data bygger kun på de 26 sager, som indgår i spørgeskemaundersøgelsen. I journalgennemgangen og interview med sagsbehandlere indgår data på 37 sager.

Der er således en tendens til, at sagsbehandlerne i hovedparten af sagerne vurderer, at stoppet i ydelsen ikke har ændret ved samarbejdsrelationen mellem forældre og forvaltningen, mens der er omtrent en fjerdedel af sagerne, hvor stop for udbetaling af ydelsen vurderes at have ført til en overvejende positiv ændring i forhold til samarbejdet.

Generelt er vurderingen blandt de interviewede sagsbehandlere, som oplever en positiv ændring i samarbejdet, at anvendelsen af forældrepålægget bevirker, at kommunen træder i karakter som myndighed, bl.a. ved at myndigheden "taler med store ord", og dette kan gøre det muligt at få konkretiseret og tydeliggjort specifikke handlingskrav til forældrene. I de enkelte tilfælde hvor der er givet forældrepålæg og ungepålæg i den samme sag, er sagsbehandlerens vurdering, at

dette giver mulighed for, at tydeliggøre krav til handlig og ansvar for handling hos både forældre og den unge.²⁹

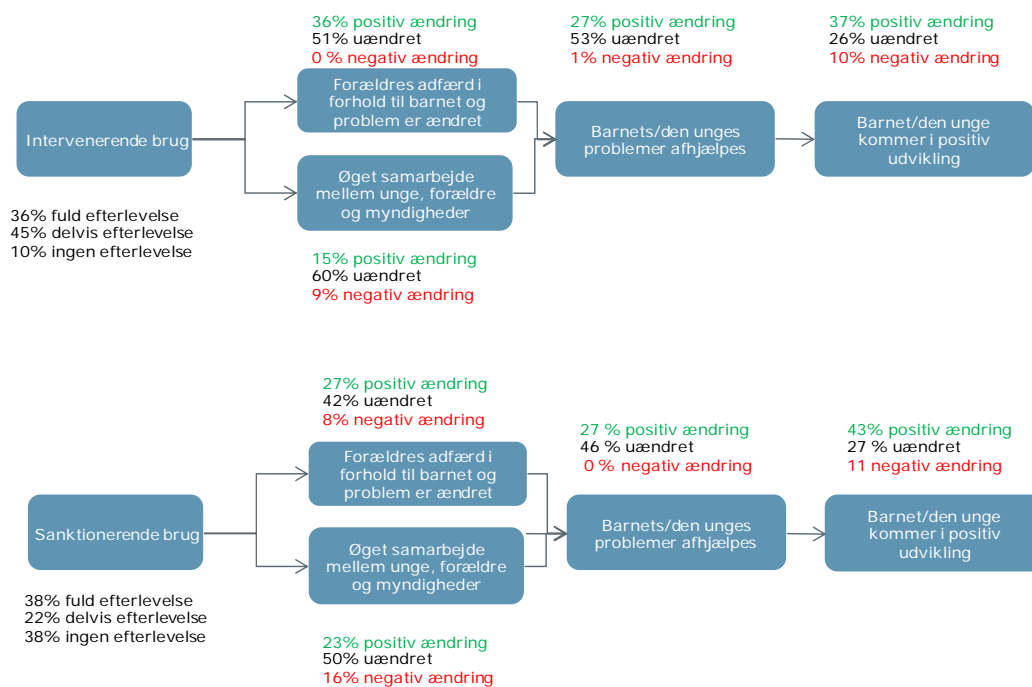
De sagsbehandlere, som derimod vurderer, at samarbejdet svækkes, peger på, at forældrene med forældrepålægget føler sig svigtet af og skubbet længere væk fra den myndighed, som ellers skulle være en hjælp og støtte, hvilket er med til at svække samarbejdet med myndigheden. På baggrund af kortlægningen af sager om forældrepålæg inden for perioden 01.01.-01.12.2010 fremgår det som tidligere beskrevet, at der har været enkelte klagesager vedrørende iværksatte pålæg. Der er tale om sager, hvor der ikke har været gennemført en § 50-undersøgelse forud for iværksættelse af forældrepålægget. Forældrene har i nogle sager fået medhold i deres klager.

Sagsbehandlerne peger entydigt på, at samarbejdet med forældrene er afgørende for at få et godt forløb og for at kunne yde den nødvendige hjælp til barnet eller den unge. For så vidt at sagsbehandlerne oplever, at samarbejdet ikke styrkes ved at give et forældrepålæg, så er der en risiko for, at barnet/den unge ikke kommer i en positiv udvikling.

Ses der nærmere på, hvilke forhold i familiens, forældrenes og dens unges situation, der kan have betydning for, hvorvidt der er et forbedret samarbejde mellem forældre og forvaltning efter et forældrepålæg er meddelt, er det tydeligt, at forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet er afgørende. Således viser analysen, at andelen af forældre, hvor samarbejdet med forvaltningen er blevet bedre efter et forældrepålæg, er større i de familier, hvor begge forældre er uden for arbejdsmarkedet, sammenlignet med familier, hvor begge parter er på arbejdsmarkedet eller kun én part er uden for arbejdsmarkedet. En af årsagerne til denne tendens kan formodentlig findes i, at økonomiske sanktioner eller risikoen for økonomiske sanktioner ikke har samme virkning i familier, hvor det økonomiske råderum er større.

Samlet overblik over virkninger af forældrepålæg i 2010

I figuren nedenfor fremgår et samlet grafisk overblik over de påviste virkninger af forældrepålæggene i de foregående analyser. Virkningerne er fremstillet i forhold til henholdsvis den intervenserende og sanktionerende brug af forældrepålægget.



²⁹ Der er i forbindelse med undersøgelsen ikke gennemført interview med forældre og unge i sager, hvor der har været meddelt både forældrepålæg og ungepålæg, hvorfor det ikke har været muligt at belyse dette set ud fra forældres og unges perspektiv.

6.3 Perspektivering: Pålæggets betydning i forhold til ændringer på længere sigte

I det følgende afsnit ses nærmere på forældreoplysningens virkninger på langt sigt i forhold til at skabe en positiv udvikling for barnet. Rambøll gennemførte på vegne af Servicestyrelsen en evaluering af forældreoplysning i 2007. På baggrund af den daværende kortlægning af sager er der rettet kontakt til de kommuner, som i 2007 havde anvendt forældreoplysning med henblik på at få adgang til de opdaterede sagsakter på børn og unge i 2010. Indhentningen af de opdaterede sagsakter fra sager kortlagt i den tidligere evaluering giver mulighed for at belyse sagsforløbet efter iværksættelsen af forældreoplysningen – og dermed tegne et billede af pålæggets mere langsigtede effekt på børnenes/de unges trivsel.

Det har været muligt at indhente oplysninger om 11 af de 26 sager, som indgik i evalueringen i 2007.³⁰ På baggrund af interview med sagsbehandlerne og journalgennemgang på de enkelte sager kan der identificeres en række udviklingsspor på tværs af sagerne i perioden 2007-2010.

Udviklingsspor i forhold til sager hvor der blev meddelt forældreoplysning i 2007:

- *Pålægget havde en positiv effekt i forhold til det oprindelige problem, og sagen er afsluttet:* I fire af sagerne gælder det, at der fortsat ses en positiv effekt af forældreoplysningen set i forhold til børnenes udvikling. Sagerne har haft effekt i forhold til de oprindelige problemstillinger. I to af sagerne gør det sig gældende, at der fortsat er andre problemstillinger i sagerne. Sagerne anses således af sagsbehandlerne fortsat at være sager med en flerhed af problemstillinger, og pålægget havde ikke indflydelse på andre aspekter af barnets liv. I de sidste to sager, som omhandlede skolefravær, kom begge børn i skole og fuldførte folkeskolen.
- *Barnet er blevet anbragt uden for hjemmet:* I to sager blev børnene anbragt uden for hjemme umiddelbart efter, at pålægget blev iværksat, og pålægget har ikke haft nogen betydning for barnets udvikling.
- *Familien fraflyttede kommunen umiddelbart efter forældreoplysningen:* I to af sagerne gælder det, at familien er flyttet flere gange inden for kommunen, og barnet har skiftet skole flere gange. Det har derfor ikke været muligt at følge op i forhold til udviklingen hos barnet.
- *Forældrene ankede sagen og fik medhold:* I to sager ankede forældrene påbegyndelsen og fik medhold. Det blev derfor frafaldet og ydelsen tilbagebetalt. Forældrene er dog ikke i stand til at leve op til kravene grundet psykiske problemstillinger.
- *Sagen lukket grundet barnets alder:* I en enkelt af de identificerede sager gælder det, at pålægget ingen effekt havde og sagen lukket grundet barnets alder.

På baggrund af gennemgangen af de opdaterede sager med forældreoplysning i 2007 viser evalueringen, at der i 4 ud af de 11 kortlagte sager har været en positiv udvikling i barnets situation i årene efter, at pålægget er iværksat. Dog må der i den forbindelse tages højde for det yderst begrænsede datagrundlag, som denne analyse beror på.

³⁰ Det gælder i flere af sagerne, at den sagsbehandler, som har siddet med sagen, ikke længere er ansat i kommunen, eller at det ikke har været muligt at finde frem til sagen.

7. KONKLUSION OG ANBEFALINGER

I dette kapitel samles op på evalueringens konklusioner angående anvendelse og virkningen af forældrepålæg og ungepålæg. På baggrund af de centrale fund opstilles anbefalinger, som kan understøtte en korrekt og virkningsfuld anvendelse af forældrepålæg og ungepålæg.

7.1 Hvordan anvendes forældrepålæg og ungepålæg

Det centrale spørgsmål i en evaluering af lovændringer er at undersøge, om formålet med loven er indfriet. Det overordnede formål med lovændringerne om forældrepålæg og ungepålæg er ifølge lovbemærkningerne at give kommuner nye handlemuligheder i arbejdet med udsatte børn, unge og familier med henblik på at understøtte, at børns og unges problemer afhjælpes og at børn og unge kommer i øget trivsel.

Evalueringen tegner et billede af, at pålæggene giver kommunerne nye handlemuligheder, som introducerer en ny praksis i relation til børn, unge og forældre. Evalueringen tegner dog også et billede af, at reglerne ikke er bredt anvendt. Således har 26 kommuner truffet afgørelse om at anvende forældrepålæg og fem kommuner har truffet afgørelse om at meddele et ungepålæg i perioden 1. januar 2010 til 1. december 2010. Hermed ses en stigning i anvendelsen af forældrepålæg set i forhold til anvendelsen i 2007, hvor der havde været anvendt forældrepålæg i 16 kommuner med en samlet anvendelse i 24 sager. Evalueringen har afdækket i alt 99 sager, hvoraf 94 sager udelukkende omhandler forældrepålæg, to sager udelukkende omhandler ungepålæg og tre sager omhandler en kombination af ungepålæg og forældrepålæg. Af de 97 sager, hvor der har været meddelt et forældrepålæg, har der været iværksat et stop i ydelsen i 37 sager.

Evalueringen viser, at de kommunale fagchefer og sagsbehandlere forklarer den begrænsede brug af forældrepålæg med, at der ikke har været relevante sager, samt en faglig vurdering af, at økonomiske incitamenter ikke ses som et hensigtsmæssigt redskab til at løse målgruppens problemer. Samtidig fremhæves det, at der er bekymring for, at økonomiske sanktioner kan lægge et pres på relationen mellem barnet og forældrene, som ikke er hensigtsmæssigt i forhold til at løse den unges problemer. Tilsvarende viser evalueringen, at de kommunale fagchefer og sagsbehandlere forklarer den stort set fraværende brug af ungepålæg med, at der ikke har været relevante sager i kommunen. Her påpeges, at redskabet er mindre relevant og anvendeligt, dels fordi problemet ofte omhandler forældreansvar, dels fordi der ikke foreligger sanktionsmuligheder over for de unge.

I omtrent en tredjedel af sagerne er der tale om familier med anden etnisk baggrund end dansk, og i over halvdelen af sagerne er der tale om familier, hvor mindst en af forældre er uden for arbejdsmarkedet. Samtidig viser evalueringen, at der er tale om en stor variation i forældrenes belastningsgrad, om end størstedelen af sagerne er kendetegnet ved en vis tyngde og kompleksitet. Her har der gennem længere tid været kontakt til familierne, og der har tidligere været iværksat forskellige foranstaltninger. I forhold til evalueringen i 2007 anvendes pålæggene i relation til børn med en større aldersmæssig spredning, om end størstedelen fortsat er i den skolepligtige alder. Evalueringen viser imidlertid også, at forældrepålægget ikke har været anvendt i forhold til alle fire fokusområder i loven. Loven anvendes således primært i relation til skolefravær og samarbejdsproblemer og kun i begrænset omfang i relation til kriminalitet og adfærdsmæssige problemer.

Endelig tegner evalueringen et billede af, at forældrepålæg har været helt eller delvist efterlevet i 81 pct. af sagerne med intervenerende brug og 60 pct. af sagerne med sanktionerende brug. Samtidig viser evalueringen, at en intervenerende brug af pålægget ifølge sagsbehandlerne i omtrent en tredjedel af sagerne har haft positive virkninger i relation til at ændre forældrenes adfærd i relation til barnet, at afhjælpe barnets problemer og at barnet kommer i positiv udvikling. Tilsvarende viser evalueringen, at den intervenerende brug af pålægget i 60 pct. af sagerne ikke har haft betydning for samarbejdet mellem forældre og myndighed. Et tilsvarende billede tegner sig ved den sanktionerende brug, hvor der indføres et stop i udbetaling af børnefamilieydelse som følge af, at pålægget ikke er efterlevet. Det umiddelbare resultat af ungepålæg er, ingen af

de fem pålæg er fuldt efterlevet. I én af sagerne med ungepålæg er pålægget delvist efterlevet, i tre sager af pålægget ikke efterlevet, mens efterlevelsen i den sidste sag er ukendt.

7.2 Hvilke forhold fremmer anvendelsen af loven

Evalueringen belyser, om der kan ses sammenhæng mellem den kommunale implementering og kommunernes anvendelse af forældre- og ungepålæg. Evalueringen belyser betydningen af:

- A. **Kendskabet til loven har betydning for anvendelsen:** Evalueringen tegner et billede af, at de sagsbehandlere, der har anvendt lovgivningen, i højere grad har været informeret om lovgivningen på et generelt plan. Ligeledes har de også i højere grad end sagsbehandlere, der ikke anvendt loven, drøftet anvendelsen i konkrete sager med deres leder eller kolleger. Evalueringen tegner dog også et billede af, at der blandt mange sagsbehandlere ikke er en dybtgående viden om den konkrete anvendelse af loven, og sagsbehandlere angiver begrænset kendskab om lovens praktiske anvendelse som afgørende i forhold til den manglende brug af loven.
- B. **De kommunale rammer og retningslinjer har betydning for anvendelsen:** Evalueringen viser, at der i højere grad er retningslinjer i kommuner, hvor reglerne har været anvendt, end i kommuner, hvor reglerne ikke har været anvendt. Samtidig viser evalueringen, at der blandt mange sagsbehandlere er usikkerhed i forhold til, hvordan man anvender forældre- og ungepålæg. Særligt er der usikkerhed i forhold til håndteringen af de faglige skøn om relevans og håndtering af opfølgning på efterlevelse. Evalueringen viser her, at der er gode erfaringer med, at forældre- og ungepålæg skal drøftes på teammøder før iværksættelsen, da dette sikrer en faglig sparring og samtidig fastholder fokus på muligheden for at anvende pålæg.
- C. **Ledelsesmæssigt fokus og opbakning har betydning for anvendelsen:** Evalueringen viser, at sagsbehandlere, som anvender loven i højere grad oplever, at der er ledelsesmæssigt fokus og opbakning til brugen. Der er dog også en udbredt tendens til, at der både på ledelsesniveau samt på sagsbehandlerniveau var fokus på lovens anvendelse i kommunerne i forbindelse med, at loven om forældreansvar trådte i kraft, men at dette fokus er aftaget med tiden.
- D. **Den faglige vurdering af nytte har betydning for anvendelsen:** Evalueringen tegner et billede af, at den generelle socialfaglige holdning til og vurdering af nytten af forældre- og ungepålæg har betydning for anvendelsen. Dette forhold genfindes på tværs af kommuner, uanset hvilke implementeringstiltag kommunerne har iværksat, men peger netop på vigtigheden af de kommunale tiltag.

7.3 Hvilke forhold fremmer virkningen af pålæg

Evalueringen belyser, hvilke forhold der har betydning for dels efterlevelse af pålægget, dels de afledte virkninger af pålægget. Evalueringen viser her, at følgende forhold har betydning for efterlevelsen og virkningen af pålæg.

- A. **Familiens baggrund har betydning for effekten:** Analysen viser en højere efterlevelse af pålægget blandt etnisk danske familier, end blandt familier med anden etnisk baggrund. En lignende tendens kunne spores i forbindelse med evalueringen i 2007. Tilsvarende peger evalueringen på, at der er større efterlevelse af forældre- og ungepålæg blandt familier, hvor mindst en af forældrene har tilknytning til arbejdsmarkedet.
- B. **Barnets alder har betydning for effekten:** I sager om forældre- og ungepålæg, hvor der ikke har været effekt, ses en højere andel af børn over 15 år, end i sager med forældre- og ungepålæg i familier, hvor børnene er yngre. Det formodes at være tæt forbundet med, at forældrenes mulighed for indflydelse i forhold til børnenes adfærd falder i takt med, at børnene kommer tættere på den kriminelle lavalder.
- C. **Årsagen til pålægget har betydning for effekten:** Analysen af effekten tegner et billede af, at efterlevelsen er højest ved pålæg, som er iværksat som følge af, at barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes. Den

næsthøjeste efterlevelseshgrad af pålægget findes i de familier, hvor forældrene viser modvilje mod at samarbejde med myndighederne om løsningen af barnets eller den unges problemer. Det formodes at være tæt forbundet med, at handlekravene her kan være relativt konkrete.

- D. **Forældrenes oplevelse af pålægget har betydning for effekt:** Der tegner sig i evalueringen et billede af, at forældrenes oplevelse af handlingskravene er afgørende for efterlevelsen af pålæggene. Flere forældre fortæller, at de indledningsvis efterlevede de forældre-pålæggets handlingskrav på grund af bekymring for, at manglende efterlevelse ville resultere i stop i udbetaling af børnefamilieydelse, men at de ikke var enige i, at handlingskravene i sidste ende ville medvirke til at løse det oprindelige problem.
- E. **Tidlig og tydelig kommunikation om pålægget har betydning for effekten:** Analysen viser, at formen for formidlingen af pålægget er en omstændighed, der har betydning for effekten af forældre-pålæg og ungepålæg. Således er der en klar tendens til, at andelen af efterlevede pålæg er større i de sager, hvor informationen er foregået både skriftligt og mundtligt på et møde med forældrene, set i forhold til sager hvor informationen kun er formidlet skriftligt.
- F. **Konkretisering og præcision har betydning for effekt:** Analysen viser, at jo mere entydigt og afgrænset forældre-pålægget og ungepålægget er, desto større vil forældrenes og den unges mulighed være for at efterleve pålægget: Således har det betydning, at kravene til handling er konkrete og afgrænsede, så det er tydeligt for såvel sagsbehandlere som forældre, hvad forældrene skal gøre for at leve op til forældre-pålægget. Det er ligeledes af betydning, at pålæggene formidles således, at det for forældrene og den unge bliver tydeligt, hvorledes handlingskravene vil medvirke til at løse problemerne i den unges situation.
- G. **Karakteren af pålægget har betydning for effekten:** Analysen viser en tendens til, at pålæg med handlingsanvisende krav til handling efterleves i større udstrækning end forældre-pålæg med både handlingsanvisende og handlingskvalificerende krav til handling. Som påpeget tidligere må der dog i den forbindelse tages højde for, at der i de pålæg, hvor handlingskrave er både anvisende og kvalificerende, er tale om mere belastede sagsforløb med en flerhed af problemstillinger.
- H. **Stop for børnefamilieydelse har ikke betydning for efterlevelsen, men har betydning for virkningen:** På baggrund analysen ses det, at stop for børnefamilieydelse ikke nødvendigvis medfører, at forældre-pålægget bliver efterlevet. Det peger også på, at effekten af pålæggene i høj grad er relateret til selve afgørelsen om forældre-pålæg frem for til effektueringen af stoppet for børnefamilieydelse, som ikke er så effektivt som afgørelse om forældre-pålæg. Dog er billede ikke entydigt idet evalueringen samtidig viser, at der i sager med stop i ydelsen ses betydelige virkninger i form af at barnet eller den unge kommer ind i en positiv udvikling.

7.4 anbefalinger

Evalueringen tegner samlet set et billede af, at forældre-pålæg og ungepålæg som udgangspunkt udgør nye handlemuligheder, og at pålæggene i en tredjedel af sagerne kan medvirke til at afhjælpe problemerne i familierne. Det indikerer, at programteorien bag loven er holdbar i relation til nogle målgrupper og problemstillinger. Evalueringen tegner dog også et billede af, at de nye handlemuligheder anvendes i relativt begrænset omfang. Dette indikerer, at implementeringen af lovændringerne kan styrkes. Evalueringens fund vedr. implementering og anvendelse af reglerne peger på følgende centrale anbefalinger.

Det anbefales, at der på nationalt niveau iværksættes følgende tiltag til at understøtte implementeringen og anvendelsen af forældreoplysning og ungeoplysning.

Fund	Anbefaling
Der er begrænset kendskab til de forskellige muligheder i anvendelsen af forældreoplysning og ungeoplysning.	Det anbefales, at mulighederne for at anvende forældreoplysningen i forhold til kriminalitet og adfærdsmæssige problemer formidles til kommunerne med henblik på at understøtte en større grad af anvendelse af reglerne i forhold til disse fokusområder.
Der er begrænset brug af ungeoplysning som følge af manglende sanktionsmulighed.	Det anbefales, at mulighederne og fordelene for at anvende forældreoplysningen og ungeoplysningen i samspil formidles til kommunerne med henblik på at understøtte en større grad af anvendelse af reglerne.
Der er usikkerhed i forhold til de procesretslige krav ved anvendelsen af oplysning.	Det anbefales, at det i vejledningen og øvrig kommunikation indskræpkes, at oplysning kun kan anvendes efter forudgående § 50-undersøgelse. Evt. kan udarbejdes tydeligere vejledning til brugen af forældreoplysning og ungeoplysning.

Det anbefales, at der på kommunalt niveau iværksættes følgende tiltag til at understøtte anvendelsen af forældreoplysning og ungeoplysning.

Fund	Anbefaling
Der er begrænset brug af ungeoplysning som følge af manglende sanktionsmulighed.	Det anbefales, at den nationale formidling suppleres med kommunale retningslinjer for, hvordan man kan anvende ungeoplysning i tilknytning til forældreoplysning.
At der er vanskeligheder forbundet med efterlevelse af og opfølgning på forældreoplysning pga. manglende konkretisering og målbarhed.	Det anbefales, at kommunerne udvikler fælles retningslinjer og standarder i relation til at fastsætte og følge op på handlekrav i oplysning med samme typer af problematikker. Fx hvor meget et fravær skal være reduceret, for at der er tale om efterlevelse af et oplysning.
At der er usikkerhed i forhold til håndtering af de faglige skøn – og i forlængelse heraf ligebehandling.	Det anbefales, at der etableres retningslinjer, hvor sagsbehandleren sikres sparring på anvendelsen af forældreoplysning og ungeoplysning, herunder sparring på vurderingen af relevansen og den konkrete udmøntning af oplysningen med klare handlinger og mål.

8. UNDERSØGELSESMETODE

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

- *En effektevaluering*
- *En virkningsevaluering*

Effektevalueringen afdækker, i hvilken grad de intenderede effekter er realiseret, og om der er uintenderede (positive som negative) effekter af brugen af forældre- og ungepålæg i den enkelte sag. Her ses på realiseringen af de umiddelbare resultater i form af et efterlevet forældrepålæg og ungepålæg samt virkninger i form af sikring af barnets udvikling og trivsel, som fx stabil skolegang. Vores tilgang til effektanalysen har taget udgangspunkt i en forandringsteori og en eksPLICIT testning af hypoteser om, hvordan pålæggene anvendes, og hvilke tilsigtede og utilsigtede konsekvenser anvendelsen af lovgivningen kan have. I effektanalysen anvendes både data fra spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlere vedrørende de konkrete sager samt data fra journalanalysen og interview med sagsbehandlere. Antallet af afdækkede sager i spørgeskemaundersøgelsen er mindre end det afdækkede antal sager i journalanalysen. I læsningen af effektanalysen må der således tages højde for, at datagrundlaget (antal sager) i de effektspørgsmål, som belyses via data fra spørgeskemaundersøgelsen, er mindre end i journalanalysen, hvor alle kortlagte sager indgår. Evaluator mener, at datagrundlaget i begge undersøgelser udgør et solidt udgangspunkt for analyserne.

Virkningsevaluering pointerer vigtigheden af at *forstå* sammenhænge mellem indsatser og resultater – både i forhold til selve implementeringen af bestemmelserne i den kommunale praksis og i forhold til anvendelsen af forældre- og ungepålæg i den enkelte sag. Med dette evalueringsmetodiske fokus søger vi viden om, *hvilke forhold i anvendelsen af pålægget* der har betydning for effekten.

8.1 Undersøgellesdesign og gennemførelse

Som optakt til evalueringen har Rambøll gennemført et litteraturstudie af tidligere studier af implementering af nye bestemmelser og nye foranstaltninger på det sociale område samt af det lovforberedende arbejde i forbindelse med vedtagelsen af lovændringen af loven om styrkelse af forældreansvaret. Sigtet med litteraturstudiet har været at udvikle dels en programteori for, hvorledes loven om forældrepålæg og ungepålæg formodes at virke, dels at opstille hypoteser om, hvordan forskellige forhold påvirker implementeringen, anvendelsen og effekten af lovgivningen. Denne tilgang har vist sig virkningsfuld, når komplekse fænomener – som virkningen af loven om forældrepålæg og ungepålæg – skal evalueres, idet dette giver mulighed for dels at undersøge de enkelte led i antagelserne om, hvorledes loven virker, dels at belyse hvilke betingelser der skal være til stede, for at loven får den tilsigtede virkning (Mayne 2001).

Den efterfølgende dataindsamling har været hypoteseafprøvende med henblik på at belyse sammenhænge mellem indsats, rammebetingelser og udfald. Nedenfor er en oversigt over, hvilke datakilder der i undersøgelsen benyttes til at belyse de enkelte hypoteser.

Tabel 8-1: Oversigt over hvilke datakilder der belyser de enkelte hypoteser

Emne	Hypoteser	Datakilder						
		Survey, fagchefer	Survey, sagsbehandlere, uden anvendelse	Survey, sagsbehandlere med anvendelse	Interview i kommuner med og uden anvendelse	Sagsanalyse	Interview med sagsbehandlere	Interview med unge/forældre
Implementering af loven – rammer og retningslinjer	Tydeliggørelse af kommunalbestyrelsens handleansvar medfører hyppigere brug af loven	X	X	X	X			
	Klare organisatoriske rammer for anvendelse af loven og opbakning fra ledelsen medfører hyppigere brug af loven	X		X	X			
	Større kendskab til loven blandt ledere og sagsbehandlere medfører hyppigere brug af loven	X	X	X	X		X	
	Tidligt etablerede og klare organisatoriske og processuelle rammer medfører hyppigere brug af loven	X	X	X	X			
	Positiv opfattelse af lovens relevans blandt kommunalpolitikere medfører hyppigere brug af loven	X	X	X	X			
	Positiv opfattelse af lovens relevans blandt lederne i socialforvaltningen medfører hyppigere brug af loven	X		X	X		X	
	Positiv opfattelse af lovens relevans blandt sagsbehandlere i socialforvaltningen medfører hyppigere brug af loven		X	X	X		X	
Implementering af loven – udmøntningen af reglerne	Tidlig præsentation for forældrene og den unge af muligheden for forældre pålæg og unge pålæg medfører større præventiv effekt			X		X	X	X
	Den præventive effekt øges, hvis muligheden for forældre pålæg og unge pålæg rettes personligt til forældrene og den unge, frem for hvis muligheden for forældre pålæg og unge pålæg formidles mere generelt			X		X	X	X
	Handlingsregulerende forældre pålæg og unge pålæg vil have størst effekt, hvis forældre pålægget/unge pålægget er entydigt og letforståeligt for forældrene og den unge			X		X	X	X
	Forældre pålæg kan etablere samarbejde/kontakt med forældre, der ikke før har været samarbejde/kontakt med			X		X	X	X
	Unge pålæg kan etablere kontakt til unge, hvor et frivilligt samarbejde ikke er tilstrækkeligt			X		X	X	X
Effekten af pålæg	Handlingsanvisende forældre pålæg vil have størst effekt, hvis forældre pålægget er entydigt og letforståeligt for forældrene			X		X	X	X
	Handlingsanvisende forældre pålæg vil have størst effekt, hvis forældre pålægget indgår som en del af en samlet forebyggende indsats			X		X	X	X
	Entydige forældre pålæg vil gøre det nemmere at vurdere efterlevelsen af pålægget			X		X	X	X
	Mere indgribende forældre pålæg (uden for forældrenes kontrolmuligheder) medfører mindre sandsynlighed for efterlevelse			X		X	X	X

Emne	Hypoteser	Datakilder						
		Survey, fagchefer	Survey, sagsbehandlere, uden anvendelse	Survey, sagsbehandlere med anvendelse	Interview i kommuner med og uden anvendelse	Sagsanalyse	Interview med sagsbehandlere	Interview med unge/forældre
	Deltagelse i forældreprogrammer øger sandsynligheden for efterlevelse af pålægget			X		X	X	
	Jo længere tid der er stop for børnefamilieydelse, desto højere efterlevelse af pålægget vil der være			X		X	X	
	Kommuner, der har anvendt loven forud for skærperne af lovgivningen, vil i større omfang anvende muligheden for i samspil med et ungepålæg at indføre et forældre-pålæg			X		X	X	
	Handlingsregulerende ungepålæg med præciseringer af de konkrete handlepligter vil øge sandsynligheden for efterlevelse			X		X	X	X
	Handlepligter med fokus på udvikling af personlige og sociale kompetencer øger sandsynligheden for efterlevelse af pålægget – og for en længerevarende effekt af pålægget			X		X	X	X
	Meddelelse om forældre-pålæg i forbindelse med et ungepålæg vil øge sandsynligheden for efterlevelse af ungepålægget			X		X	X	X
	Entydige ungepålæg med præciseringer af de konkrete handlepligter vil gøre det nemmere at vurdere efterlevelse			X		X	X	X

Vi har i undersøgelsen tilstræbt at triangulere datakilderne således, at de enkelte hypoteser undersøges ved hjælp af både forskellige metoder og forskellige informanter. Som det fremgår, er alle hypoteser således belyst ved mindst to forskellige former for data. I den løbende analyse har vi anvendt de forskellige datakilder til at belyse forskellige elementer i de løbende analyser.

I de følgende afsnit uddybes de enkelte undersøgelsesmetoder nærmere.

Eksplorative interview og litteraturstudie

Evalueringen indledes med eksplorative interviews med centrale interessenter i form af repræsentanter for Socialministeriet, Servicestyrelsen, KL og Dansk Socialrådgiverforeningen. De eksplorative interview har bidraget til at belyse forskellige behov for dokumentation af reglerens virkning samt til at udlede hypoteser til evalueringen.

Foruden de eksplorative interview har Rambøll gennemgået forskellige skriftlige kilder bag reglerne om forældre-pålæg samt evalueringer af lignende lovgivning på beskæftigelsesområdet og uddannelsesområdet. Rambøll har i forbindelse med den tidligere evaluering gennemført et kort internationalt dokumentstudie af lignende lovgivning i andre lande. På baggrund af erfaringer i forbindelse med den tidligere gennemførte kortlægning er der ligeledes udledt hypoteser til evalueringen. Denne kortlægning er baseret på et studie af eksisterende skriftlige kilder om anvendelsen og effekten af lignende tiltag. I kortlægningen er identificeret lignende lovgivning i hhv. England, Norge, Skotland, Sverige og Western Australia. Kortlægningen viser, at der er yderst sparsomme oplysninger om omfanget af anvendelsen af lovgivningen i de respektive lande, og at der endnu ikke foreligger systematiske evalueringer af hverken implementeringen eller effekten

af lovgivningen i de respektive lande. Kun i England foreligger der en opgørelse over omfanget af anvendelsen af lovgivningen.

Spørgeskemaundersøgelse

Formålet med undersøgelsen blandt fagcheferne har dels skabt et overblik over antallet af sager i de enkelte kommuner, dels afdækket rammer og retningslinjer for implementeringen og anvendelsen af pålæg – både præventivt, intervenerede og sanktionerende.

Som supplement hertil er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere på området for udsatte børn og unge. Her sondres mellem to gennemførte spørgeskemaundersøgelser: en spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere som har anvendt forældrepålæg og/eller ungepålæg, og en spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere der ikke har anvendt forældrepålæg eller ungepålæg.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne er gennemført som en totalundersøgelse. Her er sagsbehandlerne identificeret ved opfølgende kontakt til de kommuner, hvor fagchefen har oplyst, at kommunen enten har eller ikke har anvendt forældrepålæg og ungepålæg. Antallet af afdækkede sager på baggrund af kontakten til kommunerne overstiger antallet af sager kortlagt på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen til fagcheferne. Det kortlagte antal sager på baggrund af kontakten til sagsbehandlerne danner baggrund for analyse af sagerne om forældrepålæg og ungepålæg. I det omfang sagsbehandlerne har haft flere sager, har vedkommende fået tilsendt et spørgeskema, hvor sagsbehandleren har haft mulighed for svare på de sagsspecifikke spørgsmål for hver enkelt sag. Af Tabel 8-2 fremgår det, at der er foretaget en besvarelse for 80 pct. af sagsbehandlerne.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne, der ikke har anvendt et pålæg, er gennemført som en stratificeret udvælgelse, hvor der er foretaget en udvælgelse af 27 kommuner, som ikke har anvendt forældrepålæg og ungepålæg. Udvalget er sket således, at de 27 kommuner i videst mulig udstrækning er størrelsesmæssigt repræsentative i forhold til den samlede population af kommuner, der ikke har anvendt lovgivningen. Det har dog været nødvendigt at forholde sig pragmatisk til udvalget, idet nogle kommuner ikke har ønsket at deltage i evalueringen. Undersøgelsen er herpå gennemført som en totalundersøgelse blandt sagsbehandlerne i disse kommuner med en samlet stikprøve på 411 myndighedssagsbehandlere. Som det fremgår af Tabel 8-2, er det i forbindelse med denne spørgeskemaundersøgelse i alt lykkedes, at få en svarprocent på 76,6 pct.

Tabel 8-2: Svarprocent for spørgeskemaundersøgelserne

Fagchefer	Sagsbehandlere med brug af loven	Sagsbehandlere uden brug af loven
86,7 pct.	80 pct.	76,6 pct.

Den praktiske gennemførelse af alle tre undersøgelser foregik som en kombination af webbaseret og telefonisk undersøgelse. I spørgeskemaundersøgelsen blandt fagchefer var det i første omgang vanskeligt at få de kommuner, der ikke har anvendt loven til at deltage. Kombinationen af flere opfølgninger og kombinationen af svarmetoder betød imidlertid, at de fleste kommuner besvarede. Som det fremgår af Tabel 8-2, resulterede dette i en svarprocent på 86,7 pct.

I analysen i implementeringsafsnittet foretages sammenligninger af sagsbehandlerne besvarelser fra de to spørgeskemaundersøgelser. I den forbindelse skal det understreges, at den ene spørgeskemaundersøgelse er en totalundersøgelse (sagsbehandlere som anvender loven, hvor den anden er stikprøve (sagsbehandlere i de udvalgte 27 kommuner som ikke anvender loven).

Kvalitative interview i udvalgte kommuner

Som en del af analysen af brugen af reglerne er der ligeledes gennemført interview i kommuner med høj anvendelse og kommuner, som ikke har anvendt reglerne. Interviewene har udgjort et vigtigt element i forhold til belystningen af forskellige refleksioner over og forklaringer på, hvorfor reglerne anvendes forskelligt i kommunerne. Der foretoges interview i tre kommuner, som har anvendt loven og i fem kommuner, som ikke har anvendt reglerne. Der er i hver kommune gen-

nemført interview med fagdirektør og teamledere og myndighedssagsbehandlere på området for udsatte børn og unge.

Kvalitative interview og journalanalyse

Som supplement til spørgeskemaundersøgelserne har Rambøll Management gennemført kvalitative interviews med sagsbehandlerne, som har anvendt forældrepålæg og ungepålæg i 2010. Interviewene foregik enten som telefoninterviews eller som personlige interviews. Rambøll har ligeledes foretaget en række interview med forældre og unge, der har fået et forældrepålæg og eller et ungepålæg.

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

Tabel 8-3: Oversigt over kommuner og datakilder

Kommuner og datakilder					
Kommune	Spørgeskema-besvarelser (sagsbehandlere)	Antal sager afdækket	Antal gennemgåede journaler (pr. sag)	Gennemførte interview med sagsbehandlere (pr. sag)	Gennemførte interview med forældre (pr. sag)
1	1	0	0	0	0
2	1	1	1	1	0
3	3	5	5	5	2
4	1	1	1	1	0
5	2	5	5	4	0
6	3	5	0	3	1
7	0	5	1	1	0
8	1	3	0	1	0
9	2	2	2	2	0
10	2	1	1	1	1
11	0	3	2	2	0
12	2	6	4	4	1
13	1	1	1	1	0
14	2	2	0	2	0
15	1	3	3	1	0
16	2	2	3	2	1
17	1	1	1	1	0
18	4	17	17	12	0
19	2	2	0	2	1
20	1	0	0	0	0
21	1	1	1	1	0
22	1	2	1	2	0
23	6	31	23	28	5
24	*	*	*	*	*
25	**	**	**	**	**
26	**	**	**	**	**
I alt	40	99	72	76	12

Note: (*) Da sagsbehandlerne på sagen ikke længere er ansat i kommunen, og de nye sagsbehandlere ikke har kendskab til forløbet omkring anvendelsen af forældrepålægget, har det ikke været muligt at inddrage sagerne i evalueringen.

Note: (**) Kommunerne ønskede ikke at deltage i evalueringen.

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

Som det påpeges i rapporten har informationsniveauet i journalerne varieret, og derfor er informationerne suppleret med – og valideret gennem – interview med sagsbehandlere. Det er Rambølls vurdering, at denne kombination betyder, at det har været muligt at få præcise og entydige data, da de nøgleoplysninger, der er fokuseret på, er faktuelle oplysninger, der oftest beskriver antal gange en hændelse er sket, eller hvor lang tid der er gået fra én hændelse til en anden.

Det har været muligt at indhente journaler for 73 pct. af alle de kortlagte sager i perioden, og det er vurderingen, at analysen af journalerne giver et dækkende billede af afgørelserne om forældrepålæg og ungepålæg. Særligt når de gennemgåede sager har været ret homogene, og der ikke er grund til at tro, at de journaler, der ikke er gennemgået, vil adskille sig.

Der er gennemført interview med forældre angående 12 sager om forældrepålæg i forbindelse med evalueringen. Det har været en stor udfordring at få etableret kontakt til forældre, som har ønsket at deltage i undersøgelsen. Sagbehandlerne har været en afgørende indgang i kontakten til forældrene. Rambøll har udarbejdet et kort informationsbrev til forældrene, som sagsbehandlerne har videreformidlet til forældrene. Ligeledes har sagsbehandlerne drøftet muligheden for deltagelse i undersøgelsen med forældrene i forbindelse med den løbende sagsopfølgning. Erfaringen er, at mange af forældrene ikke ønsker at deltage grundet frustration over det iværksatte pålæg. Andre ønsker at lægge oplevelsen med forældrepålægget bag sig, da de er inde i en positiv udviklingsproces og ikke ønsker at blive mindet om pålægget. Rambøll har været i løbende dialog med sagsbehandlerne, som har gjort gentagne forsøg på at få forældrene til at deltage i undersøgelsen. I flere sager har sagsbehandlerne ikke kunnet få kontakt til forældrene inden for evalueringens tidsperiode. Endelig har det i forbindelse med undersøgelsen ikke været muligt inden for evalueringens tidsperiode at få gennemført interview med relevant fagligt personale med kendskab til de familier, hvor forældre har fået meddelt et forældrepålæg.

Det har i forbindelse med evalueringen ikke været muligt at gennemføre interview med unge vedrørende deres oplevelse af ungepålæg. Der er i sager med ungepålæg forsøgt kontakt til de unge, som har fået et pålæg via sagsbehandlerne på sagerne. Sagsbehandlerne har i sagerne med forældrepålæg og ungepålæg kontaktet forældrene for at drøfte muligheden for et interview med de pågældende unge. I to af sagerne gælder det, at sagsbehandlerne har skønnet at omstændigheder i familierne gjorde, at det ikke var hensigtsmæssigt at kontakte familien med henblik på deres deltagelse i undersøgelsen. Evaluator har i forbindelse med kontakten til forældre og unge lagt vægt på at inddrage sagsbehandlernes socialfaglige vurderinger i forhold til familiernes deltagelse i undersøgelsen.

9. BILAG 1: TABELLER FRA UNDERSØGELSEN

Tabel 9-1: Antal gange der er truffet afgørelse om forældreplæg og ungeplæg

Antal gange, der er anvendt plæg	Hvor mange gange er der truffet afgørelser om forældreplæg fra 1.1.2010-1.12-2010?		Hvor mange gange er der truffet afgørelser om ungeplæg fra 1.1.2010-1.12-2010?	
	Antal kommuner	Pct.	Antal kommuner	Pct.
1	8	31	4	80
2	7	27	0	0
3	5	19	1	20
4	1	4	0	0
5	2	8	0	0
11	1	4	0	0
Ved ikke	2	8	0	
Total	26	100	5	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer.

Tabel 9-2: Hvilke begrænsninger oplever du ift. skærpelsen af reglerne om forældreplæg og indførelse af ungeplæg?

	Antal	Pct.
Tvang og sanktioner kan modarbejde det gode frivillige samarbejde med forældrene	245	78
Ungeplæg er for omfattende og tidskrævende i forhold til, hvad der kan opnås	48	15
Økonomiske sanktioner kan lægge et yderligere pres på relationen mellem barnet og forældrene, som ikke er hensigtsmæssigt ift. at løse den unges problemer	224	71
Økonomiske incitament er ikke et hensigtsmæssigt redskab til løsning af målgruppens problemer	169	54
Andet	30	10
Oplever ingen begrænsninger	13	4
Total	315	-

Kilde: Sagsbehandlere uden anvendelse af loven.

Note: Det har været muligt for respondenterne at angive flere svar. Derfor summer svarene til mere end 100 pct.

Tabel 9-3: Årsager til manglende anvendelse af ungeplæg

	Der har ikke været sager, hvor det var relevant at træffe afgørelser om ungeplæg		Ungeplæg er for omfattende og tidskrævende i forhold til, hvad der kan opnås med et plæg	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	35	11	31	10
I mindre grad	59	19	35	11
Hverken eller	41	13	60	19
I høj grad	38	12	22	7
I meget høj grad	20	6	12	4
Ved ikke	122	39	155	49
Total	315	100	315	100

Kilde: Sagsbehandlere uden anvendelse af loven.

Tabel 9-4: Årsager til manglende anvendelse af ungepålæg

	Der har ikke været sager, hvor det var relevant at træffe afgørelser om ungepålæg		Ungepålæg er ikke et hensigtsmæssigt redskab til løsning af målgruppens problemer		Ungepålæg er for omfattende og tidskrævende i forhold til, hvad der kan opnås med et pålæg	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	7	9	6	8	13	16
I mindre grad	23	29	12	15	20	25
Hverken eller	4	5	20	25	23	29
I høj grad	24	30	18	23	7	9
I meget høj grad	19	24	17	21	10	13
Ved ikke	3	4	7	9	7	9
Total	80	100	80	100	80	100

Kilde: Fagchefer uden anvendelse af loven.

Tabel 9-5: Præventiv anvendelse af forældrepålæg i kommuner med anvendelse af loven

	Vi har informeret forældre om muligheden for at bruge forældrepålæg i sager, hvor der er problemer med at skabe et samarbejde med forældrene om løsning af barnets problemer. Dermed er lovens anvendelse præventiv		Vi har informeret forældre om muligheden for at bruge forældrepålæg i sager, hvor børnenes adfærd stiller krav om særlige handlinger fra forældrenes side. Dermed er lovens anvendelse præventiv	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	12	15	15	19
I mindre grad	8	10	8	10
Hverken eller	7	9	1	1
I høj grad	37	47	37	47
I meget høj grad	12	15	13	17
Ved ikke	3	4	5	6
Total	79	100	79	100

Kilde: Sagsbehandlere med anvendelse af loven.

Tabel 9-6: Præventiv brug af forældrepålæg i kommuner uden anvendelse af loven

	Der har ikke været truffet afgørelse om forældrepålæg, men risikoen for et pålæg har haft en præventiv virkning i sager, hvor der har været problemer med at samarbejde med forældrene om løsning af barnets problemer		Der har ikke været truffet afgørelse om forældrepålæg men risikoen for et pålæg har haft en præventiv virkning i sager, hvor børnenes adfærd stiller krav om særlige handlinger fra forældrenes side (f.eks. skolefravær, kriminalitet)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Slet ikke	55	18	58	18
I mindre grad	51	16	52	17
Hverken eller	47	15	39	12
I høj grad	20	6	23	7
I meget høj grad	7	2	9	3
Ved ikke	135	43	134	43
I alt	315	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere uden brug af loven.

Tabel 9-7: Præventiv brug af ungepålæg i kommuner uden anvendelse af loven

Der har ikke været truffet afgørelse om forældreoplysning, men risikoen for et pålæg har haft en præventiv virkning i sager, hvor den unges adfærd stiller krav om særlige handlinger (f.eks. skolefravær, kriminalitet)		
	Antal	Pct.
Slet ikke	55	18
I mindre grad	43	14
Hverken eller	50	16
I høj grad	12	4
I meget høj grad	4	1
Ved ikke	151	48
Total	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere uden brug af loven.

Tabel 9-8: Er der udarbejdet interne retningslinjer eller vejledning til brug af loven?

	Sagsbehandlere, som har anvendt loven		Sagsbehandlere, som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ja	13	33	34	11
Nej	14	35	168	53
De er under udarbejdelse/forberedelse	2	5	12	4
Ved ikke	11	28	101	32
Total	40	100	315	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Tabel 9-9: Hvilke retningslinjer er der for, hvorledes forvaltningen informerer forældre om mulighed for et pålæg inden en eventuel brug af loven?

	Sagsbehandlere, som har anvendt loven		Sagsbehandlere, som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ved generel information til forældre i målgruppen, f.eks. foldere eller andet informationsmateriale	2	13	0	0
I brev ved indkaldelse til møde i socialforvaltningen	13	81	21	47
Ved personlig samtale med sagsbehandler	15	94	35	78
Ved telefonsamtale	3	19	8	18
Andet	3	19	1	2
Ved ikke	0	0	4	9
Total	16	-	46	-

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser til sagsbehandlere.

Note: Spørgsmålet er kun besvaret af de sagsbehandlere som har svaret, ja på spørgsmål om hvorvidt der er udarbejdet retningslinjer for hvorledes informationsgangen i kommunen foregår.

Note: Det har været muligt for respondenterne at angive mere end et svar. Derfor summer svarene til mere end 100 pct.

Tabel 9-10: Er der udarbejdet vejledninger for anvendelsen af loven - evalueringen 2007

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

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt fagcheferne fra evalueringen af forældrepålæg i 2007.

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

Tabel 9-11: Hvorledes informerer forvaltningen forældrene om afgørelser om forældrepålæg og/eller et ungepålæg?

	Sagsbehandlere, som har anvendt loven		Sagsbehandlere, som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ved generel information til forældre i målgruppen, f.eks. foldere eller andet informationsmateriale	2	13	0	0
I brev ved indkaldelse til møde i socialforvaltningen	13	81	21	47
Ved personlig samtale med sagsbehandler	15	94	35	78
Ved telefonsamtale	3	19	8	18
Andet	3	0	1	2
Ved ikke	0	0	4	9
Total	36	-	69	-

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlerne.

Note: Spørgsmålet er kun besvaret af de sagsbehandlere som har svaret, ja på spørgsmål om hvorvidt der er udarbejdet retningslinjer for, hvorledes informationsgangen i kommunen foregår.

Note: Det har været muligt for respondenterne at angive mere end et svar. Derfor summer svarene til mere end 100 pct.

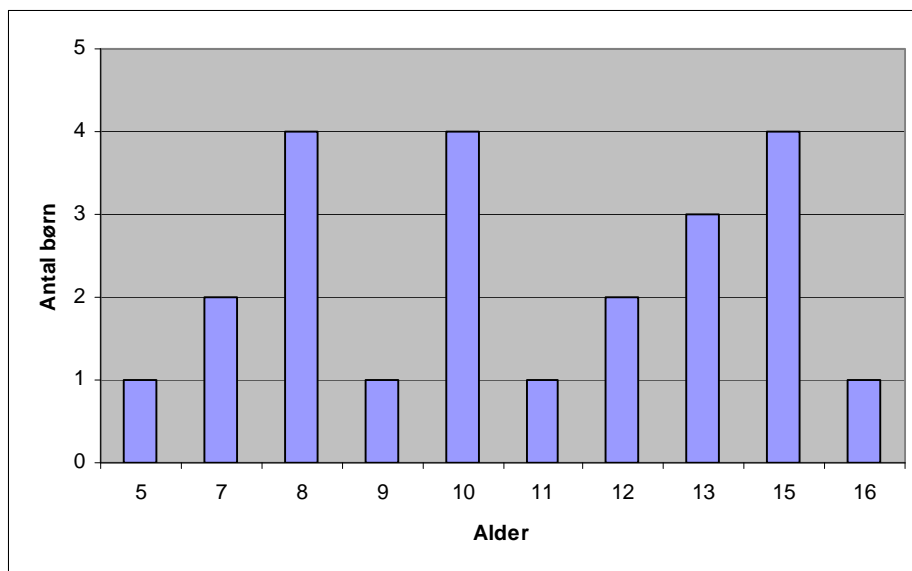
Tabel 9-12: Hvilke af følgende foranstaltninger anvendes som alternativ til forældre pålæg eller unge pålæg?

	Sagsbehandlere, som har anvendt loven		Sagsbehandlere, som ikke har anvendt loven	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Konsulentbistand med hensyn til barnets eller den unges forhold	16	40	169	54
Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet	21	53	206	66
Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer	24	60	213	68
Døgnophold	3	8	55	18
Aflastningsordning	5	13	70	22
Udpegning af en personlig rådgiver for barnet eller den unge	10	25	119	38
Udpegning af en fast kontaktperson for barnet eller den unge og for hele familien	22	55	229	73
Formidling af praktiktilbud	13	33	129	41
Anbringelse med samtykke	3	8	72	23
Anbringelse uden samtykke	4	10	37	12
Andre foranstaltninger	4	10	9	3
Ved ikke	11	28	53	17
Total	40	-	315	-

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Note: Det har været muligt for respondenterne at angive mere end et svar. Derfor summer svarene til mere end 100 pct.

Figur 9-1: Fordeling af børn på alder - evaluering af forældre pålæg i 2007



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere fra evalueringen af forældre pålæg i 2007.

Note: Figuren bygger på oplysninger fra 23 sager. I en sag har alderen været ukendt.

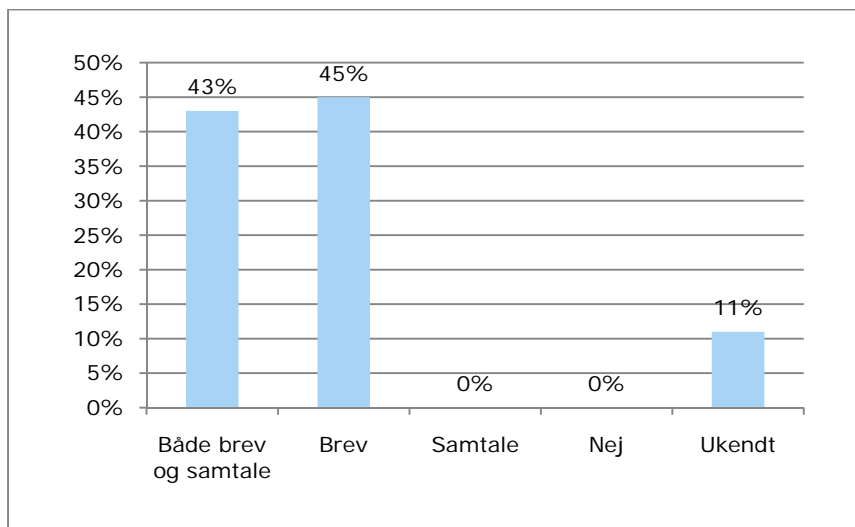
Tabel 9-13: Årsager til ungepålæg

	Antal
At barnet eller den unge har ulovligt skolefravær	3
At barnet har begået kriminalitet af en vis grovhed	1
At barnet har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer	1
At forældrene nægter at samarbejde med relevante myndigheder i løsningen af barnets problemer	0
Total	5

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til sagsbehandlere.

Note: Tabellen bygger på oplysninger fra 5 sager om ungepålæg.

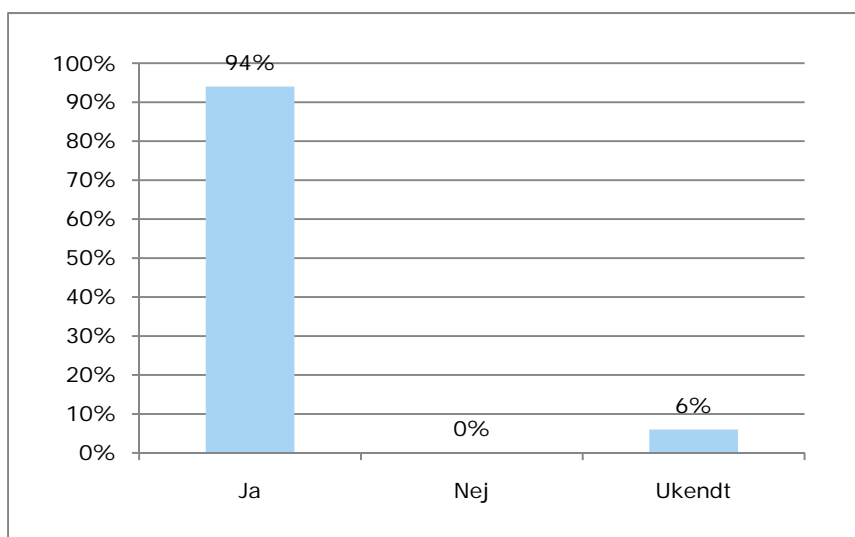
Figur 9-2: Formidlingsform på afgørelse



Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere.

Note: Tabellen bygger på oplysninger fra 88 sager, mens oplysningen er ukendt for 9 sager.

Figur 9-3: Information om konsekvenser af manglende efterlevelse ved pålæg



Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere.

Note: Tabellen bygger på oplysninger fra 94 sager, mens oplysningen er ukendt for 5 sager.

Tabel 9-14: Efterlevelse af ungepålæg

	Antal
Efterlevelse	0
Delvis efterlevelse	1
Ingen efterlevelse	3
Ukendt	1
Total	5

Kilde: Journalgennemgang og interview med sagsbehandlere.

Note: Tabellen bygger på oplysninger fra 5 sager om ungepålæg.

Tabel 9-15: Efterlevelse af pålæg og etnicitet

Efterlevelse af pålæg /eticitet	Etnisk dansk		Etnisk både dansk og anden etnisk baggrund end dansk		Anden etnisk baggrund end dansk	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Delvist	12	19	0	0	17	53
Ja	32	50	1	33	8	25
Nej	12	19	2	67	6	19
Pålægget kunne ikke efterleves	2	3	0	0	0	0
Andet	6	9	0	0	1	3
Total	64	100	3	100	32	100

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere.

Tabel 9-16: Efterlevelse af pålæg og forældrenes arbejdsstatus

Efterlevelse af pålæg / arbejdsstatus	1 uden for arbejdsmarkedet		2 uden for arbejdsmarkedet		Ukendt		Alle parter på arbejdsmarkedet	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Delvist	20	38	6	55	3	30	0	0
Ja	15	28	4	36	6	60	14	61
Nej	16	30	1	9	1	10	2	9
Pålægget kunne ikke efterleves	0	0	0	0	0	0	2	9
Andet	2	4	0	0	0	0	5	22
Total	53	100	11	100	10	100	23	100

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere.

Tabel 9-17: Efterlevelse af pålæg og formidlingsform om afgørelse

Efterlevelse af pålæg og formidlingsform om afgørelse	Samtale		Brev		Både brev og samtale		Ukendt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Delvist	0	0	13	29	11	26	5	46
Ja	0	0	18	40	19	44	4	36
Nej	0	0	12	27	6	14	2	18
Pålægget kunne ikke efterleves	0	0	0	0	2	5	0	0
Andet	0	0	2	4	5	12	0	0
Total	0	0	45	100	43	100	11	100

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Bygger på 99 sager om forældrepålæg og ungepålæg.

Tabel 9-18: Efterlevelse af pålæg og barnets alder

Efterlevelse af pålæg/barnets alder	0-5 år		6-9 år		10-12 år		13-14 år		15-17 år	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Delvist	4	25	7	39	10	46	4	25	4	15
Ja	8	50	8	44	8	36	7	44	10	37
Nej	3	19	3	17	3	16	3	19	8	30
Pålægget kunne ikke efterleves	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7
Andet	1	6	0	0	1	5	2	13	3	11
Total	16	100	18	100	22	100	16	100	27	100

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere.

Tabel 9-19: Efterlevelse af pålæg og stop i børnefamilieydelsen

Efterlevelse af pålæg og stop i børnefamilieydelsen	Ét eller flere stop		Ingen stop		Ukendt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Delvist	8	22	21	36	0	0
Ja	14	38	26	45	1	50
Nej	14	38	6	10	0	0
Pålægget kunne ikke efterleves	1	3	1	2	0	0
Andet	0	0	4	7	1	50
Total	37	100	58	100	2	100

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere.

Tabel 9-20: Hvorledes har pålægget påvirket barnets adfærd set i forhold til det oprindelige problem og stop i ydelse

Hvorledes har forældrepålægget påvirket barnets adfærd set i forhold til det oprindelige problem?	Ja, stop i ydelse		Nej, ingen stop i ydelse		Der har endnu ikke været opfølgning	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Positiv ændring	3	12	3	6	0	0
Overvejende positiv ændring	4	15	11	22	0	0
Ingen ændring/hverken eller	12	46	28	57	2	50
Overvejende negativ ændring	0	0	1	2	0	0
Negativ ændring	0	0	0	0	0	0
Ved ikke	7	27	6	12	2	50
Total	26	100	49	100	4	100

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere.

Tabel 9-21: Har pålægget haft en positiv betydning for barnets udvikling og stop i ydelse

Har pålægget haft en positiv betydning for barnets udvikling?	Ja, ét eller flere stop		Nej, ingen stop i ydelse		Ukendt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ja	16	43	20	34	1	25
Nej	4	11	6	10	0	0
Uændret	10	27	16	28	0	0
Andet	6	16	16	28	3	75
Ikke relevant	1	3	0	0	0	0
Total	37	100	58	100	4	100

Kilde: Analyse af journaler og interviews med sagsbehandlere. Bygger på 37 sager med ét eller flere stop i ydelsen.