

FRANK EBSEN



**BØRN OG UNGE**  
MED BEHOV FOR  
**SÆRLIG STØTTE?**  
FRA 1990-2005

Danmarks Pædagogiske  
Universitetsforlag  
*Danish School of Education Press*

## **Børn og unge med behov for særlig støtte? Fra 1990-2005**

Af Frank Ebsen

© Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag og forfatteren

Dette materiale er under samme titel oprindeligt publiceret af HPA-projektet ved Danmarks Pædagogiske Universitet, Aarhus Universitet (HPA – Handlekompetence i pædagogisk arbejde med udsatte børn og unge). Oprindeligt udgivet fra 2006-2007. Se mere om HPA på [www.dpu.dk/hpa](http://www.dpu.dk/hpa).

1. udgave

ISBN: 978-87-7684-235-2

Forside og sats: Og Jensen, grafisk design

I serien om handlekompetencer i pædagogisk arbejde med socialt udsatte børn og unge er udkommet:

1. Bente Jensen: *Social arv – Om social arv, ulighed i livschancer og målgrupper og forskningsmæssige perspektiver for HPA-intervention*. ISBN 978-87-7684-231-4
2. Niels Rosendal Jensen: *Bourdieu-notatet*. ISBN 978-87-7684-232-1
3. Pär Nygren: *Socialt udsatte børn og unge i et handlekompetenceperspektiv*. ISBN 978-87-7684-233-8
4. Bente Jensen: *Kan daginstitutioner gøre en forskel? – Fra forskning om daginstitutioner set i lyset af et kompetence- og eksklusionsperspektiv*. ISBN 978-87-7684-234-5
5. Frank Ebsen: *Børn og unge med behov for særlig støtte? Fra 1990-2005*. ISBN 978-87-7684-235-2
6. Frank Ebsen: *Børn og unge med særlige behov – i forskning i Danmark*. ISBN 978-87-7684-236-9
7. Bente Jensen et al.: *Pædagogiske læreplaner – og nye muligheder?* ISBN 978-87-7684-237-6
8. Kirsten Elisa Petersen: *Daginstitutioners betydning for udsatte børn – en forskningsoversigt*. ISBN 978-87-7684-239-0
9. Helle Schjellerup Nielsen: *Indsats og virkning på døgninstitutioner for børn og unge – et litteraturreview*. ISBN 978-87-7684-240-6
10. Stig Broström: *Pædagogik i daginstitutionen med henblik på udvikling af børns handlekompetence*. ISBN 978-87-7684-242-0
11. Søren Langager: *Socialpædagogisk arbejde på døgninstitutioner/opholdssteder med særligt henblik på udvikling af handlekompetencer*. ISBN 978-87-7684-243-7
12. Bente Jensen & Mie Rasbech: *Implementeringsprocesser i pædagogisk praksis – Om konkretisering af ideer i en udviklingsproces med HPA-projektet som eksempel*. ISBN 978-87-7684-244-4
13. Pär Nygren: *At udvikles ved at udvikle – en model for deltagerstyrede forandringsprocesser i HPA's udviklingsdel*. ISBN 978-87-7684-245-1
14. Bente Jensen & Mie Rasbech: *Evaluering af lokale udviklingsprocesser – Om model- og metodeudvikling i evalueringsperspektiv*. ISBN 978-87-7684-246-8

Kopiering af denne bog er kun tilladt ifølge aftale med Copy-Dan

[www.forlag.dpu.dk](http://www.forlag.dpu.dk)

# FORORD

Dette arbejdsmateriale er udarbejdet som en del af forskningsprojektet 'Handlekompetencer i pædagogisk arbejde med socialt udsatte børn og unge - indsats og effekt' (HPA-projektet). Materialet er en del af en serie på i alt 14 tekster, der alle stammer fra projektet, som blev søsat i 2006.

Projektets sigte er at udvikle metoder, der giver pædagoger mulighed for at udvikle deres pædagogiske handlekompetencer, så de kan fremme udsatte børns handlemuligheder og livschancer.

Negativ social arv knytter sig til den kendsgerning, at de socioøkonomiske vilkår ikke er ens for alle, men er ligeledes bundet til den marginalisering, som socialt udsatte ofte oplever. De to former for negativ social arv kan gensidigt forstærke hinanden. Når en marginaliseringsproces først er i gang, er det vanskeligt at bryde den. Processen føres ofte videre fra generation til generation, blandt andet på grund af et mangelfuldt socialt netværk og på grund af manglende personlige ressourcer hos de involverede. Det er disse processer, der ofte beskrives som 'onde cirkler'. Daginstitutionen har unikke muligheder for at styrke børns udvikling og læring fra den tidligste alder, men der kan også være risiko for, at det modsatte sker – at børn præget af 'negativ social arv' fastholdes i eller måske oven i købet forstærker de negative mønstre. Døgninstitutioner har andre muligheder for at gribe ind og støtte udsatte børn i deres videre udviklingsforløb.

Der er bred enighed om, at en tidlig indsats over for socialt udsatte børn og unge kan give bedre livschancer for disse børn. Vi ved også fra anden forskning, at en satsning, der rettes imod udvikling af børns kompetencer og læringspotentialer og en samtidig modarbejdning af risikoprocesser, er et skridt på vejen. HPA-projektet vil i forlængelse heraf identificere de pædagogiske interventioner, der opnår de bedste resultater i forhold til at bryde den negative sociale arv. I projektet lægges der både vægt på børnenes og pædagogernes handlekompetencer. Begrebet handlekompetence kan defineres ud fra fem dimensioner, som tilsammen gør det muligt for det enkelte menneske at navigere i de omgivelser, som det er en del af. De fem dimensioner er: 1) viden, 2) færdigheder, 3) evne til at tage kontrol, 4) identitet og 5) handleberedskab. I HPA-projektet er den sociale kompetence og læringskompetence i fokus

HPA-projektet har som formål at udvikle en evidensbaseret intervention, som sigter imod social innovation, dvs. fornyelse af den sociale praksis. Det overordnede mål er at afprøve interventionens effekter og undersøge spørgsmålet: Hvilke interventionsformer har positive effekter med hensyn til målopnåelse i pædagogisk arbejde med socialt udsatte børn og unge, når vi ser interventionen fra en vinkel, hvor handlingskompetencer er i centrum?

Arbejdspapirerne danner baggrund for en såkaldt Kvalifikationsmappe, som de pædagogiske personaler og konsulenter har arbejdet selvstændigt med i løbet af interventionsforløbet. Materialet er anvendt i forbindelse med interventionens tre delelementer. For det første er der studiedelen, hvor institutionerne er blevet introduceret til problematikken om udsatte børn med det formål at opbygge et fælles begrebsligt grundlag for arbejdet med pædagogisk fornyelse relateret til udsatte børn. For det andet er materialet blevet brugt i procesdelen i forbindelse med begrebet "handlekompetence", som er et af projektets bærende begreber både som mål for børns udvikling og som indhold i pædagogers kvalificeringsprocesser. For det tredje er der innovations- og organisationsdelen, hvor materialet er blevet brugt som inspiration til pædagogisk fornyelse.

Materialet har således været afprøvet i såvel institutionerne som i konsulenteres arbejde med at give supervision til institutionerne, der arbejder med HPA-interventionen. 2006-2007 blev materialet anvendt i forbindelse med projektet, på dette tidspunkt i printudgave med titlen: 'Arbejds-papirer'. Den nuværende udgivelse i e-bogsformat henvender sig i særdeleshed til ledere og personale i dag- og døgninstitutioner, pædagogiske konsulenter samt forskere, studerende, praktikere, politikere og alle med interesse og ansvar for udvikling af samfundsmæssige indsatser over for udsatte børn. HPA-projektets resultater vil blive analyseret og publiceret ultimo maj 2009.

HPA-projektet er under gennemførelse ved Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (DPU) og er finansieret af Det Strategiske Program for Velfærdsforskning (Socialministeriet) i perioden oktober 2005 frem til maj 2009. Undervejs i forløbet er der etableret samarbejde med Den sociale Højskole København (Professionshøjskolen København), Frøbel Seminarium (Professionshøjskolen København), Jysk Pædagog Seminarium (VIA

University College), Ålborg Socialpædagogiske Seminarium (Professionshøjskolen University College Nordjylland) og konsulenter fra Århus og Hvidovre Kommune samt praktikere i dag- og døgninstitutioner i to kommuner – Hvidovre og Århus. Projektet er organiseret på DPU i en koordinationsgruppe, en projektgruppe og projektmodulgrupper, og der er endvidere etableret en baggrundsgruppe og en nordisk forskergruppe.

Endvidere har følgende gruppe forskere deltaget som Peer-Reviewere i processen: Bo Vinnerljung (Professor, Socialstyrelsen, Stockholm), Erik Jørgen Hansen (Professor), Eva Gulløv (Lektor, DPU), Ib Ravn (lektor, LLD/DPU), Inge Johansson (Professor, Stockholm Universitet), Jesper Olesen (Forskningsleder, LLD/DPU), Jill Mehlby (Docent, AKF), Lisbeth Eriksson (Docent, Linköping Universitet), Mads Meier Jæger (Seniorforsker, SFI), Niels Ploug (Forskningschef, SFI), Peter Koudahl (adjunkt, DPU), Sonja Sheridan (Universitetslektor, Göteborg Universitet), Sven Bremberg (Docent, Stockholm Universitet), Tine Egelund (Seniorforsker, SFI), Tore Andreassen (Projektleder, Høgskolen i Bodø).

*På projektgruppens vegne  
Bente Jensen, lektor, ph.d., projektleder  
København, maj 2008*

## INDHOLD

7	<b>Indledning</b>
7	<b>Særlig støtte til børn og unge</b>
8	<i>Variationer i opfattelsen af børn med behov for særlig støtte</i>
9	<b>Love og vejledninger</b>
9	<i>Graversen udvalget</i>
10	<i>Lovgivningen af 1993</i>
14	<i>Lovgivningen i 1998</i>
16	<i>Lovgivningen i 2001</i>
19	<i>Lovgivningen i 2006</i>
21	<b>Lovgivninger og "særlig støtte" børn og unge – en sammenfatning</b>
26	<b>Litteratur</b>

## INDLEDNING

I HPA projektet anvendes begrebet "socialt udsatte børn og unge". Det er én blandt flere måder at betegne børn, som omfattes med særlig opmærksomhed af medarbejdere i daginstitutioner, døgninstitutioner, forvaltninger m.v. Andre betegnelser kan være dårligt stillede børn og unge, anbragte børn, umulige børn, problembørn osv.

I lovgivningen anvendes en anden term. Der betegnes børnene som børn med behov for særlig støtte. Under den betegnelse angiver loven retningslinjer for, hvordan socialt udsatte børn og unge skal behandles. Den giver grundlag for, hvornår og hvordan offentligt ansatte medarbejdere, som møder disse børn, bør og skal handle. Når loven ændres, forandres derfor også det sociale arbejde, de udfører over for disse børn.

Det er de sidste 15 års lovændringer, som jeg i det følgende vil se nærmere på. Formålet er at undersøge, hvordan loven opfatter børnene, og hvordan indsatsen ønskes tilrettelagt med udgangspunkt i denne opfattelse. I en anden analyse (HPA Arbejdsrapport 5b, Ebsen, 2006) vil jeg se nærmere på en række forskningspublikationer fra Socialforskningsinstituttet (SFI), hvoraf flere rapporter i de senere år eksplicit er indgået som referencer i lovgivningen.

## SÆRLIG STØTTE TIL BØRN OG UNGE

De børn som opfattes som børn eller unge med behov for særlig støtte, får tildelt betegnelsen af kommunale sagsbehandlere. De undersøger, om børn opfylder lovens betingelser for at kunne modtage hjælp, og for at kunne opnå en sådan, må de anses for at være børn med særlige behov. De må således adskille sig fra andre børn, som ikke har et sådant, og dermed afvige fra flertallet af børn på en måde, som gør, at de kan omfattes af betegnelsen.

Udvælgelsen af de pågældende børn sker i praksis ofte gennem underretninger fra lærere, pædagoger og sundhedsplejersker eller i nogen grad fra forældrene selv. Det er personer, der har daglig og hyppig kontakt med børnene, og gennem underretninger kan udtrykke en bekymring, som foranlediger sagsbehandlere til at tage kontakt til børnene og deres forældre. Sagsbehandlernes stillingtagen er således påvirket af de udvælgelsesprocesser, som foregår i barnets omgivelser – ofte i daginstitution og skole. Pædagoger og andre medarbejders opfattelse inddrages sammen med sagsbehandlernes egne indtryk af familien i beslutningen om, hvorvidt et barn har behov for særlig støtte.

Hvis børn har behov for særlig støtte, skal sagsbehandlerne vurdere,

hvordan den særlige støtte kan udformes og ideelt set efterfølgende sætte den i værk. Også i denne proces indgår pædagoger og andre kommunale medarbejdere. Dels fordi de gennem deres daglige kontakt med barnet har mulighed for umiddelbart at gøre en indsats, dels fordi deres vurdering har betydning for, om barnet kan forblive hjemme eller må anbringes.

Hvis en indsats sættes i gang, skal det ideelt set vurderes, hvorvidt den lykkes, om den skal forandres og eventuelt ophøre. Sagsbehandlerne tager beslutningen om at lukke børnene ud af den offentlige indsats igen. Men også i den forbindelse har andre medarbejders informationer om, hvordan barnet klarer sig i dagligdagen, i den lokale skole, daginstitution eller døgninstitution betydning.

Udvælgelsesprocessen af børn med behov for særlig støtte kan opdeles i to dele. Den første handler om at udpege, hvilke børn som skal omfattes af indsatsen. Den anden handler om, hvornår de skal lukkes ud af den offentlige børneforsorg igen. I det følgende vil jeg se nærmere på, hvordan især den første del foregår.

### **Variationer i opfattelsen af børn med behov for særlig støtte**

Min forventning, da jeg gik i gang med at læse lovgivningsstoffet, var, at der ville være en vis udvikling i definitionerne. I mit baghoved lå det internationale eksempel om defineringen af begrebet børnemishandling (Hacking, 1999). Børnemishandling blev et anerkendt og vigtigt medicinsk begreb fra begyndelsen af 1960'erne, hvor amerikanske røntgenlæger offentliggjorde undersøgelser, der dokumenterede, at en vigtig årsag til små børns død var børnemishandling. Hacking viser, hvordan begrebet børnemishandling efterfølgende blev udvidet til at omfatte flere børn og flere problemtyper bl.a. seksuelle overgreb. Han illustrerer, at begreber om børn (og andet) ikke er statiske eller konstante, men udtryk for en udvikling, der ikke alene er begrundet med forandringer i den måde, børn rent faktisk behandles på.

Støtte til børn og unge er ikke et nyt fænomen. Det danske samfund har siden begyndelsen af 1708 haft love om forældreløse og omstrejfende børn. I moderne tid kan lovgivningen inddeles i tre historiske faser (Egelund 1997). Den første er påbegyndt i slutningen af 1800-tallet med lovgivning fra 1905, den næste i begyndelsen af 1960'erne med lovgivning bl.a. i 1964 og den sidste i slutningen af 1980'erne med lovgivning fra 1993. Da det er den aktuelle lovgivning, som er i fokus i HPA-projektet er hensigten med det følgende at se nærmere på, hvordan lovgivningen i



denne periode beskriver og dermed udpeger børn med behov for særlig støtte.

## LOVE OG VEJLEDNINGER

### Graversen udvalget

Grundlaget for den aktuelle lovgivning etableres med Graversenunderudvalgets arbejde i slutningen af 1980'erne. Udvalget blev nedsat på baggrund af kritik af bostandslovens regler om børnefamilier med særlige behov, og skulle undersøge mulighederne for at forbedre retssikkerheden på området (Betænkning 1212 1990:7).

I betænkning 1212 præsenteres to grundholdninger, som er taget fra forskning på området. Den ene holdning definerer forældre som de, der indtræder i et psykologisk samspil med barnet i rollen som forældre. Det er altid en tilstedeværende og aldrig en fraværende voksen, der kan betragtes som forældre. Det medfører hos den professionelle og i det sociale system en tilbøjelighed til at adskille barnet fra forældrene i forbindelse med anbringelse. Opfattelsen betegnes "barnets ret forkæmperne" (betænkning 1212, 1990:30). Den anden grundholdning angiver, at barnet frem til 3-5 års alderen udvikler en evne til at skelne mellem sig selv og omverdenen. De personer, som indgår i rollen som forældre til barnet vil have en vedvarende betydning, og hvis de ikke er der, vil barnet bære på en tomhed resten af livet. Som konsekvens heraf lægger behandlingen vægt på at bevare relationen til de oprindelige forældre, da de fungerer som identifikationsfigurer, uanset hvor frustrerende det vil være. Denne retning kaldes "barnets rødder" (Betænkning 1212, 1990:s.31).

Udvalget udtrykker, at det ikke vil basere sig på en af retningerne, men peger på, at:

*"Dansk tradition – og lovgivning – har været at støtte et samvær mellem barn og forældre efter anbringelse, og udvalgets forslag indeholder ikke noget brud med denne opfattelse." (betænkning 1212, 1990:32)*

Udvalget formulerer, at det vigtigste princip for lovgivningen er kontinuitet. Der skal skabes kontinuitet i opvæksten, så barnet kan vokse fra at være lille til at blive stor, og gå fra at være afhængig til at blive selvstændig (betænkning 1212, 1990:28). Et vigtigt element er kontakten mellem de oprindelige forældre og barnet, og betænkning 1212 tilføjer, at for de unge skal der arbejdes for, at deres familiemæssige situation ikke "overbelastes". (betænkning 1212, 1990:29). Derved lægger udvalget sig i realiteten tættere på tilhængerne af "barnets rødder" end på "barnets ret".

Kontinuitetsprincippet giver grundlag for i lovgivningen at stille krav om, hvordan indsatsen skal foregå. Det er vigtigt, at der laves en grundig undersøgelse (problemanalyse) af barnet og familien:

*”Vægtningen af undersøgelsen har således til hensigt at fremme en tænkning ifølge hvilken en foranstaltning bør være konkret begrundet i familiens forhold og have et indhold, der er nøje afpasset efter problemformulering og familiens ressourcer.”(Graversen 1990:33)*

Undersøgelsen skal rumme både forældres og barns oplevelse af situationen. Familien skal inddrages i beslutningerne og helst have opstillet flere handlingsalternativer for, hvad de kan gøre – herunder at vælge mellem flere offentlige tilbud.

Graversenudvalget foreslår, at der laves en skriftlig handlingsplan, som forældre skriver under på – giver samtykke til. Den skal revideres regelmæssigt og bruges som et dialogværktøj mellem forældre og kommune. Målet er at sikre, at forældre ikke føler sig tvunget til at gå med på en frivillig anbringelse – de såkaldte gråzoneanbringelser.

Der lægges endvidere vægt på, at der er en indgående dialog med barnet dels ved anbringelser dels under anbringelsen, så barnet hele tiden kan vende tilbage til begivenhederne og sin historie. Der skal under anbringelsen gives gode muligheder for kontakt mellem barn og forældre. Der skal samarbejdes med forældrene om mulige ændringer i hjemmet, hvis barnet skal hjemgives. Det er led i kontinuitetsprincippet.

Der er i betænkningen ingen angivelser af, hvem de særlige børn og unge er. Der er i et afsluttende bilag en sammenligning af problematikker mellem børn anbragt på kost/efterskoler og andre anbragte, der rummer korte beskrivelser af deres problemkomplekser. Det virker imidlertid klart som et bilag uden egentlig betydning for betænkningen, der koncentrerer sig om sagsbehandling, foranstaltninger og deres indbyrdes sammenhæng.

### **Lovgivningen af 1993**

Loven som trådte i kraft i 1993 er en revision af bistandsloven på grundlag af Graversen betænkningen. Både før og efter lovændringen i 1993 var formålet med loven, at der blev ført et offentligt tilsyn med de forhold, hvorunder kommunens børn lever, og at der i de relevante tilfælde blev givet støtte til forældres opdragelse og pleje af børn.

I loven før 1993 bliver målgruppen beskrevet som børn, der ikke har forældre eller/og børn, som trænger til særlig støtte. Det beskrives, at der skal ydes særlig vejledning og støtte, når:

*"barnet har vanskeligheder i forhold til sine daglige omgivelser, skolen eller samfundet, eller når barnet i øvrigt lever under utilfredsstillende forhold." (lov 817 1990 §32)*

Denne formulering er bibeholdt i 1993-loven, og i ministeriets vejledning er der ikke yderligere specificationer af, hvilke børn det handler om. Der sker dog i 1993-loven en præcisering af de tilfælde, hvor kommunen skal gribe ind uden forældres samtykke. Det skal ske:

*"Når der på grund af*

- 1) utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet eller den unge,*
- 2) vold eller andre alvorlige overgreb,*
- 3) misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller den unge eller*
- 4) andre adfærds- eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge er åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade, kan børn og unge-udvalget uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 15 år, træffe beslutning om, at barnet eller den unge anbringes uden for hjemmet, jf. § 33, stk. 2, nr. 10." (lov 501:§35, 1992<sup>1</sup>)*

Det fremgår, at intentionen ikke var at ændre den eksisterende praksis, men i stedet bringe lovgivningen i overensstemmelse med praksis. Der sker imidlertid en klar forandring i lovgivningen, da der i vejledningen indføres et risikobegreb, som tyder på, at formålet ikke længere kun er at beskytte barnet mod overgreb eller yderligere overgreb:

*"Begreberne "åbenbar risiko" og "sundhed eller udvikling" angiver endvidere, at der skal tages hensyn til såvel barnets/den unges øjeblikkelige tilstand som til dets fremtidige opvækstbetingelser."*

*(Vejledning 218:pkt.71, 1992)*

Vejledning 218 fremhæver desuden, at der kan gribes ind når:

*"der hos barnet eller den unge kan påvises problemer af adfærdsmæssig, følelsesmæssig eller lignende art, og at hjemmemiljøet er ude af stand til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer." (vejl.218 pkt.75, 1992)*

Dvs. at indgreb kan ske, inden problemerne i sig selv bliver så udtalte, at de kan begrunde et tvangsindgreb. Der skal således gribes ind, hvis der er forhold, der på et senere tidspunkt vil kunne begrunde et tvangsindgreb.

Formuleringer om "fremtidige opvækstbetingelser" og "et senere tidspunkt" viser, hvordan barnet ikke kun skal vurderes i forhold til sin nuværende situation, men også i forhold til, hvordan dets opvækstbetingelser fremover vil blive. I vejledningen understreges desuden, at det er vigtigt at gribe ind allerede, når der er frygt for, at barnet kan blive skadet. Der skal altså laves en hypotetisk vurdering af, hvorvidt barnet kan blive skadet. Begge formuleringer er nye. Hvis den følges i praksis, vil det give anledning til en udvidelse i antallet af børn og unge, som loven kan bringes i anvendelse på.

De fire punkter i lovens tvangsbestemmelser anses for en udtømmende opregning af, hvornår der er åbenbar risiko for alvorlig skade – altså hvornår barnet skal beskyttes. Det er imidlertid ikke forhold, der automatisk bør udløse tvangsindgreb. Som det fremgår ovenfor af formuleringen om "hjemmemiljøet er ude af stand til", skal der laves en vurdering af, hvad forældrene selv kan bidrage til. Det gælder også forældre, som er handicappede, hvor det fx vurderes:

*"hvilken indflydelse en eventuel lidelse hos indehaveren af forældremyndigheden har på barnets eller den unges sundhed eller udvikling."*  
(vejl.218 pkt.72, 1992).

Beskrivelsen af børn og unge bliver med 1993-loven mere specificeret end tidligere. Det er dog fortsat en relativ upræcis beskrivelse. Der bruges brede kategorier som "utilstrækkelig omsorg", "åbenbar risiko" og "alvorlig skade", som giver plads for mange fortolkninger. Det skal vurderes, hvornår et barn udviser adfærdsmæssige, følelsesmæssige eller lignende problemer i en sådan grad, at der skal gribes ind, men der er ingen angivelser af, hvornår det kan være tilfældet. Ligeledes skal forældrenes situation og evne til at afhjælpe situationen vurderes, og heller ikke her angives, hvornår det kan være tilfældet.

Tvangsbestemmelserne kan ses som det sidste punkt for indgreb. Det betyder, at når børn og unge er i den tilstand, som er beskrevet i de fire punkter, skal der gribes ind. Inden da kan og bør der gribes ind, hvis et barn har et særligt behov, og det skal da ske med forældres samtykke. Det fremgår imidlertid ikke af lov eller vejledning, hvilke børn der gemmer sig bag begrebet om særligt behov.

Lovens brede beskrivelser af børn og unge med behov for særlige støtte og deres forældre betyder, at kommunerne har vide muligheder for fortolkning. Det forventes at være socialrådgivere i sagsbehandlerstillinger, som foretager vurderingen af, hvornår en undersøgelse af et barns forhold

skal sættes i gang, hvornår der skal tilbydes foranstaltninger, og om der evt. skal gribes ind uden forældres samtykke. De kan ikke finde megen hjælp i loven til at foretage dette arbejde, og sagsbehandlingen må her bero på dels de kommunale normer for indgreb, dels socialrådgivernes faglige opfattelse af børn, unge og forældres situation og tilstand.

De mest omfattende forandringer af lovgivningen i 1993 handler ikke om beskrivelse eller definering af de pågældende børn og unge, men om en række ændringer i de procedurer, som skal følges i sagsbehandlingen.

Loven før 1993 bestod kun af fem paragraffer om særlig støtte til børn og unge. De få paragraffer illustrerer den tillid der var til kommuner og sagsbehandleres professionelle behandling af sagerne<sup>2</sup>. Det blev forventet, at de inden for lovens brede rammer kunne sikre, at der blev taget hånd om børn i nød. Og at det blev gjort på en måde, som beskyttede dem.

Forandringen i 1993 illustrerer, at der er mindre tillid til sagsbehandlere og kommuners arbejde med børn og unge med behov for særlig støtte. Der stilles nu direkte krav til sagsbehandlingen, og lovens detaljeringsgrad forøges. Der indgår nu 14 paragraffer<sup>3</sup> i den nye lov om særlig støtte, der alle er betydeligt mere detaljerede end de tidligere. Der er især nye krav til sagsbehandlingen om forøget inddragelse og oplysning af børn og forældre om, hvad der skal ske, og hvad de bør tilbydes. De nye krav kan sammenfattes til:

- Udredninger, når det antages, at barnet og den unge trænger til særlig støtte. Loven giver nu kommunen mulighed for at iværksætte undersøgelsen uden forældrenes samtykke (Lov 501, §32d).
- Plan for barnet/den unge ved en anbringelse (Lov 501, §66b). Den skal angive formålet og anbringelsens forventede varighed, behandling m.v. samt formålet med de iværksatte foranstaltninger. Planen skal revideres senest 3 måneder efter anbringelsen og efterfølgende revideres hver sjette måned.
- Den nye lov tildeler forældre og barn større rettigheder end hidtil. Det skal således sikres, at forældre og børn/unge er bekendt med og så vidt muligt enig i udredninger og planer. Der indføres en særlig regel om, at der skal tales med børn over 12 år, inden der træffes afgørelse om foranstaltninger, så deres holdning altid er bekendt (§124). Endvidere tildeles unge over 15 år en ret til at blive anbragt trods forældrenes manglende samtykke. De unge som ikke samtykker med kommunens beslutning får ret til advokatbistand.

### Lovgivningen i 1998

Den næste lovrevision gennemføres i 1998, hvor bistanstloven erstattes af tre love, hvoraf lov om social service og lov om administration og retssikkerhed har betydning for børn med særlige behov. Lovene bliver til på baggrund af forslag fra et embedsmandsudvalg i Socialministeriet og samler bred opbakning i Folketinget.

Formålet i loven bliver nu udvidet:

*“Formålet med at yde støtte til de børn og unge, der har et særligt behov for dette, er at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for disse børn og unge, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende.” (LBK 581, 1998)*

Det er en præcisering af formuleringen fra 1992-vejledningen om børnenes fremtidige opvækstbetingelser, som nu skrives ind i lovtæksten. Det fremgår, at grundlaget for at gribe ind – altså hvornår sagsbehandlerne skal lukke børn ind i den offentlige indsats – er en sammenligning af børn, hvor det skal vurderes, hvem der i forhold til de andre og deres fremtidige opvækst har behov for særlig støtte. I det omfang børn afviger fra andre børn, skal det vurderes, om der skal gribes ind. Hvis det vurderes, at de ikke i fremtiden kan opnå de samme muligheder, skal der også gribes ind. Kommunerne skal vurdere både afvigelsens aktuelle betydning og den hypotetiske fremtidige betydning.

Lovgivningen tager ikke alene udgangspunkt i et mål om at beskytte børn mod voksnes overgreb. Den skal også mindske afvigelsens betydning og søge at kompensere for den, så børnene fremover kan klare sig selv. Når kommunerne skal tage stilling til, hvem der skal gribes ind overfor, er det ikke kun de børn, som er beskrevet i tvangsbestemmelserne, men også børn som har en afvigelse af betydning for deres opvækst. Der er imidlertid ikke i lov eller vejledninger nogen beskrivelser, eksempler eller kriterier for, hvordan en sådan vurdering skal anlægges. Det bliver op til kommuner og de kommunale sagsbehandlere at foretage en sådan vurdering.

I lighed med intentionerne i Graversenudvalgets betænkning understreges også i 1998-loven nødvendigheden af tidlige indgreb:

*“Det præciseres endvidere, at støtten må ydes på så tidligt et tidspunkt som muligt ud fra en opfattelse af, at en tidlig indsats i en del tilfælde kan standse et u hensigtsmæssigt udviklingsforløb. Det slås fast, at det er et mål at opfange problemerne så tidligt, at de så vidt muligt kan afhjælpes i familien og i barnets eller den unges eget miljø.” (vejl.57,1998:pkt.26)*

Kommunerne skal således føre et tilsyn med alle børn, hvor mulige afvigelser registreres så tidligt som muligt. Det understreges, at der kan laves undersøgelser af barnet uden forældrenes samtykke, så der kan inddrages relevante eksperter til at vurdere barnet.

Underretningerne fra andre professionelle sættes mere i system 1998-loven end i 1993-loven. Der lægges vægt på, at indsatsen skal koordineres med andre institutioners indsats:

*“Dette betyder, at indsatsen efter serviceloven må tilrettelægges i sammenhæng med den indsats, der iværksættes fx efter lov om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge og som led i pædagogisk-psykologisk rådgivning efter folkeskoleloven...Bestemmelsen forudsætter derfor også, at der hele tiden er sikret et samlet overblik over de forskellige initiativer, der af forskellige myndigheder iværksættes over for samme familie, og at dette overblik forventes at ligge hos den myndighed, der iværksætter støtte efter serviceloven. Der tilsigtes således en styrkelse af det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde til gavn for børnene og de unge.” (vejledning 57, 1998:pkt.1.)*

*“Det præciseres i § 38, stk. 1, at undersøgelsesresultatet skal tilvejebringes ved en tværfaglig indsats fra kommunens side, og at undersøgelsen i videst muligt omfang må inddrage allerede foreliggende viden, fx hos barnets dagtilbud, skole eller hos sundhedsplejersken eller andre, der har kendskab til barnets eller den unges forhold.” (vejledning 57, 1998:pkt.28)*

For første gang anvendes termen tværfagligt samarbejde om indsatsen i kommunerne, og der er et ønske om at sikre, at den viden som skolelærere, pædagoger, sundhedsplejerske m.v. opnår gennem deres arbejde med børnene indgår ikke bare i opsporingen, men også i behandlingen af børn med særlige behov.

Det tværfaglige samarbejde sikrer, at sagsbehandlere som den beslutende myndighed får flere informationer om børnene. En række børn som ikke tidligere blev set eller først kom i kontakt med sagsbehandlerne relativt sent kan nu opfanges og gøres til genstand for undersøgelser og foranstaltninger. Det er en udvidelse i forhold til tidligere, hvor pædagoger, lærere mv. kun skulle reagere, når de oplevede, at børnene var truet af omsorgssvigt, vanrøgt, m.v. Nu skal de i overensstemmelse med lovens mere specifikke målsætning foretage en hypotetisk vurdering af, om nogle børn fremover kan tænkes at have behov for særlig støtte og reagere, hvis det er tilfældet.

Loven indfører endvidere en paragraf, hvor borgerne bliver forpligtet til at indberette om børn, der udsættes for vanrøgt, nedværdigende behandling eller lever under forhold, der kan skade dets udvikling.

1998-lovens øvrige ændringer følger 1993-lovens ide om at fastlægge procedurer og regler for behandling af børn og forældre. Der tages nu yderligere skridt til at sikre bedre undersøgelser og handleplaner, hvor mål og midler skal formuleres klart og sammenhængende. Loven udvides således til nu at omfatte 31 paragraffer om særlig støtte til børn og unge mod 1993-lovens 21 paragraffer.

Opsummerende kan man sige, at 1998-loven præciserer formålet med indsatsen. Der skabes grundlag for at gribe ind over for flere børn. Det er både nuværende og fremtidige opvækstbetingelser, som skal vurderes. Det skal ske så tidligt som muligt – altså tidligere end før. Og pædagoger, lærere m.v. skal holde mere øje med børnene og især formidle information til sagsbehandlere om de børn, der afviger fra andre børn. Men fortsat rummer loven ikke nogen beskrivelser af, hvem børnene er udover de beskrivelser, som indgår i bestemmelserne om indgreb mod forældres samtykke jf. ovenfor om 1993-loven.

### Lovgivningen i 2001

I løbet af 1999 opstår en intens debat om indsatsen over for børn og unge bl.a. afledt af en uhyggelig sag fra Horsens Kommune. Det fører til en ny lov fra 2001, som begrundes med:

*“Bl.a. resultater af undersøgelser, status på Regeringens handlingsplan for de svagest stillede børn og unge fra 1994, konkrete sager, der har været fremme i offentligheden, meldinger fra politikere, fagpersoner og andre, har vist behov for at styrke indsatsen på området for støtte til børn og unge.” (Bemærkninger til loven fra forslagens fremstilling, 2000)*

2001-loven knytter an til FN's børnekonvention om ”barnets bedste”. Et vigtigt element i loven er at sikre barnets ret, bl.a. fordi det ikke behøver at have samme interesser som forældrene. Hensigten med loven er at styrke børnenes rettigheder og uden at mindske forældrenes. Det lykkes ifølge institut for Menneskerettigheder ikke helt, da forældrenes retsstilling svækkes med ændringerne om indgreb mod forældres samtykke (Inst. for menneskerettigheder, 2000).

2001-loven bidrager ikke med yderligere information om, hvad det vil sige at have behov for særlig støtte. I 2002-vejledningen angives:

*“... et særlig behov for støtte, dvs. et behov som rækker udover de behov,*



*som kan opfyldes af de tilbud, som i almindelighed står åbne for børn/unge og deres familier..” (Vejledning 4:pkt 28, 2002)*

Det fremgår her i lighed med 1998-loven, at det er afvigelsen fra de behov, som andre børn får opfyldt i bl.a. dagtilbud m.v., som er i fokus. Og målet: *”er at søge disse børns og unges opvækstvilkår sikret på en sådan måde, at de får en tryghed i udfoldelsesmuligheder og en sikkerhed for udvikling og sundhed, der så vidt muligt stiller dem på linie med deres jævnaldrende, som ikke har eller har haft tilsvarende vanskeligheder i deres opvækst.” (Vejledning 4:pkt. 29, 2002)*

Her præciseres fortsat ideen om ligestilling både i forhold til de mangler, som har været i fortiden og i fremtiden – altså den hypotetiske vurdering. Endvidere er det fortsat sammenligningen med andre børn, som er det centrale.

Det er stort set kun i bestemmelserne om indgreb uden forældres samtykke, der er beskrivelser af børnene og deres problemer. Det er fortsat begreberne ”åbenbar risiko” og ”alvorlig skade” som står centralt. Og det er fortsat de årsager om ”utilstrækkelig omsorg, vold eller andre alvorlige overgreb”, børnenes egne ”misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder” m.v. , som allerede var med i 1993-loven, som indgår. Generelt bliver der ikke føjet noget til 1993-loven om hvilke børn, det handler om, og hvem de er.

Loven forsøges fremstillet som en helhed. Der er dog snarere tale om en række forskellige delelementer, der på udvalgte områder forandrer 1998-loven. Det handler om:

- Styrkelse af den tidlige og forebyggende indsats – herunder muligheden for at gribe tidligere ind
- En bedre støtte til forældre, hvis børn er anbragt
- Skabelsen af stabile anbringelsesforløb – uden antallet skal øges
- Forbedrede muligheder for en glidende overgang mellem ung og voksentilværelse
- Forbedring af kvaliteten i sagsbehandlingen bl.a. i forhold til kriminelle unge

2001-loven bygger videre på Graversen betænkningen, og det er fortsat kontinuitetsprincippet, der skal følges. Det understreges i lighed med 1998 loven, at der skal sættes ind så tidligt så muligt. Underretningsspligten for de professionelle udvides, da der skal rettes en særlig opmærksom-

hed mod gravide misbrugende kvinder. Dermed begynder observationer allerede, før barnet er født.

Det tværfaglige spor fra 1998-loven udbygges. Der skal nu i hver kommune nedsættes en tværfaglig gruppe, der hurtigst muligt kan gribe ind på den mest professionelle måde, når et barn er truet. Der stilles krav til gruppen om, at et medlem skal påtage sig en rolle som koordinator af indsatsen. Endvidere lægges der vægt på, at alle muligheder for at hjælpe barnet i nærmiljøet er afprøvet inden det anbringes. Det er herunder vigtigt, at sagsbehandlere undersøger, om andre i barnets netværk kan deltage i indsatsen over for barnet.

2001-loven giver kommunen større beføjelser til at bibeholde og videreføre tvangsbestemmelser. Anbringelsen behøver nu ikke længere at blive begrundet i forhold til barnets sundhed eller udvikling, men kan ske fordi barnet har fået et godt tilknytningsforhold til de voksne på anbringelsesstedet<sup>4</sup>.

I forhold til de unge giver 2001-loven mulighed for at udpege en kontaktperson for den unge og for at formidle et praktiktilbud til en arbejdsgiver. De unges status som part i sagen understreges flere steder, og de unges mening tillægges stor indflydelse på, hvad der skal ske – så længe tvangsbestemmelserne ikke tages i anvendelse. Endvidere skal kommunen udarbejde en plan for, hvad der skal ske mindst 6 måneder, før den unge fylder 18 år, og det gøres muligt at forlænge støtten, indtil den unge fylder 23 år. Både unge og børn skal nu høres, hvis en foranstaltning ophører.

De kriminelle unge, som løbende har været i fokus i en række ændringer i straffeloven (fx ungdomssanktion) giver kommunerne flere forpligtigelser, som nu indarbejdes i den sociale lovgivning. Kommunerne skal lave en behandlingsplan for unge kriminelle, herunder også handleplaner, der bidrager til at modvirke unges alvorlige kriminalitet.

For at sikre at der kan gribes ind så tidligt som muligt, udvides reglerne om underretning jf. ekstra bekendtgørelse.

Samtidig med 2001-loven træder en ny finansieringsordning i kraft (grundtaksreformen). Kommuner og amter skal fremover dele udgifterne til anbragte børn på en anden måde end tidligere. Det betyder, at de skal være enige om behandlingen, når udgifterne overstiger ca. 400.000 kr. pr. år. Det kan på den ene side opfattes som en sikring af kvaliteten i sagerne, at to myndigheder skal enes og dermed kontrollerer hinanden. Det kan imidlertid også anses for en bureaukratisering, hvor flere skal tage stilling til det samme. Det betyder under alle omstændigheder et forøget forvalt-

ningsarbejde i kommunerne for de dyre sager. I 2004 udtaler Socialministeriet i ministerens redegørelse om reformen tilfredshed med dens virke (Socialministeriet 2003)

### Lovgivningen i 2006

Relativt kort tid efter 2001-loven følte Socialministeren sig foranlediget til atter at ændre loven og stillede i efteråret 2004 forslag til en anbringelsesreform. Forslaget blev vedtaget i slutningen af 2004, og bliver gældende fra begyndelsen af 2006.

En vigtig forandring i 2006-loven er en specificering af de forhold, der skal indgå i en udredning af barnets problemer (§ 38 undersøgelsen). Udgangspunktet er fortsat, at der skal laves en udredning for børn, der som følge af en nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for særlig støtte. Undersøgelsen skal nu omfatte seks punkter, der samles i en helhedsbetragtning. De seks punkter er:

- Udvikling og adfærd
- Familieforhold
- Skoleforhold
- Sundhedsforhold
- Fritidsforhold og venskaber
- Andre relevante forhold

Der er hæftet forskellige uddybninger på de seks punkter i lovbemærkningerne og vejledning (2006). Det kan fx hedde:

*"For at belyse barnets eller den unges udvikling og adfærd kan man blandt andet se på den kognitive, den sociale og den motoriske udvikling."*

*"Undersøgelsen skal derfor afdække barnets skoleforhold, herunder hvordan barnet fungerer både fagligt og socialt, således at en eventuel foranstaltning kan tilrettelægges så der tages højde for barnets eller den unges skoleforhold."*

*"Derfor skal barnets eller den unges sundhedsforhold indgå i undersøgelsen. Det kan f.eks. indgå, om barnets vækst og udvikling er aldersvarende, om barnet har gennemført de almindelige lægeundersøgelser og vaccinationer, og om der f.eks. er misbrugsproblemer, om der er tegn på allergier, astma, overvægt eller andre problemer. (Vejl. 2006 pkt. 52)*

Uddybningerne er udtryk for aspekter, det kan være vigtigt at være opmærksomme på. Bl.a. understreges det flere steder, at også barnets, familiens og netværkets ressourcer skal angives. Men der er fortsat ikke

svar på spørgsmålet om, hvordan vurderingerne skal anlægges og dermed hvilke typer af børn, det handler om. Hvad skal den "kognitive, sociale og motoriske udvikling" ses i forhold til? Og hvad er den alderssvarende udvikling? Det er fortsat de vage beskrivelser i paragrafferne om indgreb uden forældrenes samtykke fra 1993 loven, som er de mest specifikke i udpegningen af hvilke børn, det handler om.

Dertil kommer, at det flere steder i lov og vejledning understreges, at undersøgelsen ikke må være mere omfattende end formålet tilsiger:

*"Kommunen skal imidlertid i forhold til hvert af de seks punkter foretage en konkret vurdering af, hvilke oplysninger der skal indhentes i forbindelse med undersøgelsen."(Vejl. 2006 pkt.57)*

Det er altså ikke sikkert, at alle seks punkter skal tages med i en vurdering. Det må kommunen og sagsbehandleren afgøre. Dertil kommer yderligere, at det fortsat er vigtigt at supplere vurderingen af barnet med en vurdering af forældrenes evne til at tage vare på barnet.

Samlet er billedet, at der skal laves mere specificerede undersøgelser, hvor en række temaer belyses, med mindre det kan begrundes, at det ikke er nødvendigt. Der er imidlertid fortsat kun ganske svage angivelser af, hvilke børn det handler om, og ingen henvisninger, hvor man kan få svar på ovennævnte spørgsmål.

De øvrige lovændringer i 2006-loven er videreudbygninger af den skabelon, som tog udgangspunkt i Graversenudvalgets anbefalinger.

Der er nu 33 paragraffer i afsnittet om særlig støtte m.v., hvortil kommer paragrafferne i lov om retssikkerhed og administration. Samtidig er omfanget i de enkelte paragraffer forøget. Loven stiller en række nye krav til kommunerne om, hvilke procedurer sagsbehandlere skal følge. Den opsummeres i følgende punkter:

- Fortsat tidlig indsats, bl.a. skal kommunerne nu udarbejde en sammenhængende børnepolitik så normalsystemet inddrages i behandlingen af børn med behov for særlig støtte.
- Bedre sagsbehandling
- Mere fokus på anbragte børns skolegang, hvor der nu skal tages stilling til børnenes skolegang og de unges uddannelse også når anbringelsen ophører
- Støtte inddragelse af børn og familier, hvor børn nu skal høres om alle former for foranstaltninger ved påbegyndelse og ophør. Begrebet netværksplejefamilie indføres og dækker over slægtsanbringelser uden vederlag.

- Øget efterværn, som bl.a. indebærer at kommunerne skal træffe beslutning om efterværn før en ung fylder 18 år.

I forbindelse med loven iværksættes en række uddannelsesaktiviteter, inden den skal træde i kraft. Sagsbehandlere og ledere deltager således i efteråret 2005 i efteruddannelse om den nye lovgivning. Desuden har Styrelsen for Social Service udfærdiget en håndbog om anbringelsesreformen (2006), der skriver lidt mere om de forhold som skal medtages i en undersøgelse, men ikke kommer nærmere ind på, hvilke børn det handler om. Dermed følger den lovens intention om at lade risikovurderingen være et lokalt anliggende.

## LOVGIVNINGER OG "SÆRLIG STØTTE" BØRN OG UNGE – EN SAMMENFATNING

2006-loven er den foreløbigt sidste udvikling inden for den forståelsesramme, som kan henføres til den tredje periode i moderne lovgivning over for børn med behov for særlig støtte. Udviklingen kan sammenfattes til:

- a. Børn med behov for særlig støtte skal udpeges som de der afviger fra den samlede børnegruppe. Det er børn som dels aktuelt fremstår som dårligere stillet end deres jævnaldrende dels forventes at blive dårligt stillet i fremtiden. Kommunerne skal således vurdere hvem der afviger og hvem der afviger i fremtiden ud fra en lokal opfattelse af, hvad der er normalt, og tilbyde de pågældende børn en særlig støtte.
- b. Den mest specifikke beskrivelse af, hvilke børn som skal behandles er angivet i forbindelse indgreb uden forældres samtykke. Der nævnes begreber som utilstrækkelig omsorg, vold, alvorlige overgreb, misbrugsproblemer, kriminalitet og alvorlige adfærds- og tilpasningsproblemer, som skal vurderes i forhold til om der er åbenbar risiko og mulighed for alvorlig skade hos barnet. Disse problemer anses for de alvorligste og for en udtømmende liste, og det er i forhold til disse, at en lokal definition af afvigelse kan udformes.
- c. Loven udvides løbende, så der skal gribes tidligere ind. Der skal gribes ind inden barnet kommer i en akut anbringelsessituation. Det er således ikke længere kun når barnet er i åbenbar risiko eller er alvorlig skadet, men også når der er en sandsynlighed for at det kan komme i en

sådan tilstand. Ved at indskærpe at der skal gribes ind tidligere skal blive en naturlig konsekvens, at der bliver opdaget flere børn med særlige behov, som der efterfølgende skal ydes en særlig støtte til.

En særlig udvidelse angår gravide misbrugere, hvor det er ufødte børn, som observeres.

- d. Antallet af personer der skal holde øje med om børn lider overlast udvides. Det bliver indskærpet, at sagsbehandlere og pædagoger, skolelærere, sundhedsplejersker og borgere i almindelighed har pligt til at være opmærksomme og reagere på børn som kan have et særligt behov for støtte. De professionelle skal indgå i tværfaglige mødeforaer, og alle skal nu bringes til at handle, hvis de møder et udsat barn.
- e. De unge, børnenes og forældrenes rettigheder udvides. I begyndelsen af perioden var de biologiske forældres rettigheder i fokus, hvor det i de senere år mest har været børn og unges. Børnene og især de unge bliver i stigende omfang meddefinerende i forhold til beslutningen om at lukke dem ind i den offentlige indsats. Det er ikke kun de kommunale medarbejdere, men også børnene selv og især de unge som er med til at definere om de afviger i tilstrækkeligt omfang til at blive omfattet af en offentlig indsats.

Udvælgelsen af børn med behov for særlig støtte, og dermed deres adgang til retten til at modtage hjælp fra det offentlige, har forandret sig i de seneste 15 år. Der skal nu laves en udvælgelse ud fra, hvordan børnene afviger fra de øvrige børn. Der skal ikke kun gribes ind, når barnet er i den tilstand, som tvangsparagrafferne tilsiger, men når de kan forventes at komme i en sådan. De kommunalt ansatte skal således holde øje med afvigelser og vurdere, om de har en karakter, der kan betyde, at børnene kommer i en situation, som er beskrevet i tvangsparagrafferne.

Udvælgelsen af børn skal også ske ud fra en vurdering af, hvordan de i fremtiden kan forventes at udvikle sig. Hvis de afviger fra de øvrige børn, skal det vurderes, hvordan det fremover vil gå dem. Dermed får pædagoger, sagsbehandlere, lærere, m.v. til opgave at identificere afvigere og vurdere, hvorvidt deres afvigelse har en karakter, som betyder, at det fremover vil gå dem ringere end de øvrige børn. De skal med andre ord anlægge en risikovurdering, hvor de vurderer børnenes nuværende karakteristika i forhold til en dårlig fremtid – altså hvorvidt børnene er i en risikabel situation.

Der er i loven, bemærkninger og vejledninger i perioden ikke megen hjælp til at foretage vurderinger af børn. Det er primært op til kommunerne og de medarbejdere, som er tættest på børnene at anlægge vurderingerne. Det understreger, at trods de talrige lovændringer er det alligevel sagsbehandlere, der på grundlag af informationer fra pædagoger, lærere m.v. og samtaler med familierne skønner, hvorvidt et barn har ret til at modtage særlig støtte. Loven bestemmer således ikke, hvem der skal omfattes af den kommunale børneforsorgs arbejde. Det bliver afhængigt af, hvordan normalitet og afvigelse defineres lokalt, og hvornår afvigelsen defineres til at have et omfang, der berettiger til støtte eller et egentligt indgreb over for børn og familier.

Et andet iøjnefaldende aspekt i lovgivningen er udvidelsen af målgruppen. Den er foretaget ved at formulere en intention om, at der bør gribes ind tidligere. Og ved at borgere og pædagoger, lærere m.fl. i højere grad forpligtes til at holde øje med, hvilke børn der afviger. Og endeligt ved at udvide målgruppen til også at omfatte ufødte børn af gravide misbrugere.

Konsekvensen har været, at der er sket en betydelig stigning i antallet af børn, som omfattes af foranstaltninger. De lokale foranstaltninger er i 1990'erne blevet kraftigt udbygget. Fra 1993 til 2000 steg antallet af børn og unge, der modtog en eller flere former for lokale foranstaltninger fra knap 5.500 til 11.500. Antallet af familier der modtog lokale foranstaltninger steg fra ca. 20.000 til godt 30.000 (Regeringen, 2002:174). I slutningen af samme periode (1997-2000) steg antallet af anbringelser med 20% fra 1997-2000, hvilket i forhold til demografien angiver et historisk højt niveau i anbringelserne (Regeringen 2002:173). Lovgivningen har dermed tydeligvis haft konsekvenser for omfanget af børn, hvor flere opfattes som afvigere med risiko for en dårlig fremtid. Det er tydeligvis slået igennem i det kommunale arbejde og har ført til en kraftig udgiftsstigning på området.

Et tredje aspekt, som er iøjnefaldende, ligger lidt uden for udpegningen af de børn, som har særlige behov for støtte. Det handler om de talrige regler for, hvordan kommunerne skal handle, der kommer ind i lovgivningen. Udvidelsen i antallet af paragraffer og de omfangsrige vejledninger illustrerer i sig selv udvidelsen i det antal regler, som skal følges i en kommunal praksis. Reglerne er desuden specificeret som en udvidelse i antallet af børn/unge, der skal tales med, krav til indhold i undersøgelser og handleplaner, regler for særligt udsatte unge, osv. Det er med andre ord tydeligt, at staten i form af Folketing og Socialministerium arbejder ud fra et mål om at sikre, at kommuner handler korrekt. Det illustrerer, at den tillid som kommunerne nød i 1980'erne er væk og afløst af mere central styring.

Spørgsmålet er, hvilken betydning det har. Den manglende definering af, hvordan kommunerne skal vurdere de afvigende børn, muligheden for at fravige de seks punkter i undersøgelsen, inddragelsen af både børn, forældre og pædagoger, lærere m.v., vurderinger i beslutningen om at lukke børnene ind i børneforsorgen og efterfølgende hvilken indsats, der skal iværksættes, illustrerer, at loven fortsat er præget af en række skøn. Den skaber ikke nødvendigvis en større ensartethed i beslutningerne. De vil stadig være afhængige af kommuner og her ofte sagsbehandleres vurderinger af, hvad der skal og kan ske. Hvorvidt det kan være anderledes, vil jeg foreløbigt lade ligge og i stedet pege på, at netop de mange regler skaber to andre problemer.

Det ene problem er, om disse regler overhovedet bliver overholdt. I en undersøgelse af reglerne om retssikkerhed blev det tydeligt, at de kun i begrænset omfang blev overholdt af kommunerne (Socialministeriet, 2004, b). Amerikansk organisationsteori peger på det samme (Protta, 1979), hvor det fremgår, at jo flere regler der er, desto sværere bliver det at overholde dem alle. Da alle lovregler har lige ret til at blive overholdt, betyder det, at det ikke kan diskuteres hvilke regler, som ikke overholdes. Der er jo ikke nogen, der har ret til at handle ulovligt. Når forvaltninger derfor kommer i situationer, hvor alle regler fx af ressourcemæssige årsager ikke kan holdes, bliver det uklart, hvilke som bliver overholdt, og hvilke som ikke bliver overholdt. Hvis kommunerne kommer eller måske er kommet i den situation, vil det variere fra kommune til kommune og fra sagsbehandler til sagsbehandler hvilke regler, som bliver overholdt. Dermed er der ingen, der kan gennemskue, hvad den faktiske retstilstand er og slet ikke de i forvejen dårligt stillede familier og børn, som det hele handler om.

Det andet problem er, at de mange procedureregler og betoningen af retssikkerhed nærer en opfattelse af, at blot reglerne bliver overholdt, er vurderingerne retfærdige. Det behøver imidlertid ikke være tilfældet. De procedurelle regler kan være overholdt, uden at det er retfærdigt, om et barn lukkes ind eller ikke lukkes ind i børneforsorgen. Det afhænger af sagsbehandleres skøn og kommunale regler. Det er fortsat et område, som ikke og muligvis ikke kan reguleres. I stedet skabes en illusion hos lovgivere, kommunale politikere og medarbejdere om, at hvis blot procedurereglerne overholdes, bliver beslutningerne retfærdige. Muligvis skabes en sådan illusion også hos familier og børn, der som konsekvens heraf bliver endnu mere magtesløse, hvis de trods overholdelse af reglerne oplever afgørelsen som uretfærdig.



Der ingen tvivl om, at lovgivningen ikke giver et særligt præcist grundlag for at gennemføre en vurdering af hvilke børn, der har behov for særlig støtte. Det er en vurdering, som skal laves lokalt i kommunerne. I det omfang der er geografiske forskelle på normer og kulturer i Danmark, vil det også afspejle sig i forskelle på, hvem der gribes ind overfor. På samme måde vil forskelle i sagsbehandlere opfattelser af, hvilke børn der skal gribes ind overfor blive tydelige, når der er så få retningslinjer, eksempler osv. på, hvem det handler om. Og at disse forskelle eksisterer, kan man bl.a. få indtryk af gennem forskellige undersøgelser (Egelund m.fl. & Ejrnæs, 2004).

## LITTERATUR

- Egelund, T.(1997). *Beskyttelse af barndommen*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Egelund, T. & Thomsen, S.A.(2002). *Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurdering i børnesager*. København: Socialforskningsinstituttet 02:13.
- Ejrnæs, M. (2004). *Faglighed og tværfaglighed*, København: Akademisk forlag.
- Hacking, I.( 2000). *Social konstruktion af vad*. Falun: Thales.
- Institut for menneskerettigheder (2000). *Notat om Udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge og om dispensationsadgang ved nedsættelse af børn- og ungeudvalg) fra 7/3-2000*.
- Protta, J. (1979). *People processing*. Massachusetts: Lexington
- Finansministeriet, Statsministeriet, Kommunernes Landsforening, Socialministeriet, Amtsrådsforeningen m.fl.(2002): *Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010*. København.
- Socialministeriet (2002). *Lov 501 af 24/06/1992 om ændring af lov om social bistand (Graversen)*.
- Socialministeriet. *Vejledning 218 om bilstandslovens regler om særlig støtte til børn, dec. 1992 (til 1993-loven)*.
- Socialministeriet. *Lov om social service, Lovbekendtgørelse 581, 1998 (1998-loven)*.
- Socialministeriet. *Vejledning 57 om Servicelovens regler om særlig støtte til børn og unge, 1998 (til 1998-loven)*
- Socialministeriet. *Lov 466 om bilstandslovens regler om særlig støtte til børn, maj 2000 samt bemærkninger til lovforslaget fra marts 2000 (2001-loven)*.
- Socialministeriet. *Vejledning 4 af 16.1.2002 om særlig støtte til børn og unge. 2002*.
- Socialministeriet. *Redegørelse om den sociale finansieringsreform. København 2003*.
- Socialministeriet. *Lov 1442 af 22.12.2004 (2006 loven)*.
- Socialministeriet (b) (2004). *Undersøgelse af retssikkerhedslovens §4, København*
- Socialministeriet. *Vejledning om særlig støtte til børn og unge. nr. 10 af 3.2.2006*

- 1 Når der i citaterne henvises til lov og vejledning fra 1992, skyldes det, at de er udsendt her, men træder i kraft fra 1993.
- 2 Fx var antallet af foranstaltninger beskrevet i tre punkter:
  - ”1) meddele henstilling eller pålæg med hensyn til barnets pleje eller behandling, opdragelse, uddannelse eller arbejde, under barnets ophold i eget hjem,
  - 2) beskikke en personlig rådgiver for barnet,
  - 3) sørge for, at barnet anbringes uden for hjemmet, jf. afsnit VI og VII.”  
(Lov 917 1990:§33)
- 3 Dertil kommer 7 paragraffer om døgnophold mod 4 i den tidligere lov.
- 4 Lovbemærkningerne rummer som noget særligt en beskrivelse af eksempler på, hvordan denne paragraf skal fortolkes. Det angiver dermed i et vist omfang, hvilke børn der skal arbejdes med, men eksemplerne tages ikke med i den efterfølgende vejledning (fra 2002). Eksemplerne lyder:

Et nu 6-årigt tvillingepar, der blev født meget for tidligt med svære abstinenssymptomer, blev ved udskrivning fra hospital anbragt i familiepleje med samtykke fra moren, der er stofmisbruger. Da moren et år senere ville hjemtage børnene, traf børn og unge-udvalget afgørelse om fortsat anbringelse uden samtykke, jf. § 42. I de efterfølgende år har moren kun meget sporadisk kontakt til børnene, som får opbygget et meget tæt forhold til plejeførelserne og anbringelsesmiljøet. Moren har nu været stoffri i et års tid og har i de sidste 3 måneder haft en god, men noget ustabil kontakt til børnene. Moren ønsker nu børnene hjemgivet.

Efter meget nøje afvejninger i sagen findes betingelserne for fortsat anbringelse efter § 42 ikke opfyldt, men da børnene efter den lange tids anbringelse har fået en meget tæt tilknytning til anbringelsesstedet, sammenholdt med den korte varighed af og uregelmæssighed i kontakten mellem børnene og deres mor, må det antages at en hjemgivelse på nuværende tidspunkt kan skade børnenes sundhed eller udvikling. § 42 b kan derfor finde anvendelse.

Som et eksempel på, hvor bestemmelsen derimod ikke kan anvendes, kan nævnes følgende situation:

En dreng på 5 år, født med svære abstinenser, anbringes efter behandling i plejefamilie. Drengen er meget knyttet til sine plejeførelser. Moren, som nu ønsker drengen hjemgivet, har haft langvarige stof- og medicinproblemer og et voldeligt samliv med drengens far. De sidste 3 år har hun været stoffri og boet alene uden kontakt til drengens far.

Hun lever en stille tilværelse med et velfungerende samvær med drengen hver uge. Desuden har hun god kontakt til sine voksne børn, der også har kontakt til den anbragte lillebror.

Efter grundige overvejelser findes betingelserne for fortsat anbringelse efter § 42 ikke opfyldt. Selv om drengen efter den lange tids anbringelse har fået en sådan tilknytning til anbringelsesstedet, vil det heller ikke kunne antages, at en hjemgivelse vil skade drengens sundhed eller udvikling, hvorfor 42 b ikke kan anses for opfyldt.