

21/2015

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

indsatsen over for anbragte børn

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281 237
1976
114.6
22.480
908

August 2016

Beretning om indsatsen over for anbragte børn

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2016

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Social- og indenrigsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i december 2016.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2015, som afgives i februar 2017.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-498-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM INDSATSEN OVER FOR ANBRAGTE BØRN

Ca. 1 % af alle danske børn er anbragt uden for hjemmet enten i plejefamilier eller på institution. Social- og Indenrigsministeriet har ansvaret for rammerne for kommunernes indsats i forhold til anbringelse af børn, mens kommunerne yder den konkrete indsats. I 2014 anvendte kommunerne ca. 9,3 mia. kr. på ca. 11.000 anbragte børn. Heraf finansierede staten ca. 600 mio. kr.

Folketinget gennemførte Anbringelsesreformen i 2006 for at forbedre indsatsen over for anbragte børn, idet der havde været en række eksempler på kommuner, der reagerede for sent eller utilstrækkeligt over for udsatte børn. Reformen havde til formål at sikre, at anbragte børn fik samme muligheder som andre børn for at få en uddannelse, et arbejde og et familieliv. Reformen skulle styrke kommunernes sagsbehandling og effekten af indsatsen ved bl.a. at stille krav om, at barnet skal inddrages, at indsatsen skal tilpasses det enkelte barn, og at der skal følges mere systematisk op på indsatsen. Folketinget har siden gennemført yderligere 3 reformer og vedtaget en række justeringer af loven, bl.a. med henblik på at styrke kommunernes sagsbehandling.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at Social- og Indenrigsministeriet efter 10 års indsats ikke kan dokumentere, at kommunernes sagsbehandling i forhold til anbringelse af børn er blevet bedre, eller at indsatsen har haft den tilsigtede effekt.

Statsrevisorerne finder, at Social- og Indenrigsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet, at kommunerne indfrier Anbringelsesreformens formål.

Statsrevisorerne kritiserer, at kommunernes sagsbehandling i mange anbringelsessager ikke overholder lovens krav om børnesamtaler, handleplaner og børnefaglige undersøgelser.

Statsrevisorerne bemærker i den forbindelse:

- At Social- og Indenrigsministeriet kun har stillet få redskaber til rådighed for kommuner og sociale tilbud, der kan hjælpe med at måle og dokumentere effekten af indsatsen over for anbragte børn. Dermed er der risiko for, at kvantitet og økonomi – og ikke kvalitet og effekt – bliver bestemmende for, hvordan kommunerne anbringer udsatte børn.

STATSREVISORERNE,
den 9. august 2016

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-Andersen
Lars Barfoed
Søren Gade

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	10
2. Social- og Indenrigsministeriets understøttelse af kommunerne	13
2.1. Social- og Indenrigsministeriets viden om kommunernes praksis	14
2.2. Initiativer til at understøtte kommunernes indsats over for anbragte børn	22
3. Viden om effekt af indsatsen over for anbragte børn	29
3.1. Tilvejebringelse af data om indsatsen over for anbragte børn	30
3.2. Ledelsesinformation om effekten af indsatsen over for anbragte børn	34
 Bilag 1. Metodisk tilgang	 41
Bilag 2. Ankestyrelsens praksis- og velfærdsundersøgelser	44
Bilag 3. Ordliste	45

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 15. Social- og Indenrigsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Eva Kjer Hansen: august 2004 - september 2007
Karen Jespersen: september 2007 - april 2009
Karen Ellemann: april 2009 - februar 2010
Benedikte Kiær: februar 2010 - oktober 2011
Karen Hækkerup: oktober 2011 - august 2013
Annette Vilhelmsen: august 2013 - februar 2014
Manu Sareen: februar 2014 - juni 2015
Karen Ellemann: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Social- og Indenrigsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om, hvorvidt Social- og Indenrigsministeriet understøtter kommunernes indsats over for anbragte børn. I 2014 var ca. 11.000 børn i alderen 0-17 år anbragt uden for hjemmet enten i plejefamilier eller på institutioner. Det svarer til, at ca. 1 % af alle danske børn er anbragt uden for hjemmet. Kommunerne anvendte 9,3 mia. kr. på udgifter til anbringelser i 2014. Af disse udgifter betalte staten en mindre del (ca. 600 mio. kr.).

2. Gennem de seneste 10 år har der været eksempler på, at kommuner ikke har haft det fornødne tilsyn med anbragte børn eller ikke har reageret i tide med en tilstrækkelig og relevant indsats til børn, der har været udsat for omsorgssvigt eller misbrug.

3. Det kan have store personlige og samfundsøkonomiske konsekvenser, hvis et anbragt barn ikke får den støtte og hjælp, som det har behov for. Det viser sig bl.a. ved, at anbragte børn som voksne i lavere grad gennemfører en uddannelse og kommer i beskæftigelse end børn, der ikke har været anbragt. Endvidere oplever de anbragte børn som voksne større helbredsproblemer, og flere begår kriminalitet. Der er derfor potentiale i at forbedre effekten af anbringelser.

4. Folketinget gennemførte Anbringelsesreformen i 2006 for at forbedre indsatsen på området. Det betød, at reglerne for anbringelser af børn, der er beskrevet i lov om social service (herefter serviceloven) blev grundlæggende ændret. Reformen skulle sikre, at anbragte børn fik samme muligheder som andre børn for at få en uddannelse, et arbejde og et familieliv. For at opnå dette havde reformen til formål at styrke kvaliteten i kommunernes sagsbehandling og derved imødekomme, at den samlede kvalitet af indsatsen var for dårlig. De alvorligste problemer blev beskrevet i lovforslagets bemærkninger som:

- Indsatsen blev ikke i tilstrækkelig grad tilpasset det enkelte barn.
- Der blev ikke fulgt tilstrækkeligt op på indsatsen.
- Børnene blev ikke inddraget tilstrækkeligt i egne sager.
- Der blev ikke dokumenteret og målt effekt af indsatsen over for de anbragte børn.

ANBRAGTE BØRN

Anbragte børn er i denne undersøgelse en samlet betegnelse for anbragte børn og unge i alderen 0-17 år.

SOCIAL- OG INDENRIGSMINISTERIET

Social- og Indenrigsministeriet er en samlet betegnelse for både departementet og de underliggende styrelser, fx Ankestyrelsen og Socialstyrelsen.

BØRNEFAGLIG UNDER- SØGELSE

Den børnefaglige undersøgelse er en undersøgelse af det enkelte barns resurser og problemer. Den er beskrevet i servicelovens § 50. Undersøgelsen skal indeholde en helhedsbetragtning af barnet. Det betyder, at sagsbehandleren skal undersøge barnets:

- udvikling og adfærd
- familieforhold
- skoleforhold
- sundhedsforhold
- fritidsforhold og venskaber
- andre relevante forhold.

Med reformen ønskede Folketinget at sikre en bedre indsats for det enkelte barn ved at stille krav om en mere systematisk og grundig indsats i kommunerne. Dette skulle reformen løse ved bl.a. at indføre krav i loven om, at kommunerne skulle udarbejde børnefaglige undersøgelser og handleplaner for det enkelte barn inden anbringelse. Med reformen skete der også en præcisering af kommunernes pligt til at have samtaler med det barn, der skulle anbringes, og hvor ofte kommunen skulle følge op på indsatsen over for det enkelte anbragte barn. Endelig var det et formål at kunne dokumentere og måle effekten af indsatsen over for anbragte børn.

5. Rigsrevisionen har i november 2015 selv taget initiativ til at undersøge, om Social- og Indenrigsministeriet har understøttet kommunernes indsats over for anbragte børn. Baggrunden for det er, at der er gået 10 år, siden Anbringelsesreformen trådte i kraft, men praksis- og velfærdsundersøgelser gennemført af Ankestyrelsen siden 2006 viser, at kommunernes sagsbehandling i en lang række sager ikke lever op til de lovkrav, som blev indført med reformen. Desuden mangler der fortsat mere viden om effekten af anbringelsesindsatser. Bl.a. konstaterer Social- og Indenrigsminister Karen Ellemann i et svar til Folketingets Social- og Indenrigsudvalg den 30. juli 2015, at vi i dag ikke ved nok om, hvilke metoder og indsatser der har hvilken effekt for de udsatte børn og unge, når de er anbragt.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Social- og Indenrigsministeriet har understøttet kommunernes indsats over for anbragte børn, så formålet med Anbringelsesreformen er blevet realiseret. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Social- og Indenrigsministeriet understøttet, at kommunerne lever op til kravene fra Anbringelsesreformen om at tilpasse indsatsen til det enkelte barn, foretage en systematisk opfølgning og inddrage barnet?
- Har Social- og Indenrigsministeriet understøttet, at der bliver dokumenteret og målt effekt af indsatsen over for anbragte børn?

KONKLUSION

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de problemer, som Anbringelsesreformen havde til formål at forbedre, ikke er blevet mindre i perioden 2006-2014. Formålet var:

- at tilpasse indsatsen til det enkelte barn ved at udarbejde børnefaglige undersøgelser og handleplaner for det enkelte barn
- at følge op på indsatsen over for det enkelte barn
- at inddrage barnet gennem børnesamtaler
- at dokumentere og måle effekten af indsatsen over for anbragte børn.

Rigsrevisionen vurderer, at Social- og Indenrigsministeriets understøttelse af kommunerne ikke har været tilstrækkelig til at indfri Anbringelsesreformens formål. Ministeriet har i undersøgelser gennemført i perioden 2006-2014 haft viden om, at den kommunale sagsbehandling i en betydelig andel af anbringelsessagerne ikke lever op til lovens krav. Det betyder, at der for en stor andel af de anbragte børn ikke har været udarbejdet børnefaglige undersøgelser eller handleplaner eller har været afholdt børnesamtaler inden anbringelse. Ministeriet har siden 2006 udmøntet en række lovmæssige og konkrete initiativer, der skulle styrke sagsbehandlingen i anbringelsessager og imødegå problemer med sagsbehandlingen for derved at understøtte indsatsen. Fx blev der iværksat konkrete initiativer, der skulle styrke sagsbehandlingen, bl.a. gennem støtte til efteruddannelse af sagsbehandlere. Ministeriets egne undersøgelser i løbet af de 10 år, der er gået, kan dog ikke dokumentere, at der er sket forbedring af sagsbehandlingen, og ministeriet kan ikke dokumentere, at initiativerne har haft den tilsigtede virkning.

Rigsrevisionen finder, at der fra 2006 har været et stort gab mellem lovens centrale krav og den kommunale sagsbehandling. Der er derfor behov for en forstærket indsats for at sikre, at sagsbehandlingen lever op til kravene for at indfri Anbringelsesreformens formål.

Rigsrevisionen vurderer desuden, at Social- og Indenrigsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet, at der kan dokumenteres og måles effekt af indsatsen over for anbragte børn. Rigsrevisionen baserer dette på, at ministeriet kun har taget få og spredte initiativer til at udbrede redskaber, som kan hjælpe kommunerne og de sociale tilbud med at dokumentere og måle effekten af indsatsen. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kommunerne endnu ikke er nået langt med at måle effekten af deres indsats over for anbragte børn hverken på kort eller på langt sigt og derfor ikke systematisk inddrager viden om effekt af de forskellige indsatser i deres styring af området.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at sagsbehandlerne i kommunerne skal indberette en stor mængde oplysninger til Ankestyrelsens anbringelsesstatistik. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at ministeriet sikrer, at data bliver anvendt, og prioriterer, hvilke udvalgte, centrale informationer, der er vigtige for at kunne følge effekten på nationalt plan. På nationalt plan er der kun udviklet få indikatorer, som måler direkte på anbragte børn, og indikatorerne kan ikke kobles til den type anbringelse, som barnet er i. Det betyder, at ministeriet ikke kan følge effekten af anbringelsesforløbene.

ÅRSAGER TIL ANBRINGELSER

Tal fra Ankestyrelsens anbringelsesstatistik viser, at den hyppigste årsag til, at et barn blev anbragt i 2014, var forældrenes utilstrækkelige omsorg for barnet. Den næsthypigste årsag var, at barnet udviste uadædende adfærd.

Langt de fleste anbringelser, ca. 85 %, sker frivilligt med samtykke fra forældrene, mens ca. 15 % iværksættes med tvang.

1.2. BAGGRUND

6. At fjerne et barn fra dets mor og far er et meget stort indgreb i et barns liv, som skal bero på tungtvejende faglige overvejelser om, at barnet vil få en bedre tilværelse ved at vokse op et andet sted. Når man anbringer et barn, er det derfor væsentligt at have fokus på kvaliteten af anbringelsen. En tilstrækkelig og relevant indsats, som er tilpasset det enkelte barns behov, er central for de berørte børn og deres familier, men det er også centralt ud fra et samfundsøkonomisk og retssikkerhedsmæssigt perspektiv. Indsatsen skal sikre, at børnene på længere sigt får mulighed for at uddanne sig og få et job, så de ikke får et liv på offentlig forsørgelse.

7. Rigsrevisionen ønsker med denne undersøgelse bl.a. at sætte fokus på sagsbehandlingen i anbringelsessagerne, og hvordan ministeriet understøtter kommunernes sagsbehandling. Det overordnede formål med kravene, der blev indført med Anbringelsesreformen, var at få en bedre effekt af indsatsen. Vi baserer dermed undersøgelsen på, at kvaliteten i sagsbehandlingen har betydning for effekten af indsatsen.

Anbringelsesreformen

8. Anbringelsesreformen blev gennemført i 2006 for at sikre bedre kvalitet i anbringelserne. Det var målsætningen med reformen, at de anbragte børn skulle have samme muligheder som andre børn for at få en uddannelse, et arbejde og et familieliv. En anbringelse uden for hjemmet skal derfor andet og mere end fjerne barnet fra en uacceptabel situation i hjemmet. Anbringelsen skal også bidrage positivt til at hjælpe barnet videre. Det afgørende pejlemærke for reformen er således barnets bedste.

Formålet med Anbringelsesreformen er i hovedtræk at vælge den anbringelse, der passer til det enkelte barns behov, at inddrage barnet systematisk, at give bedre mulighed for at følge op på indsatsen af den enkelte anbringelse og skabe viden om effekten af indsatser for de anbragte børn. Alt sammen for at sikre, at en anbringelse bidrager positivt til barnets fremtid.

Konkret medførte reformen en præcisering af regler, bl.a. i relation til børnefaglige undersøgelser, handleplaner, inddragelse af barnet og ændring af regler for tilsyn og opfølgning på foranstaltninger.

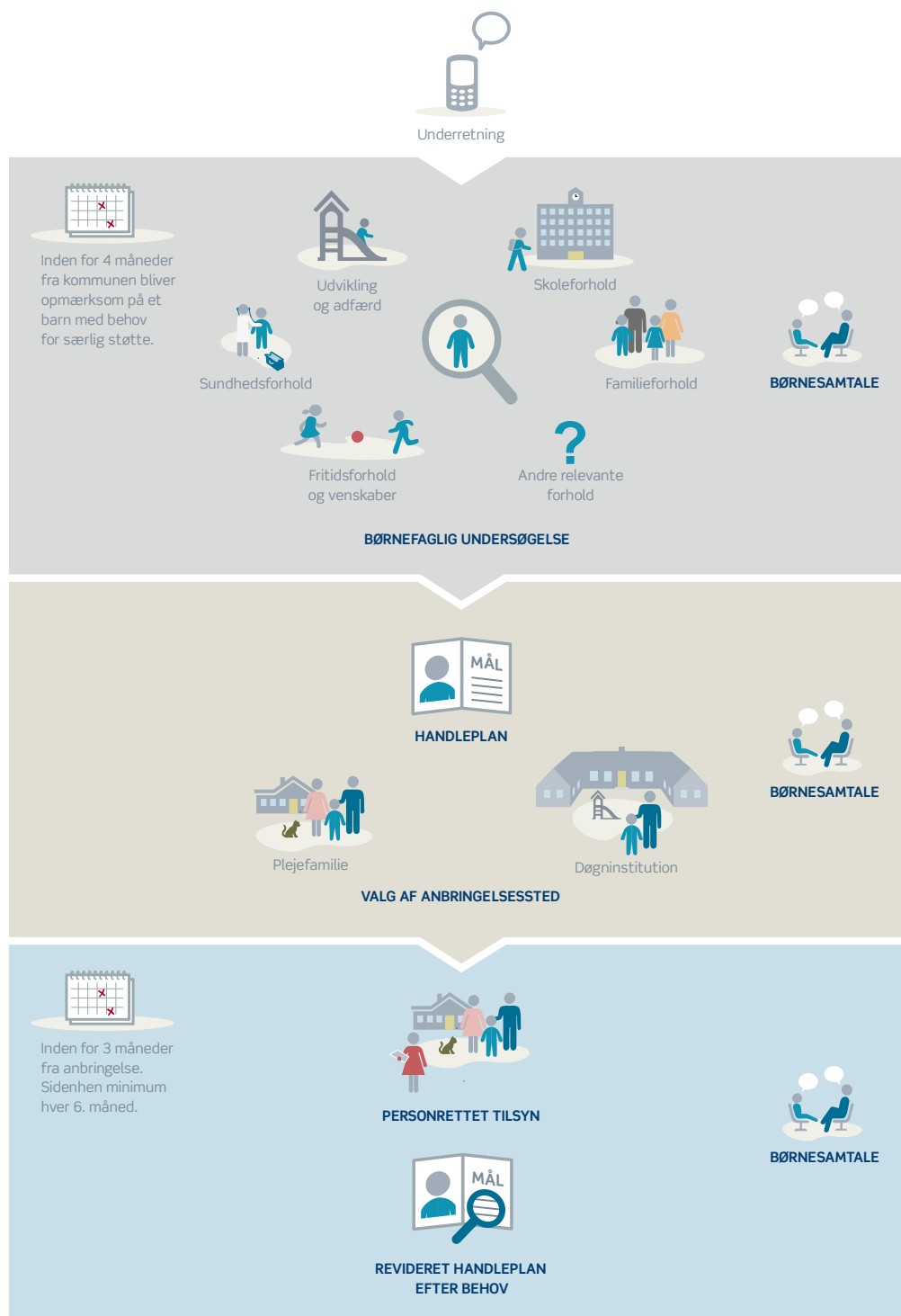
9. Der har været andre reformer med betydning for området siden 2006, bl.a. Barnets Reform fra 2011, Overgrebspakken fra 2013 og Tilsynsreformen fra 2014, ligesom der løbende gennem årene er foretaget justeringer i lovgivningen. Disse reformer er beskrevet nærmere i kapitel 2.

Anbringelsessager

10. Figur 1 viser sagsforløbet frem til en anbringelse og den efterfølgende opfølgning.

FIGUR 1

SAGSBEHANDLINGEN I EN ANBRINGELSESSAG



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af serviceloven.

UNDERRETNING

En underretning er en henvendelse, der indeholder en bekymring for et barns trivsel, enten fra en fagperson eller en borger. Når en kommune modtager en underretning, skal kommunen registrere den centralt og inden for 24 timer vurdere, om der er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet.

HANDLEPLAN

Handleplanen skal i forhold til de behov, der er afdækket i den børnefaglige undersøgelse, indeholde konkrete mål for barnets trivsel og udvikling. Ifølge vejledning 9007 af 7. januar 2014 til serviceloven skal målene beskrives så præcist, at det er muligt for barnet, familien, kommunen og personalet i foranstaltningen at vurdere sagen og tage stilling til, om og hvornår målene er opnået.

ANBRINGELSESSTEDER FOR BØRN

Typer af anbringelsessteder for børn kan være:

- plejefamilier
- kommunale plejefamilier
- netværksplejefamilier
- egne værelser, kollegier eller kollegielignende opholdssteder
- opholdssteder for børn og unge
- døgninstitutioner.

Det fremgår af figur 1, hvordan en typisk anbringelsessag bør forløbe efter serviceloven. En anbringelsessag kan starte med en underretning, fx fra en nabo, skolen eller barnets læge. Det kan også være barnets forældre eller barnet selv, der retter henvendelse til kommunen om problemer i hjemmet og behov for støtte.

Når kommunen anbringer et barn, skal der som udgangspunkt ligge en børnefaglig undersøgelse til grund for anbringelsen. Gennem en børnefaglig undersøgelse skal sagsbehandleren udrede barnets og familiens resurser og problemer. Den børnefaglige undersøgelse er dermed udgangspunkt for en vurdering af, hvilken indsats der matcher barnets behov. Tidsfristen for denne proces er 4 måneder.

Sagsbehandleren skal udarbejde en handleplan, hvor formålet med anbringelsen skal fremgå, og hvor konkrete mål for barnets udvikling skal formuleres. Disse mål skal tage udgangspunkt i den børnefaglige undersøgelse.

I matchningsprocessen skal kommunen træffe afgørelse om, hvor barnet skal anbringes. På baggrund af den børnefaglige undersøgelse og handleplanen skal sagsbehandleren vælge den type af anbringelse, som bedst kan løse de afdækkede problemer og dække de behov, som barnet har. Den institution eller plejefamilie, hvor barnet anbringes, skal modtage relevante dele af handleplanen for at kunne arbejde aktivt med målene. Reglerne om, at plejefamilien (og andre anbringelsessteder) skal have relevante dele af handleplanen, trådte i kraft den 1. januar 2014.

Opfølgning på anbringelsen sker igennem det personrettede tilsyn, som indebærer, at sagsbehandleren følger op på barnets trivsel og udvikling. Første opfølgning skal ske senest 3 måneder efter anbringelsen og derefter som minimum hver 6. måned. Ved opfølgningen skal sagsbehandleren tage stilling til, om barnets handleplan skal revideres, fx ved at sætte nye mål for det anbragte barn.

Barnet skal inddrages i sin egen sag i alle faser af en anbringelsessag, hvor der træffes en afgørelse. Sagsbehandleren skal afholde en børnesamtale med barnet både i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse, inden afgørelse om valg af det konkrete anbringelsessted og ved opfølgningen på handleplanen. Børnesamtalen har derved til hensigt at være en integreret del af de enkelte, centrale procestrin i sagsbehandlingen. Samtalen i forbindelse med handleplanen kan dog undlades, hvis sagsbehandleren umiddelbart forinden har gennemført en samtale med barnet ved den børnefaglige undersøgelse.

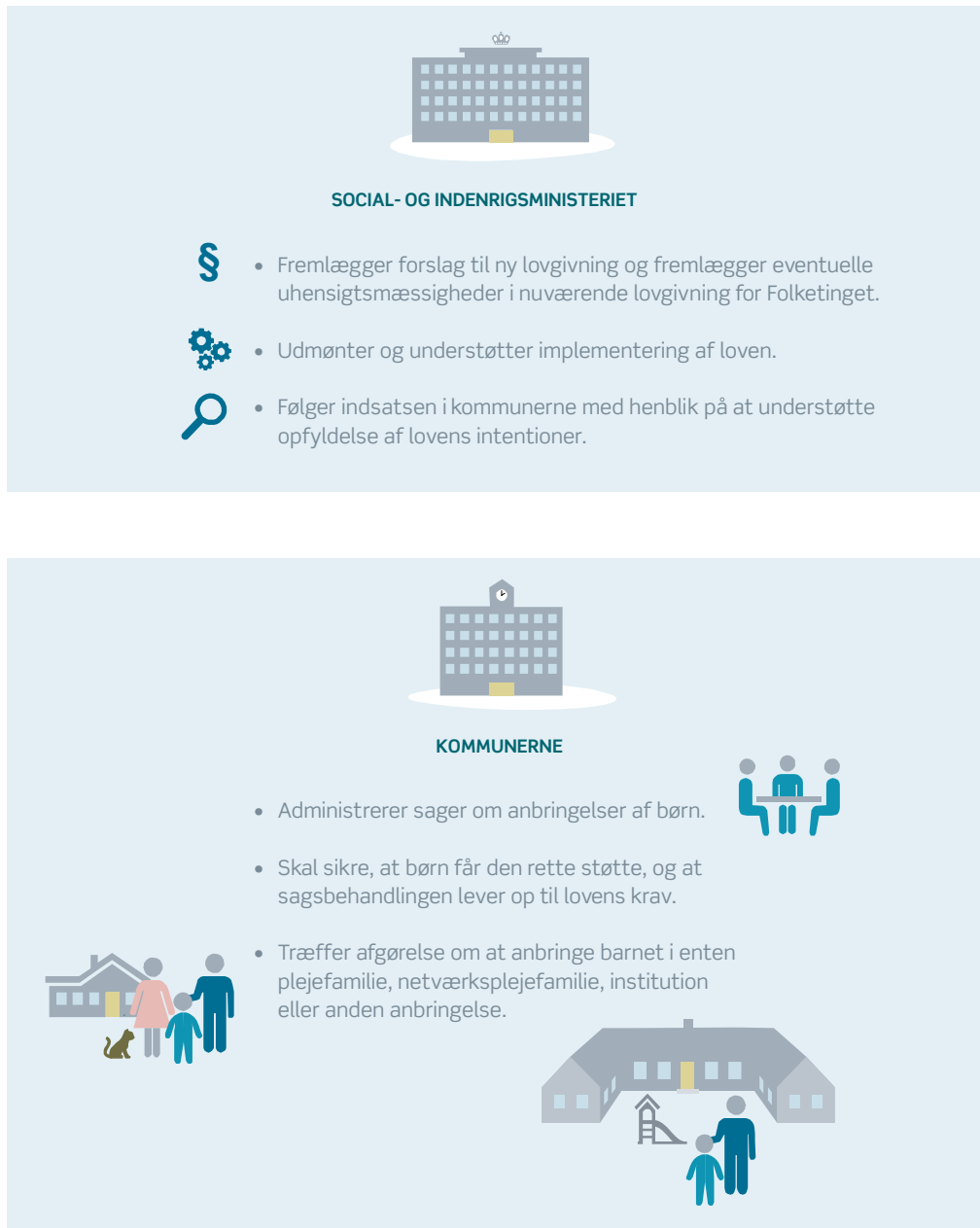
Ansvarsfordeling mellem Social- og Indenrigsministeriet og kommunerne

11. Det kommunale selvstyre er udgangspunkt for opgavedelingen mellem Social- og Indenrigsministeriet og kommunerne i forhold til anbringelser af børn. Kommunerne har ansvaret for at yde den fornødne hjælp og støtte til udsatte børn, herunder ansvaret for at overholde lovgivningen på området, ligesom kommunerne som udgangspunkt finansierer indsatsen på området. Social- og Indenrigsministeriet har ansvaret for rammerne for opgavevaretagelsen.

12. Figur 2 viser ansvarsfordelingen mellem Social- og Indenrigsministeriet og kommunerne.

FIGUR 2

ANSVARSFORDELINGEN MELLEM SOCIAL- OG INDENRIGSMINISTERIET OG KOMMUNERNE



Kilde: Rigsrevisionen.

Som det fremgår af figur 2, har Social- og Indenrigsministeriet det overordnede ressortansvar for området med anbringelser af børn. Som led i ministeriets ressorttilsyn skal ministeriet løbende følge med i, hvordan kommunerne administrerer de lovgivningsmæssige rammer på området. Dette indebærer, at ministeriet skal følge, hvordan lovgivningen fungerer i praksis, og om formålet med loven bliver indfriet. Den viden, som ministeriet tilvejebringer som led i sit ressorttilsyn med kommunernes administration af området, anvendes til løbende at foreslå ændringer af reguleringen og understøttende initiativer til Folketinget. Ministeriet har ansvaret for at fremlægge uhensigtsmæssigheder i lovgivningen for Folketinget, hvis der ikke er en hensigtsmæssig ramme på området.

Ministeriet udmønter endvidere den lovgivning, som Folketinget har vedtaget. Som en del af dette arbejde har ministeriet ansvaret for at understøtte implementeringen af lovgivningen inden for de rammer, som Folketinget fastsætter. Ministeriet kan desuden forelægge Folketinget at iværksætte relevante, understøttende initiativer, som kan være en hjælp for kommunerne i deres opgavevaretagelse, og som kan bidrage til en administration af reglerne i overensstemmelse med Folketingets intentioner.

13. Kommunerne har ansvaret for administrationen af området for anbringelser af børn, herunder at reglerne overholdes.

Kommunerne kompenseres for de opgaver, de er pålagt, via bloktilskuddet, men har selv ansvaret for at prioritere resurser inden for de rammer, som er fastsat af Folketinget.

Kommunerne foretager den konkrete sagsbehandling for de berørte børn og træffer afgørelse om, hvilken form for anbringelse der bedst vil passe til de børn, hvor kommunen vurderer, at der er grundlag for en anbringelse. Kommunen er forpligtet til at overholde loven i den enkelte sag og har ansvaret for at sikre, at alle børn i kommunen får den rette støtte, og at denne støtte har udgangspunkt i det enkelte barns behov.

Udvikling i anbringelser af børn

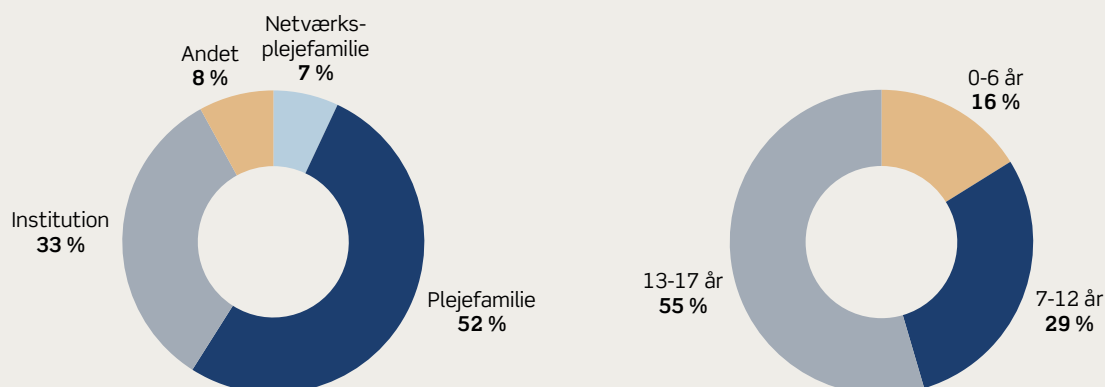
14. Generelt er antallet af anbringelser faldet siden Anbringelsesreformen trådte i kraft. I alt var 12.655 børn anbragt i 2007 mod 11.127 børn i 2014, men antallet af anbragte børn udgør stadig ca. 1 % af alle børn i alderen 0-17 år. Antallet af anbragte børn var højest i 2009, hvorefter det har været faldende siden 2010.

De seneste 10 års udvikling har været præget af ændrede anbringelsesmønstre, hvor kommunerne i højere grad anbringer børn i plejefamilier end på døgninstitutioner eller opholdssteder, ligesom kommunerne i højere grad bestræber sig på at hjælpe familierne i hjemmet frem for at anbringe børnene uden for hjemmet. Denne udvikling med større fokus på forebyggende foranstaltninger og anbringelser i plejefamilier er ifølge Social- og Indenrigsministeriet i høj grad båret af faglige overvejelser. Figur 3 viser, hvilke anbringelsestyper de anbragte børn er i, og hvilken alder de anbragte børn havde i 2014.

FOREBYGGENDE FOR- ANSTALTNINGER

Forebyggende foranstaltninger er tilbud til udsatte børn og deres familier, fx familiebehandling, rådgivning eller konsulentbistand, som har til hensigt at støtte den enkelte familie. Det kan også være en kontaktperson, som er fast tilknyttet det enkelte barn eller den enkelte familie.

FIGUR 3

ANBRINGELSESSTED OG ALDERSFORDELING FOR ANBRAGTE BØRN I 2014

Note: "Netværksplejefamilie" kan både være inden for og uden for slægt. "Plejefamilie" kan både være kommunale og almindelige plejefamilier. "Institution" kan enten være døgninstitution eller socialpædagogisk opholdssted. "Andet" dækker over kategorierne: eget værelse, kollegium, kollegielignende opholdssted, kost- og/eller efterskole, skibsprojekt og uoplyst. Opgørelsen tager udgangspunkt i alle børn, der er anbragt ultimo 2014.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Ankestyrelsens anbringelsesstatistik.

Det fremgår af figur 3, at godt hvert 2. anbragte barn i 2014 er hos en plejefamilie. 33 % er anbragt på en institution. Der er herudover 7 % af børnene, som er anbragt hos en netværksplejefamilie.

Det fremgår også af figuren, hvordan anbragte børn fordeler sig på alder. 16 % er 0-6 år, 29 % er 7-12 år, og størstedelen, 55 %, er 13-17 år. I bemærkningerne til Anbringelsesreformen fra 2006 blev det beskrevet som et problem, at mange børn først bliver anbragt i en sen alder. Tal fra Ankestyrelsens anbringelsesstatistik viser dog, at der ikke har været en entydig udvikling i, at anbringelserne sker tidligere.

Økonomiske rammer

15. Det er kommunerne, der afholder udgifterne til anbringelser af børn. Udgifterne til opholdssteder, døgninstitutioner, plejefamilier og sikre institutioner udgjorde 9,3 mia. kr. (nettodriftsudgifter) i 2014. Staten refunderer en mindre del af kommunernes udgifter, hvis de overstiger et fastsat beløb, jf. servicelovens § 176a om særligt dyre enkeltsager. Den statslige refusion på dette område udgør en relativt lille andel af de samlede udgifter til anbringelser. I 2014 udgjorde den statslige refusion ca. 600 mio. kr. Ud over de kommunale og statslige udgifter til anbragte børn er området over årene blevet tilført en række satspuljemidler.

Udgiftsudviklingen bærer ifølge et notat fra KL om kommunernes regnskab for 2015 præg af, at kommunerne fortsætter tendensen med at forebygge frem for at anbringe. I de senere år har kommunerne over en bred kam omlagt tilbud fra dyre døgninstitutioner og opholdssteder til forebyggende foranstaltninger og plejefamilier, der er billigere.

SÆRLIGT DYRE ENKELTSAGER

Staten refunderer en mindre del af kommunernes udgifter til anbringelser af børn. I sager, hvor udgiften var mellem 740.000 kr. og 1.489.999 kr. årligt, refunderede staten 25 % af udgifterne i 2015. I sager, hvor udgiften var over 1.500.000 kr. årligt, refunderede staten 50 % af udgifterne i 2015.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

16. Vi har valgt at dele Anbringelsesreformens formål op i 2 spor. I det ene spor, som vi behandler i kapitel 2, har vi samlet centrale krav fra reformen, der har til formål at forbedre den kommunale sagsbehandling over for det enkelte barn, bl.a. ved en grundig undersøgelse af barnets problemer, opstilling af mål for barnets udvikling, inddragelse af barnet og systematisk opfølgning. I det andet spor, som vi behandler i kapitel 3, har vi fokus på Anbringelsesreformens intention om at forbedre dokumentationen af indsatsen over for anbragte børn og øge den viden, som beslutningstagere på kommunalt og nationalt plan har om effekten af indsatsen over for anbragte børn.

17. I kapitel 2 har vi undersøgt, om Social- og Indenrigsministeriet i perioden 2006-2015 har understøttet, at kommunerne lever op til kravene fra Anbringelsesreformen om:

- at tilpasse indsatsen til det enkelte barn ved at udarbejde børnefaglige undersøgelser og handleplaner for det enkelte barn
- at følge op på anbringelsen af det enkelte barn og tage stilling til, om barnets handleplan skal revideres
- at inddrage barnet gennem børnesamtaler.

Vi har undersøgt, hvilken viden ministeriet har tilvejebragt om kommunernes problemer med at leve op til kravene fra Anbringelsesreformen og dermed, om ministeriet har fulgt praksis på området. Desuden har vi undersøgt, hvordan ministeriet har reageret på den viden, de har tilvejebragt om kommunernes problemer, for at understøtte kommunerne med at indfri reformens formål, herunder om ministeriet har fulgt op på, om de initiativer, der blev iværksat, har haft den forventede virkning.

Revisionskriterierne er baseret på, at Social- og Indenrigsministeriet, som led i sit ressorttilsyn med kommunernes administration af området, har ansvaret for at følge praksis i kommunerne for at sikre en ensartet og lovmedholdelig sagsbehandling for alle borgere.

18. I kapitel 3 har vi undersøgt, om Social- og Indenrigsministeriet har understøttet, at der bliver dokumenteret og målt effekt af indsatsen over for anbragte børn. Vi har undersøgt, om ministeriet har tilvejebragt data om anbragte børn, der kan anvendes til at vurdere effekten af indsatsen på nationalt plan, og vi har undersøgt, om ministeriet har iværksat initiativer, der skal understøtte, at kommunerne i højere grad kan dokumentere og måle effekten af indsatsen over for det enkelte barn. Desuden har vi undersøgt, om den ledelsesinformation, som kommunerne anvender, indeholder information om effekten af indsatsen.

Kriterierne er også baseret på, at det var en del af Anbringelsesreformens formål at skaffe mere viden om effekten af foranstaltninger for udsatte børn. I lovbemærkningerne til Anbringelsesreformen er det beskrevet, hvordan reformen skulle styrke muligheden for at dokumentere og følge op på resultaterne af de indsatser, man vælger for de udsatte børn.

Kriterierne er desuden baseret på, at ministeriet har ansvaret for at understøtte, at kommunerne i højere grad styrer området efter effekten af indsatsen. Det kan ministeriet gøre ved at tilvejebringe data, som kommunerne kan få adgang til. Ministeriet kan også udvikle og udbrede redskaber, som kan understøtte, at kommunerne i højere grad selv dokumenterer effekten af indsatsen over for anbragte børn.

Metode

19. Undersøgelsen er primært baseret på en gennemgang af dokumenter og materiale fra Social- og Indenrigsministeriets departement, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen, bl.a. praksisundersøgelser, velfærdsundersøgelser og evalueringer. Materialet er uddybet i bilag 1.

Vi har desuden besøgt og indhentet materiale fra 8 forskellige kommuner. I de 8 kommuner har vi gennemført interviews med ledere og sagsbehandlere, som arbejder med anbringelser af børn. Herudover har vi gennemgået kommunernes skriftlige ledelsesinformation.

Kommunerne er udvalgt for at få den størst mulige spredning i kommunernes forudsætninger for deres indsats over for anbragte børn. Vi har derfor taget udgangspunkt i kommunernes geografiske forhold, andelen af udsatte børn og anbringelsesudgifter pr. barn i de enkelte kommuner. Udvælgelsen fremgår ligeledes af bilag 1.

20. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, der er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

21. Undersøgelsen er rettet mod indsatsen over for anbragte børn i alderen 0-17 år, hvilket er en afgrænsning fra at undersøge den generelle indsats over for udsatte børn. Dermed har vi ikke undersøgt, om ministeriet understøtter kommunernes forebyggende indsats, fx støt-teforanstaltninger i hjemmet, men kun de foranstaltninger, der kan karakteriseres som en anbringelse. Undersøgelsen omfatter desuden ikke efterværn, som er tilbud til unge over 18 år, der har været anbragt.

22. Vi har i undersøgelsen taget udgangspunkt i Anbringelsesreformens formål, da vi vurderer, at de stadig er centrale for servicelovens krav til den kommunale sagsbehandling og indsats for alle anbragte børn i dag. Vi har ikke undersøgt øvrige formål, som de efterfølgende reformer har haft.

23. Undersøgelsen omfatter perioden fra 2006 (fra Anbringelsesreformen trådte i kraft) til og med 2015, i det omfang det er muligt at få dokumentation og data. De seneste tal fra Ankestyrelsens anbringelsesstatistik dækker 2014.

24. I kapitel 2 har vi fokus på nogle af de større initiativer på området, som har skullet understøtte sagsbehandlingen og de lovkrav, der kom med Anbringelsesreformen. Udvælgelsen af initiativer er sket i dialog med Social- og Indenrigsministeriet. I kapitel 3 har vi fokus på, hvordan ministeriet har understøttet, at der udvikles viden om kommunernes indsats over for anbragte børn og effekten af denne. Vi har dermed ikke fokus på eller har undersøgt ministeriets arbejde med at identificere og udbrede evidensbaserede metoder fra udlandet.

25. De metodiske overvejelser er uddybet i bilag 1. Bilag 2 viser Ankestyrelsens undersøgelser, der har fokus på sagsbehandlingen ved anbringelser af børn. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Social- og Indenrigsministeriets understøttelse af kommunerne

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Social- og Indenrigsministeriets understøttelse af kommunernes indsats ikke har været tilstrækkelig til at indfri Anbringelsesreformens formål om at tilpasse indsatsen til det enkelte barn, foretage en systematisk opfølgning og inddrage barnet. Rigsrevisionen finder, at gabet mellem lovens centrale krav og kommunernes praksis er stort. Undersøgelsen tegner et billede af, at de problemer, som Anbringelsesreformen havde til formål at forbedre, ikke er blevet mindre her 10 år senere.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på, at Social- og Indenrigsministeriet siden 2006 har haft viden om, at en betydelig andel af anbringelsessagerne ikke lever op til lovens centrale krav til sagsbehandlingen, ligesom der også er dele af sagsbehandlingen, som ministeriet ikke har haft tilstrækkelig viden om, bl.a. praksis i kommunernes tilsyn med de enkelte anbragte børn. Ministeriets viden bygger bl.a. på Ankestyrelsens praksisundersøgelser, som viser følgende:

- Der bliver i mange sager ikke udarbejdet en børnefaglig undersøgelse. I perioden 2006-2011 viste 4 praksisundersøgelser, at det ikke skete i 18-35 % af sagerne, inden der blev truffet en afgørelse.
- For mange børn bliver der ikke udarbejdet en handleplan, og mange af de handleplaner, som bliver udarbejdet, lever ikke op til lovens krav. 5 af Ankestyrelsens undersøgelser fra perioden 2006-2012 viste, at der ikke blev udarbejdet en handleplan i 8-27 % af sagerne, skønt der burde.
- Mange børn bliver ikke inddraget i egen sag, fordi kommunen ikke afholder en børnesamtale. 6 af Ankestyrelsens undersøgelser i perioden 2006-2014 viste, at der ikke blev afholdt børnesamtale i 19-39 % af sagerne.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Ankestyrelsen ikke siden 2006 har gennemført praksisundersøgelser, der vurderer, om kommunerne har gennemført personrettede tilsyn. Velfærdsundersøgelser fra 2012 og 2014 viser, at plejefamilierne oplever et betydeligt fravær af personrettede tilsyn.

Social- og Indenrigsministeriet har for at understøtte implementeringen af Anbringelsesreformen og som reaktion på ministeriets viden om kommunernes problemer med at leve op til lovens krav udmøntet en række lovgivningsmæssige og konkrete initiativer, som har skullet understøtte kommunerne i at leve op til kravene til sagsbehandlingen og også styrke sagsbehandlingen. Ministeriets egne undersøgelser viser, at der ikke er sket en samlet forbedring i andelen af sager, der overholder loven. Ministeriet har desuden ikke opstillet succeskriterier for halvdelen af de iværksatte initiativer. Det gør det svært at vurdere, om initiativerne giver den ønskede virkning. Rigsrevisionen kan konstatere, at initiativerne samlet set ikke har været tilstrækkelige til at påvirke sagsbehandlingen, så den i højere grad lever op til lovens krav.

26. Dette kapitel handler om, hvorvidt Social- og Indenrigsministeriet understøtter, at kommunernes indsats over for anbragte børn lever op til kravene fra Anbringelsesreformen om at tilpasse indsatsen til det enkelte barn, foretage en systematisk opfølgning og inddrage barnet.

Vi har derfor undersøgt, hvilken viden ministeriet har tilvejebragt om kommunernes problemer med at leve op til kravene fra Anbringelsesreformen og dermed, om ministeriet har fulgt praksis på området. Desuden har vi undersøgt, hvordan ministeriet har reageret på den viden, de har tilvejebragt om kommunernes problemer, for at understøtte kommunerne med at indfri reformens formål, herunder om ministeriet har fulgt op på, om de initiativer, der blev iværksat, har haft den forventede virkning.

2.1. SOCIAL- OG INDENRIGSMINISTERIETS VIDEN OM KOMMUNERNES PRAKSIS

27. Vi har undersøgt, hvilken viden Social- og Indenrigsministeriet siden 2006 har skabt om kommunernes praksis i forhold til at anbringe børn. Herunder har vi undersøgt, hvilken viden ministeriet har om kommunernes problemer med at leve op til lovens krav om børnefaglige undersøgelser, handleplaner, afholdelse af børnesamtaler og systematisk opfølgning med revision af handleplaner.

28. Kommunerne har ansvaret for at sikre, at deres sagsbehandling lever op til lovens krav, og Social- og Indenrigsministeriet har ansvaret for – som led i sit ressorttilsyn med kommunernes administration af området – at følge praksis i kommunerne for at sikre en ensartet og lovlig sagsbehandling. Ministeriet skaber denne viden gennem en række kilder:

- **Ankestyrelsens praksisundersøgelser** er stikprøveundersøgelser af kommunale afgørelser og af konkret sagsbehandling inden for et bestemt emne. I disse undersøgelser indkalder Ankestyrelsen et antal sager fra udvalgte kommuner og undersøger, om sagerne overholder loven og gældende praksis. Undersøgelserne har ikke til hensigt at være repræsentative, men undersøger forskellige målgrupper og typer afgørelser. De kan således ikke stå alene som grundlag for at følge udviklingen på et sagsområde.
- **Ankestyrelsens velfærdsundersøgelser** undersøger den kommunale praksis på et udvalgt område. I disse undersøgelser benytter Ankestyrelsen ikke kun sagsgennemgang. De benytter fx også spørgeskemaundersøgelser eller interviews.
- **Taskforcens analyseforløb** bliver af ministeriet tildelt til kommuner efter ansøgning. Her bliver den kommunale praksis undersøgt gennem bl.a. dokument- og sagsgennemgang.
- **Løbende dialog** med kommunale ledere eller sagsbehandlere.

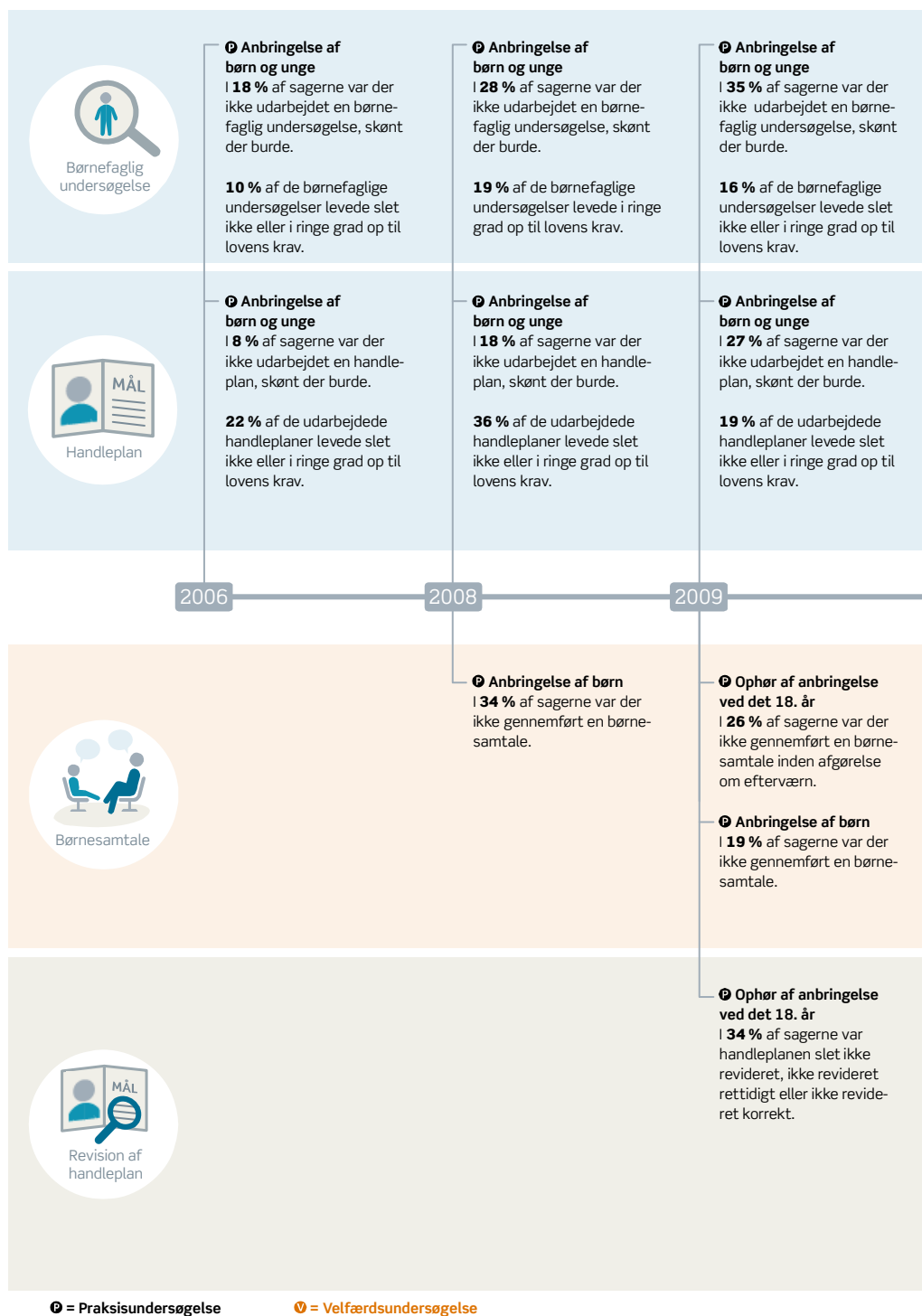
Praksis- og velfærdsundersøgelser

29. Ankestyrelsen har til Rigsrevisionen udarbejdet en oversigt over de undersøgelser og evalueringer, som styrelsen har gennemført på området for udsatte børn. Bilag 2 viser de undersøgelser, der har fokus på sagsbehandlingen ved anbringelser af børn, og som vi har gennemgået og henviser til i det følgende.

30. Vi har på baggrund af en gennemgang af praksis- og velfærdsundersøgelser, der omhandler sagsbehandlingen vedrørende anbragte børn, udarbejdet en oversigt over udvalgte resultater, som er vist i figur 4.

FIGUR 4

RESULTATER AF PRAKSIS- OG VELFÆRDSUNDERSØGELSER OM ANBRINGELSESSAGER



¹⁾ Denne undersøgelse inddrager ud over sager om anbringelser også sager om tildeling af kontaktperson og aflastningsordning. I forhold til handleplan er undersøgelsen ikke opdelt på sager, der vedrører anbringelser.

²⁾ Ankestyrelsen har i denne undersøgelse ikke vurderet, hvorvidt der burde have været afholdt en børnesamtale.



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Social- og Indenrigsministeriets praksis- og velfærdsundersøgelser fra perioden 2006-2015. Se eventuelt bilag 2 for overblik over undersøgelserne.

Tilpasning af indsatsen til det enkelte barn

31. Vi har undersøgt, om Social- og Indenrigsministeriet har fulgt kommunernes praksis med hensyn til at tilpasse indsatsen til det enkelte barn.

32. Med Anbringelsesreformen kom der 2 tiltag, som skulle sikre, at indsatsen blev tilpasset det enkelte barn. For det første skal kommunen udarbejde en børnefaglig undersøgelse, hvor kommunen grundigt undersøger, hvilke udfordringer barnet har. For det andet skal kommunen udarbejde en handleplan, hvor den beskriver, hvordan en anbringelse kan hjælpe på disse udfordringer. I handleplanen skal kommunen opstille konkrete mål for barnets udvikling.

33. Ankestyrelsen har gennemført 4 praksisundersøgelser efter 2006, der vedrører børnefaglige undersøgelser. Undersøgelserne, som blev offentliggjort i perioden 2006-2011, viste, at kommunerne i 18-35 % af sagerne ikke havde udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, inden der blev truffet afgørelse. Derudover levede 10-19 % af de børnefaglige undersøgelser, der blev udarbejdet, slet ikke eller i ringe grad op til lovens krav.

34. Ankestyrelsen fandt i 5 praksis- og velfærdsundersøgelser i perioden 2006-2012 frem til, at kommunerne slet ikke havde udarbejdet handleplaner i 8-27 % af de gennemgåede sager. Bl.a. viste opfølgningen på Barnets Reform fra 2012, at der i knap 18 % af sagerne ikke var udarbejdet en handleplan, skønt der burde.

En række af handleplanerne blev derudover udarbejdet for sent i forhold til lovens regler. Endelig viste undersøgelserne, at en stor del af handleplanerne ikke havde en tilfredsstillende kvalitet. 19-36 % af handleplanerne levede slet ikke eller i ringe grad op til lovens krav.

35. Velfærdsundersøgelser fra henholdsvis 2012 og 2014 viste desuden, at 29-30 % af plejefamilierne havde oplevet slet ikke eller stort set ikke at have modtaget oplysninger fra handleplanen. Derved kunne plejefamilierne ikke tilrettelægge deres arbejde med udgangspunkt i de mål, kommunen havde sat for barnet. Plejefamiliers (og andre anbringelsessteders) krav på at få dele af handleplanen udleveret blev først indføjet i serviceloven i 2013 og trådte i kraft den 1. januar 2014.

Inddragelse af barnet gennem børnesamtaler

36. Vi har undersøgt, om Social- og Indenrigsministeriet har fulgt kommunernes praksis med hensyn til at inddrage barnet gennem børnesamtaler. Børnesamtaler skal medvirke til at øge barnets retssikkerhed og sikre, at barnet kan formulere egne ønsker for, hvordan fremtiden skal se ud, og hvordan barnet gerne vil udvikle sig.

37. Ankestyrelsen har samlet set gennemført 7 undersøgelser siden 2006, hvor styrelsen gennemgik, hvor ofte kommunerne havde afholdt børnesamtaler i forskellige situationer. De 6 af undersøgelserne viste, at kommunerne på forskellige tidspunkter af et sagsforløb ikke havde afholdt en børnesamtale, inden de traf afgørelse i 19-39 % af sagerne, hvor Ankestyrelsen efterfølgende vurderede, at kommunen burde have afholdt en samtale. Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at det først var med undersøgelserne fra 2012, at Ankestyrelsen begyndte at vurdere, hvorvidt børnesamtaler ikke kan eller ikke skal afholdes i alle sager.

Endelig viste en undersøgelse fra 2011, at der var endnu større udfordringer, når kommunerne skulle flytte eller hjemgive et anbragt barn. Her undlod kommunerne at afholde børnesamtaler med 65 % af børnene, inden de traf afgørelsen. Tallet omfatter sager, hvor reglerne om børnesamtale ikke er overholdt, herunder at det ikke er dokumenteret, at den lovpligtige børnesamtale er afholdt.

Systematisk opfølgning på anbragte børn

38. Vi har undersøgt, om Social- og Indenrigsministeriet har fulgt kommunernes praksis med hensyn til systematisk at følge op på indsatsen over for det enkelte anbragte barn.

Opfølgningen skal sikre, at indsatsen løbende bliver tilpasset barnet, hvis barnets behov ændrer sig. Det er derfor vigtigt, at kommunen løbende besøger barnet i det personrettede tilsyn og overvejer, om målene i handleplanen skal ændres, og om den valgte anbringelse stadig er den rette for barnet.

39. Ankestyrelsen har ikke siden 2006 gennemført praksisundersøgelser, der vurderer, om kommunerne lever op til kravene om tilsyn med det enkelte barn. Frem til 2011 var der krav om minimum ét besøg årligt. Fra 2011 blev dette ændret til minimum 2 besøg årligt. Det betyder, at Social- og Indenrigsministeriet i perioden frem til og med 2012 ikke har fulgt praksis i forhold til, om anbragte børn fik personrettede tilsynsbesøg, og at ministeriet dermed heller ikke har haft viden om, hvorvidt handleplanerne i den forbindelse blev gennemgået og opdateret på baggrund af børnenes udvikling.

I Ankestyrelsens velfærdsundersøgelser, som blev offentliggjort i 2012 og 2014, levede kommunerne ikke op til kravet om at besøge hvert anbragt barn 2 gange om året for at tage stilling til, om handleplanen skulle revideres. I undersøgelsen fra 2012, som er baseret på spørgeskemaer til 446 plejefamilier, oplyste over halvdelen (54 %) af de plejefamilier, der havde besvaret skemaet, at deres plejebarn ikke havde fået besøg af kommunen 2 gange i 2011. I 2013 fik over en tredjedel (39 %) af plejebørnene – ifølge de plejefamilier, der havde besvaret spørgeskemaet – ikke de 2 lovbestemte besøg.

Velfærdsundersøgelserne kan ikke sammenlignes med den juridiske sagsgennemgang, som Ankestyrelsen foretager i praksisundersøgelser, og de giver derfor ikke ministeriet den samme viden. Men de problemer, som plejefamilierne oplevede med manglende tilsyn, burde have givet Ankestyrelsen anledning til at gennemgå dette mere indgående i en praksisundersøgelse.

40. Ankestyrelsen har undersøgt forskellige situationer i en anbringelse, fx flytning af barnet til en ny anbringelse eller ophør af anbringelsen, for at undersøge, om kommunen tager stilling til, om handleplanen skal revideres. Undersøgelser fra perioden 2009-2014 viste, at der var stor forskel på, om kommunerne tog stilling til revision af handleplanen i disse situationer. Undersøgelsen fra 2014 viste, at i situationer, hvor børn i plejefamilie blev flyttet til et nyt anbringelsessted, reviderede kommunen ikke handleplanen for 13 % af børnene. Ved henholdsvis ophør af anbringelsen ved barnets 18. år, ved flytning eller hjemgivelse viste undersøgelser fra 2009 og 2011, at der var store problemer med revisionen af handleplanen. I de 2 situationer skete der for henholdsvis 34 % og 51 % af børnene ikke en rettidig eller korrekt revision.

TASKFORCE FOR UDSATTE BØRN OG UNGE

Taskforcen tilbyder bl.a. længerevarende analyse- og udviklingsforløb i kommunerne efter ansøgning. Taskforcen har gennemført længerevarende forløb i 5 kommuner og har pr. juli 2016 igangværende forløb i yderligere 12 kommuner. Taskforcen består af medarbejdere fra Ankestyrelsen og Socialstyrelsen.

Viden fra taskforceforløb

41. Folketinget besluttede fra 2012 at nedsætte en taskforce på området. Kommuner, der mener, at de har brug for hjælp til at styrke deres arbejde på børneområdet, kan ansøge om at få konsulentbistand gennem et taskforceforløb. Taskforcen giver også viden til Social- og Indenrigsministeriet om kommunernes udfordringer.

Taskforcen samlede i januar 2014 op på de længerevarende forløb, som de frem til januar 2014 havde gennemført i 4 kommuner. I de 4 kommuner havde Ankestyrelsen samlet gennemgået 160 sager for taskforcen. Ankestyrelsen konstaterede i gennemgangen, at lovgivningen i de besøgte kommuner ikke blev overholdt i 77-95 % af de sager, som styrelsen har undersøgt. Styrelsen har fremhævet følgende generelle problemstillinger i sagsbehandlingen:

- Manglende eller mangelfulde børnefaglige undersøgelser.
- Fravær af børnesamtaler og generel inddragelse af barnet.
- Manglende eller mangelfulde handleplaner.
- Tidsfristerne overholdes ikke.
- Utilstrækkelig reaktion på alvorlige underretninger.

Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at taskforcens længerevarende forløb ydes til kommuner, som har erkendt, at de har væsentlige problemer med sagsbehandlingen på området og derfor har bedt om hjælp. Fejlprocenterne skal dermed ses i det lys.

42. Rigsrevisionen skal samtidig bemærke, at taskforceforløb er frivillige, og at kommunerne selv skal opsøge et forløb, fordi de har et ønske om at løfte sig på området.

43. I et notat fra Social- og Indenrigsministeriet om udfordringer med kommunernes sagsbehandling på børneområdet fra august 2014, hvor der bliver vurderet på effekten af taskforcen som redskab til at styrke sagsbehandlingen, bliver det konstateret, at der fortsat er udfordringer på området. Af notatet fremgår det, at ministeriet har kendskab til en række bagvedliggende udfordringer med sagsbehandlingen på området. Det drejer sig bl.a. om sagsbehandlernes kompetenceniveau, høj personaleomsætning, begrænset faglig ledelse blandt kommunale ledere og utilstrækkelig systematik i sagsbehandlingen.

På baggrund af notatet satte ministeriet et arbejde i gang for at finde løsninger på de omtalte problemstillinger. Arbejdet er endnu ikke afsluttet.

44. Rigsrevisionen kan således konstatere, at Social- og Indenrigsministeriet også frem til august 2014 har haft viden om, at der har været betydelige problemer med sagsbehandlingen.

RESULTATER

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Social- og Indenrigsministeriet siden 2006 gennem praksisundersøgelser, velfærdsundersøgelser og analyser fra ministeriets taskforce har fulgt kommunernes praksis i anbringelsessager og herigennem fået viden om, at den kommunale sagsbehandling i en række sager ikke lever op til lovens krav:

- I 4 praksisundersøgelser i perioden 2006-2011 konstaterede Ankestyrelsen, at kommunerne ikke har udarbejdet børnefaglige undersøgelser i 18-35 % af sagerne, skønt der burde.
- I 5 undersøgelser fra perioden 2006-2012 blev der ikke udarbejdet en handleplan i 8-27 % af sagerne.
- I 6 undersøgelser offentliggjort i perioden 2006-2014 afholdt kommunerne ikke børnesamtaler i 19-39 % af sagerne, hvor loven stiller krav om det. Først fra 2012 begyndte Ankestyrelsen at vurdere, hvorvidt børnesamtaler ikke kunne eller ikke skulle afholdes i alle sager.
- Ankestyrelsen har ikke siden 2006 gennemført praksisundersøgelser, der vurderer, om kommunerne har gennemført personrettede tilsyn med det enkelte barn. En velfærdsundersøgelse fra 2014 viser dog, at 39 % af børnene ifølge plejefamilierne ikke fik de 2 personrettede tilsynsbesøg årligt i 2013.

Ankestyrelsens praksisundersøgelser er stikprøver, der undersøger sagsbehandlingen i et begrænset antal sager i et mindre antal kommuner, og Ankestyrelsen lægger ikke altid de samme kriterier til grund for vurderingen. Undersøgelserne er dermed svære at sammenligne over tid. Men Ankestyrelsens undersøgelser siden 2006 tegner et billede af, at der over hele perioden fra 2006 til 2014 eksisterer et gab mellem lovens centrale krav og kommunernes praksis – et gab, der ikke er blevet mindre siden 2006.

Social- og Indenrigsministeriet får også viden om kommunernes praksis gennem taskforceforløbene. Det er dog kun kommuner, der oplever udfordringer på området og derfor selv ansøger om et forløb, som får besøg af taskforcen. Taskforcens undersøgelser i disse kommuner tegner samme billede som praksis- og velfærdsundersøgelserne, hvor kommunerne i en stor andel af sagerne ikke lever op til de centrale krav i loven, når de arbejder med anbragte børn.

2.2. INITIATIVER TIL AT UNDERSTØTTE KOMMUNERNES INDSATS OVER FOR ANBRAGTE BØRN

45. Vi har undersøgt, hvordan Social- og Indenrigsministeriet har reageret på viden om problemer med den kommunale sagsbehandling i anbringelsessager. Desuden har vi undersøgt, om ministeriet har vurderet, om de initiativer, der løbende er besluttet af Folketinget siden 2006 med det formål at styrke sagsbehandlingen i anbringelsessager, har haft den ønskede virkning, herunder om ministeriet har opstillet relevante og målbare succeskriterier for de konkrete initiativer. Dette er centralt for, at ministeriet kan tage stilling til, om det er de rette initiativer, som er iværksat, og om de er tilstrækkelige.

Social- og Indenrigsministeriets reaktioner på viden om problemer med sagsbehandlingen

46. Rigsrevisionen har bedt Social- og Indenrigsministeriet svare på, hvordan ministeriet handler konkret på problemerne med sagsbehandlingens lovmedholdelighed, der viser sig ved praksisundersøgelser.

47. Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at området løbende bliver drøftet med KL, ligesom ministeriet udsender orienteringsskrivelser (såkaldte hyrdebrev) til kommunerne med opfordring til at forbedre indsatsen.

Siden april 2010 har ministeriet sendt 3 orienteringsskrivelser til kommunerne, der vedrører sagsbehandlingen i anbringelser. Senest sendte ministeriet i maj 2014 en orienteringsskrivelse, hvori ministeren opfordrede til, at reglerne på området overholdes, og at det enkelte barn får den sagsbehandling og dermed den støtte, som barnet har brug for. Ud over de 3 orienteringsskrivelser siden 2010 sendte ministeriet i marts 2012 en orienteringsskrivelse til kommunerne, der dog primært omfattede kommunernes driftstilsyn med anbringelserne. Det driftsmæssige tilsyn overgik den 1. januar 2014 til 5 kommunale socialtilsyn, der dækker alle landets anbringelsessteder.

48. Social- og Indenrigsministeriet orienterer Folketinget om Ankestyrelsens praksis- og velfærdsundersøgelser, ligesom Folketinget løbende orienteres om relevante evalueringer og undersøgelser på området.

Ministeriet har desuden oplyst, at deres viden om kommunernes problemer løbende indgår i overvejelserne om eventuelt at forelægge nye initiativer til politisk beslutning, hvad enten det er lovgivning, implementeringsunderstøttende tiltag eller andet. Fx indgik *Ankestyrelsens kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge* fra marts 2012 i beslutningsgrundlaget for politiske forhandlinger om Overgrebspakken.

Lovgivningsmæssige initiativer

49. Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet løbende, siden Anbringelsesreformen fra 2006 trådte i kraft, bl.a. har reageret på uhensigtsmæssigheder i lovgivningen ved at forelægge forslag til justeringer af lovgivningen for Folketinget med henblik på at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen og indsatsen over for anbragte børn.

ORIENTERINGS- SKRIVELSE

Ministeriet kan sende en orienteringsskrivelse til landets borgmestre for at indskærpe forhold, der berører ministeriets ressort.

Ud over løbende tilpasning har Folketinget desuden gennemført 3 reformer siden Anbringelsesreformen, som har betydning for kommunernes sagsbehandling ved anbringelser, jf. boks 1.

BOKS 1

CENTRALE REFORMER PÅ OMRÅDET FOR UDSATTE BØRN

Barnets Reform, som trådte i kraft den 1. januar 2011, bygger videre på Anbringelsesreformen og skulle understøtte, at indsatsen bliver tilpasset det enkelte barns behov ved at sætte barnet i centrum i alle led af sagsbehandlingen. Der blev med reformen indført ret og pligt til efteruddannelse og supervision for plejefamilier, ligesom der i lovgivningen blev indført kommunale plejefamilier, som kan oparbejde tungere faglige kompetencer. Barnets Reform skulle desuden understøtte systematisk opfølgning ved at forenkle kravene til handleplanerne og øge antallet af besøg (det personrettede tilsyn) til 2 gange årligt.

Overgrebspakken, som trådte i kraft i oktober 2013, havde til formål at forebygge og stoppe overgreb mod børn. Overgrebspakken indeholder en række initiativer, der er samlet under 4 hovedtemaer:

- Børn skal altid høres og beskyttes, når der er mistanke om overgreb.
- Underretninger skal vurderes inden for 24 timer, og opfølgningen på underretninger skal styrkes.
- Mistrivsel og overgreb skal opdages og håndteres tidligt.
- Der skal fokuseres på den forebyggende og tværfaglige indsats.

Tilsynsreformen, som trådte i kraft den 1. januar 2014, havde til formål at styrke kvaliteten i de enkelte tilbud, bl.a. ved indførelse af en kvalitetsmodel, og styrke tilsynet med tilbuddene gennem oprettelse af Socialtilsynet. Tilsynsreformen forpligter Socialtilsynet til at lægge resultaterne af deres tilsyn på Tilbudsportalen, så kommunerne kan få opdaterede og tilgængelige oplysninger om potentielle anbringelsessteder. Med Tilsynsreformen blev der også indført en såkaldt whistleblowerfunktion, hvor det enkelte barn kan henvende sig anonymt til Socialtilsynet, hvis de har oplysninger om bekymrende forhold på et anbringelsessted.

50. Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at Barnets Reform bl.a. blev udarbejdet og forelagt Folketinget til politisk beslutning på baggrund af, at målsætningerne med Anbringelsesreformen ikke var nået. Det gælder fx målsætninger om at styrke kravene til den børnefaglige undersøgelse og en mere detaljeret målopstilling i handleplanerne.

51. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ved flere lejligheder siden Anbringelsesreformen trådte i kraft er sket justeringer af loven med henblik på at styrke sagsbehandlingen. Social- og Indenrigsministeriet har ved forskellige praksis- og velfærdsundersøgelser fulgt op på implementeringen af reformerne. Ministeriet kan ikke ud fra disse undersøgelser dokumentere, at der er sket en forbedring i sagsbehandlingen, og det er vanskeligt at sige noget entydigt om udviklingen i sagsbehandlingen. Det skyldes, at ministeriet ikke har valgt at gennemføre repræsentative undersøgelser, ligesom ministeriet ikke har valgt at undersøge enslydende spørgsmål med henblik på at kunne følge udviklingen over tid. Det billede, der dog tegner sig fra praksis- og velfærdsundersøgelserne, er, at der, siden de lovgivningsmæssige initiativer blev iværksat, ikke er sket en forbedring i andelen af sager, hvor den kommunale sagsbehandling lever op til lovens krav.

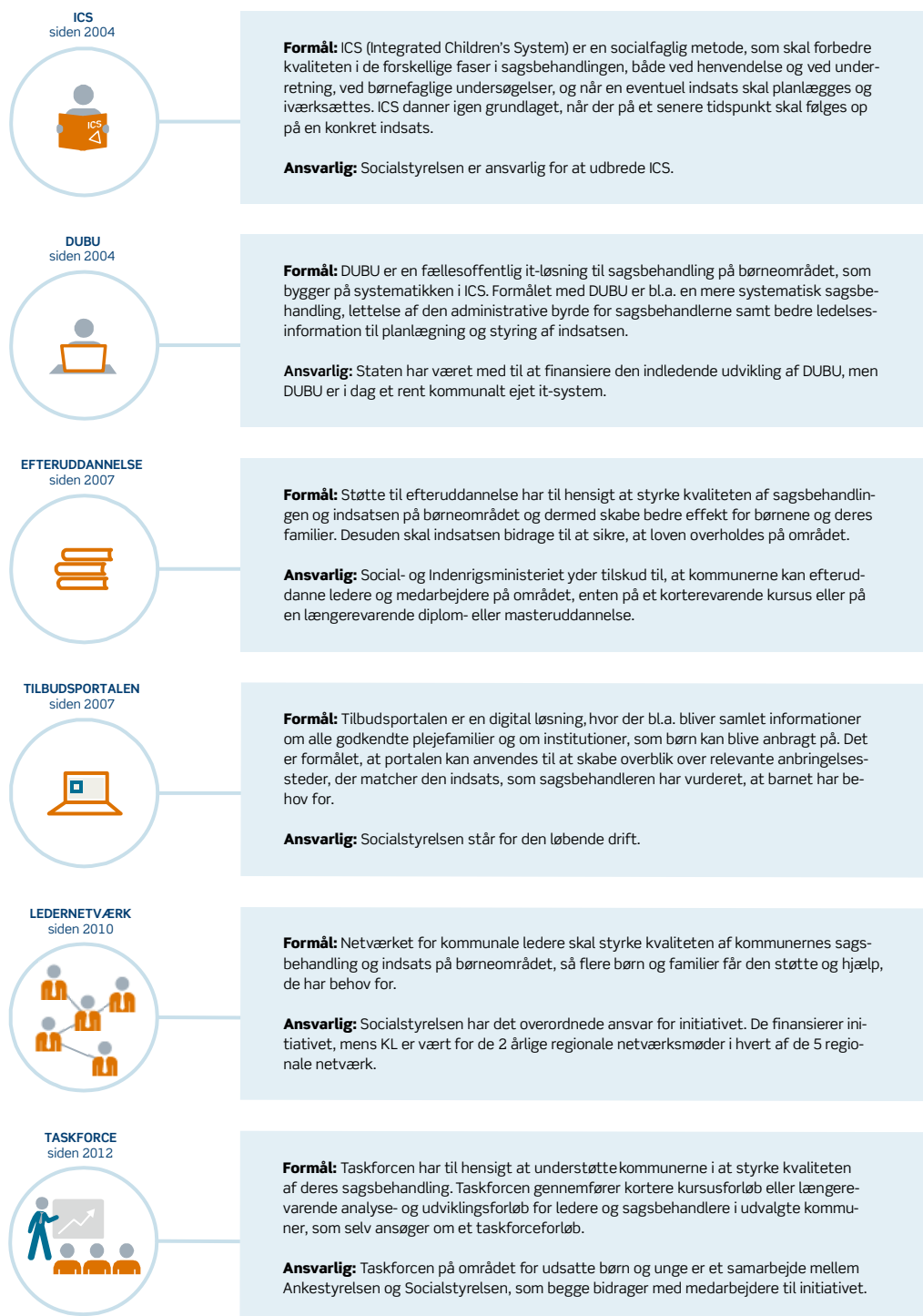
Konkrete, understøttende initiativer

52. Vi har undersøgt, om Social- og Indenrigsministeriet siden 2006 har iværksat andre konkrete initiativer for at understøtte kommunernes indsats over for anbragte børn.

53. Figur 5 viser 6 initiativer, som skal understøtte kommunernes indsats over for anbragte børn, bl.a. ved at styrke rammerne for sagsbehandlingen.

FIGUR 5

STØRRE INITIATIVER PÅ OMRÅDET FOR UDSATTE BØRN



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Social- og Indenrigsministeriet.

Der er i figur 5 tale om et udvalg af centrale initiativer, som vi har valgt at se nærmere på baseret på materiale fra Social- og Indenrigsministeriet og ud fra, hvilke initiativer ministeriet finder centrale, dvs. at der ikke er tale om en udtømmende oversigt.

54. Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at hovedparten af de understøttende initiativer på området finansieres gennem satspuljen og derfor forhandles årligt gennem satspuljen. Dette indebærer bred politisk opbakning bag de iværksatte initiativer og opfølgningen på disse. Det indebærer også, at de valgte løsninger har været genstand for politisk forhandling. Ministeriet har endvidere oplyst, at udviklingen på området og de konkrete initiativer, som ministeriet iværksætter, sker på baggrund af ministeriets løbende indsamling af viden om udfordringer på området, om virkningsfulde metoder og erfaringer fra praksis. Det er ministeriets opfattelse, at initiativerne afspejler og løbende bliver tilpasset dels aktuelt bedste viden på området, herunder kommunernes udfordringer, dels de politiske rammer, som bliver sat af den siddende regering og/eller aftalepartierne på området.

Vurdering af initiativernes virkning

55. Vi har gennemgået materiale fra Social- og Indenrigsministeriet, bl.a. notater, analyse- og evalueringsrapporter og udbudsmateriale, der viser, om ministeriet har fulgt op på virkningen af de ovennævnte initiativer, og om ministeriet for de enkelte initiativer har opstillet målbare succeskriterier. Vi har også undersøgt, om ministeriet har fulgt op på, om de opstillede succeskriterier er nået, eller om ministeriet på anden vis har undersøgt virkningen af initiativerne i forhold til at styrke sagsbehandlingen og imødekomme problemerne med den kommunale sagsbehandling i anbringelsessager.

56. Vores gennemgang lægger til grund, at opstillingen af målbare succeskriterier er central for at foretage en systematisk vurdering af de enkelte initiativers virkning, og om de er tilstrækkelige for at opnå den ønskede virkning på sagsbehandlingen.

57. Tabel 1 viser en oversigt over Social- og Indenrigsministeriets opfølgning på de enkelte initiativer.

TABEL 1

SOCIAL- OG INDENRIGSMINISTERIETS OPFØLGNING PÅ INITIATIVER

	Initiativer	Succeskriterier	Vurdering af virkning
	ICS	Nej	Evalueret i 2014 følger op på initiativets overordnede formål uden at forholde sig til succeskriterier.
	DUBU	Nej	Ingen vurdering.
	Efteruddannelse	Nej	Løbende evaluering og tilretning. Der er ikke fulgt op på, om virkningen lever op til formålet i fraværet af målbare succeskriterier.
	Tilbudsportal	Ja	Løbende evaluering og tilretning.
	Ledernetværk	Ja, men ikke umiddelbart målbare	Løbende evaluering og tilretning.
	Taskforce	Ja	Løbende evaluering og tilretning.

Kilde: Rigsrevisionen.

Af tabel 1 fremgår det, at Social- og Indenrigsministeriet ikke har opstillet succeskriterier for halvdelen af de initiativer, som de har iværksat.

For initiativerne ICS, DUBU og efteruddannelse har ministeriet ikke opstillet målbare succeskriterier ud over det overordnede formål med initiativerne.

For initiativerne Tilbudsportal og taskforce har ministeriet opstillet målbare succeskriterier.

For ledernetværket har ministeriet opstillet succeskriterier. De overordnede succeskriterier er:

- Færre fejl i sagsbehandlingen.
- Bedre faglig kvalitet i sagsbehandlingen.
- Bedre match mellem barn, familie og indsats og dermed større effekt af indsatsen.
- Flere børn og familier kan klare sig på egen hånd.

Et eksempel på et succeskriterie, som ikke umiddelbart er målbart, er kriteriet om bedre faglig kvalitet i sagsbehandlingen. Det kræver, at ministeriet i tilknytning til målet definerer, hvordan ministeriet forstår bedre faglig kvalitet, og hvilke målbare indikatorer ministeriet vil benytte til at måle kvaliteten med. Når Social- og Indenrigsministeriet ikke opstiller målbare succeskriterier for de enkelte initiativer bliver det svært at følge op på, om initiativet har den ønskede virkning.

Af tabel 1 fremgår det desuden, at Social- og Indenrigsministeriet for hovedparten af initiativerne løbende har evalueret og foretaget tilretninger af de enkelte initiativer.

58. Social- og Indenrigsministeriet gennemførte i 2014 en evaluering af ICS. I forbindelse med evalueringen blev der udledt målbare kriterier fra det overordnede formål. Det gjorde det muligt at evaluere på initiativets virkning på trods af den manglende indledende opstilling af succeskriterier. Evalueringen viste, at kommunerne er tilfredse med ICS, og at de vurderer, at ICS bidrager til at løfte kvaliteten, bl.a. ved at styrke fokus på barnet og bidrage til at målrette indsatsen mere til barnets behov. Evalueringen pegede dog også på, at implementeringen af metoden i varierende grad er lykkedes i kommunerne.

59. Virkningen af it-systemet DUBU har ikke været systematisk evalueret, og da det er et kommunalt ejet system, har Social- og Indenrigsministeriet heller ikke planer om at evaluere det.

60. Social- og Indenrigsministeriet har løbende evalueret og foretaget tilretninger af ledernetværket og efteruddannelsesinitiativet. En kortlægning af efteruddannelsesområdet fra 2013 viste bl.a., at det var vanskeligt for de studerende at omsætte den tillærte viden til praksis. På baggrund af kortlægningen indstillede ministeriet til Folketinget, at initiativet skulle omlægges, så det bedre kunne imødekomme sagsbehandlernes og kommunernes behov. Folketinget godkendte indstillingen, som resulterede i udmøntningen af 7 konkrete justeringer, fx oprettelse af en særlig funktion i Socialstyrelsen, der skal stå for den løbende administration, kvalitetssikring og koordinering af uddannelses tilbuddene.

Tilbagemeldingerne fra deltagerne i ledernetværket er overordnet positive, og de oplever, at ledernetværket kan bidrage med inspiration. Temaer på ledernetværket er fx *Udvikling af kvalitet i indsatsen* og *Opfølgning på effekten af indsatsen*. Men ministeriet har svært ved at undersøge virkningen af kvaliteten i sagsbehandlingen i den enkelte kommune, når der ikke er opstillet mere konkrete succeskriterier.

61. For Tilbudsportalen og taskforcen har de opstillede succeskriterier indgået i den løbende evaluering og tilretning. Brugerundersøgelser har vist, at kommunerne brugte Tilbudsportalen meget lidt, når de søgte efter et tilbud, bl.a. fordi kommunerne har været utilfredse med søgefunktionen. Fra 2016 har Socialstyrelsen tilrettet Tilbudsportalen for bl.a. at rette op på søgefunktionen.

Vores gennemgang af Social- og Indenrigsministeriets opfølgning på taskforcens længerevarende analyse- og udviklingsforløb viser, at taskforcen bidrager til at højne kvaliteten af sagsbehandlingen. Men idet taskforcen kun når ud i relativt få kommuner, kan den samlede virkning af initiativet være begrænset.

62. Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke finder det meningsfuldt, at Rigsrevisionen fokuserer så meget på brugen af succeskriterier i forhold til at følge op på initiativernes virkning, og at de initiativer, som har været fulgt tæt, har været evalueret undervejs og herefter er tilpasset på baggrund af evalueringerne. Ministeriet påpeger, at de understøttende initiativer, som de iværksætter, kun kan influere på en begrænset del af kommunernes samlede styring på området, og at det kan være vanskeligt at isolere effekten af de enkelte initiativer. Kommunernes egen økonomiske styring af området er afgørende i forhold til det antal resurser, der er til området i den enkelte kommune, ligesom kommunerne selv styrer organiseringen af området.

63. Rigsrevisionen kan konstatere, at Social- og Indenrigsministeriet har haft viden om, at initiativerne samlet set ikke har haft den ønskede effekt. Rigsrevisionen anerkender, at det kan være vanskeligt at måle virkningen af de enkelte initiativer, men finder det stadig relevant at anvende målbare succeskriterier som udgangspunkt for evaluering af initiativerne, fordi det ellers er svært at følge op på, om et initiativ har den ønskede virkning. Ministeriet kan ikke påvise, at de enkelte iværksatte initiativer har haft den ønskede virkning i forhold til sagsbehandlingen.

RESULTATER

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Social- og Indenrigsministeriet siden 2006 løbende har reageret på kommunernes problemer ved at forelægge en række justerende lovgivningsmæssige initiativer, der skulle styrke sagsbehandlingen på området og indsatsen over for anbragte børn.

Desuden har Social- og Indenrigsministeriet udmøntet en række konkrete, understøttende initiativer, der skulle styrke sagsbehandlingen i anbringelsessager. Fx indførte ministeriet en socialfaglig metode, som skal understøtte systematikken i sagsbehandlingen, og der bliver givet økonomisk støtte til efteruddannelse af sagsbehandlere – begge initiativer med det formål at styrke sagsbehandlingen.

Social- og Indenrigsministeriets egne undersøgelser kan dog ikke dokumentere, at der har været en samlet forbedring i andelen af børn, som får en indsats, der følger lovens krav til god sagsbehandling. Initiativerne har således samlet set ikke været tilstrækkelige til at mindske gabet mellem praksis i sagsbehandlingen og de krav til sagsbehandlingen, som findes i loven.

Social- og Indenrigsministeriet har ikke arbejdet systematisk med at opstille målbare succeskriterier for virkningen af de 6 forskellige initiativer, som Rigsrevisionen har gennemgået. Dette gør det svært at vurdere, om de enkelte initiativer har virket efter hensigten i forhold til at forbedre sagsbehandlingen i anbringelsessager. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at initiativerne samlet set ikke har været tilstrækkelige til at skabe en positiv udvikling.

3. Viden om effekt af indsatsen over for anbragte børn

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Social- og Indenrigsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet, at der kan måles og dokumenteres effekt af indsatsen over for anbragte børn.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på, at Social- og Indenrigsministeriet kun har taget få og spredte initiativer, siden Anbringelsesreformen trådte i kraft i 2006, til at udbrede redskaber, som kan hjælpe kommunerne og de sociale tilbud med at dokumentere og måle effekten af indsatsen over for anbragte børn. Dette kan være medvirkende til, at mange kommuner ikke måler effekten af indsatsen over for anbragte børn og ikke anvender denne viden i deres styring af området. Kun én af de 8 kommuner, som Rigsrevisionen besøgte i forbindelse med undersøgelsen, har udviklet og implementeret en metode til at følge effekten af sin indsats.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Social- og Indenrigsministeriet bør understøtte kommunerne med værktøjer, der giver dem mulighed for i højere grad at styre området på baggrund af viden om effekten af deres indsats.

En forudsætning for at blive bedre til at måle effekten af indsatsen på nationalt plan er at have retvisende data på området, og at indberetninger af data bliver prioriteret. Undersøgelsen har vist, at sagsbehandlere i kommunerne skal indberette mange data til Ankestyrelsens anbringelsesstatistik. Ifølge ministeriets kortlægning af udfordringer med at tilvejebringe data af høj kvalitet på området er et af problemerne, at kommunerne mangler forståelse for at prioritere indberetningen, og at kommunerne ikke oplever en høj værdi af indberetningen. Social- og Indenrigsministeriet har ikke siden anbringelsesstatistikens start i 2006 gennemført en evaluering af, om udbyttet af registreringer står mål med indsatsen, og hvilke centrale informationer der er vigtige for at kunne følge effekten på nationalt plan. Ministeriet har dog oplyst, at ministeriet i perioden 2013-2015 årligt har gennemgået, om der var data, der kunne slettes.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Social- og Indenrigsministeriet sikrer, at data bliver anvendt, og prioriterer, hvilke udvalgte, centrale informationer der er vigtige for at kunne følge effekten på nationalt plan. På nationalt plan er der kun udviklet få indikatorer, som måler direkte på anbragte børn, og indikatorerne kan ikke kobles til den type anbringelse, som barnet er i. Det betyder, at ministeriet ikke kan følge effekten af anbringelsesforløbene.

Endvidere finder Rigsrevisionen, at Social- og Indenrigsministeriet skal tage ansvar for at sikre en høj datakvalitet på området ved at tage initiativer, der understøtter dette.

EFFEKT

Effekt skal i denne sammenhæng forstås bredt, som de virkninger anbringelsen har for det anbragte barn.

Viden om effekt skal ligeledes forstås bredt som noget, der kan erhverves gennem mange forskellige metoder og ikke blot gennem randomiserede, kontrollerede forsøg, som ikke i alle tilfælde er mulige at gennemføre på socialområdet.

64. Dette kapitel handler om, hvorvidt Social- og Indenrigsministeriet har understøttet, at der bliver dokumenteret og målt effekt af indsatsen over for anbragte børn. Vi har undersøgt, om ministeriet har tilvejebragt data om anbragte børn, der kan anvendes til at vurdere effekten af forskellige typer indsatser på nationalt plan. Vi har også undersøgt, om ministeriet har iværksat initiativer, der skal understøtte, at kommunerne i højere grad kan dokumentere og måle effekten af indsatsen i den enkelte kommune for det enkelte barn. Endelig har vi undersøgt om udvalgte kommuner har indarbejdet viden om effekten af deres indsats i deres ledelsesinformation.

3.1. TILVEJEBRINGELSE AF DATA OM INDSATSEN OVER FOR ANBRAGTE BØRN

65. Vi har undersøgt, om Social- og Indenrigsministeriet tilvejebringer data om kommunernes indsats over for anbragte børn og anvender disse data til at vurdere effekten af kommunernes indsats på kort og på langt sigt på nationalt plan. Endvidere har vi undersøgt, om ministeriet har opstillet nationale indikatorer, som kan anvendes til at vurdere effekt på kort og på langt sigt.

Løbende indsamling af data om kommunernes indsats over for anbragte børn

66. Social- og Indenrigsministeriet modtager løbende data fra alle kommuner, da kommunerne har pligt til at indberette oplysninger om afgørelser i anbringelsessager til Ankestyrelsen. På baggrund af oplysningerne udarbejder Ankestyrelsen årligt en anbringelsesstatistik og en underretningsstatistik. De 2 statistikker giver et overblik over udviklingen i en række forhold forbundet med underretninger og anbringelser på landsplan. Statistikkerne bruges bl.a. til at give Folketinget et grundlag for fremtidige politiske beslutninger på området. Ankestyrelsen gør data fra statistikkerne tilgængelige på deres hjemmeside. Det er fx data, som giver et overblik over, hvor mange børn der anbringes i forskellige typer af foranstaltninger fordelt på alder, køn og kommune.

Kommunerne har siden den 1. januar 2006 indberettet oplysninger til Ankestyrelsens anbringelsesstatistik i sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om at anbringe et barn. Kommunerne skal indberette oplysninger både i forbindelse med selve afgørelsen om en anbringelse og løbende, når der sker hændelser i sagsforløbet, fx ved ændring af anbringelsessted eller ved ophør af en anbringelse. Boks 2 viser et eksempel på et udsnit af den indberetning, som sagsbehandleren skal foretage, hvis kommunen har truffet afgørelse om at flytte det anbragte barn til et andet anbringelsessted.

BOKS 2

EKSEMPEL PÅ INDBERETNING TIL ANKESTYRELSENS ANBRINGELSES-STATISTIK VED OPFØLGNING

Iværksættelse af ændret anbringelsessted (sagsbehandleren kan eventuelt markere flere felter):

På hvis foranledning blev anbringelsesstedet ændret?

- ☐ Forældremyndighedsindehaver
- ☐ Barnet
- ☐ Anbringelsesstedet
- ☐ Kommunen
- ☐ Politi/anklagemyndighed
- ☐ Domstol
- ☐ Ankemyndighed
- ☐ Andre.

Hvad var hovedårsagen/-erne til ændring af anbringelsesstedet?

- ☐ Ændringen følger et planlagt udviklingsforløb.
- ☐ Forbedring af forholdene for barnet.
- ☐ Forværring af forholdene for barnet.
- ☐ Barnet forlader anbringelsesstedet (vil ikke være der).
- ☐ Anbringelsen er brudt sammen (anbringelsesstedet har opgivet).
- ☐ Hittidigt anbringelsessted lukker.
- ☐ Andre årsager.

Kilde: Ankestyrelsens E-Survey.

67. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kommunerne skal udføre en omfattende registrering i forbindelse med konkrete afgørelser eller hændelser i sagsforløbet. Dele af disse data indgår i anbringelsesstatistikken og underretningsstatistikken.

68. De data, som Ankestyrelsen indsamler, kan ikke direkte anvendes til at måle effekt af indsatsen, men kan give værdifuld dokumentation om udviklingen i anbringelserne på landsplan. Social- og Indenrigsministeriet og Danmarks Statistik kan anvende de data, der ligger bag statistikkerne, ved at koble til andre registre på fx sundhedsområdet eller beskæftigelsesområdet. Der kan således udarbejdes analyser på anbragte børn, fx i forhold til resultater i folkeskolens afgangsprøve og frafald på ungdomsuddannelse. Ministeriet offentliggjorde i februar 2016 en analyse af udsatte børns videre vej i uddannelse. Ministeriet har kun udnyttet denne mulighed i begrænset omfang.

Ikke siden oprettelsen af anbringelsesstatistikken har ministeriet haft en egentlig evaluering af, hvilke af de data der indrapporteres fra kommunerne, der anvendes eller er efterspørgsel på. Ministeriet har heller ikke evalueret, i hvilket omfang kommunerne anvender data fra statistikken, men oplyser, at der har været en uformel opfølgning på kvartalsvise møder mellem Ankestyrelsen og departementet i perioden 2013-2015, hvor der følges op på, om statistikken er dækkende i forhold til behovet.

69. Ingen af de 8 kommuner i Rigsrevisionens undersøgelse anvender dog data fra anbringelsesstatistikken til egen ledelsesinformation. I stedet bruger kommunerne data fra deres sagsbehandlingssystem eller økonomisystem.

UNDERSØGELSEN OM UDSATTE BØRN OG UNGES VIDERE VEJ I UDDANNELSE

Af undersøgelsen fremgår det, at væsentligt færre af de udsatte børn er i gang med eller har gennemført en ungdomsuddannelse end andre børn. Knap 50 % af de udsatte børn og unge er i gang med eller har gennemført en ungdomsuddannelse i 17-19-årsalderen. For ikke-udsatte børn gør det samme sig gældende for op mod 85 %.

Problemer med datakvalitet

70. Social- og Indenrigsministeriet har udarbejdet en kortlægning af dataudfordringer på socialområdet i januar 2015. Af kortlægningen fremgår det, at ministeriet har kendskab til, at en række af de større kommuner offentliggør egne opgørelser over antallet af anbragte børn. Når disse opgørelser sammenlignes med tallene, som Ankestyrelsen er i besiddelse af, viser det sig, at der er indberettet for få børn. Ankestyrelsen har, siden problemet blev opdaget, udvidet sin valideringsproces.

71. Ankestyrelsen gennemgår en række procedurer til at validere og kvalitetssikre data i forbindelse med både udarbejdelse af anbringelsesstatistikken og underretningsstatistikken. På trods af at der kvartalsvist bliver sendt fejllister og tjeklister til kommunerne forud for offentliggørelse af data, har Social- og Indenrigsministeriet konstateret problemer med kvaliteten af data. Ifølge et notat fra november 2015 fra ministeriet er der bl.a. følgende problemer:

- Ankestyrelsen og Danmarks Statistik modtager ikke oplysninger fra systemet, hvis kommunen sletter sager (fx på grund af fejloprettelser). Der kan derfor figurere "falske" indberetninger i statistikkerne.
- Mange af kommunerne er i tvivl om, hvordan de indberetter, så data modtages korrekt i Ankestyrelsen og i Danmarks Statistik.
- Der er en manglende bevidsthed om konsekvenserne af indberetningsfejl blandt sagsbehandlere. Det er ministeriets vurdering, at dette kan føre til, at indberetningsopgaven ikke altid bliver prioriteret højt i kommunerne i en travl hverdag.
- Kommunerne oplever, at loven er blevet "overimplementeret" i DUBU. Det betyder fx, at sagsbehandlere skal udfylde 18 punkter for at registrere en børnefaglig undersøgelse frem for de 6 punkter, som loven stiller krav om. Dette er et eksempel på dokumentation, som sagsbehandlere udarbejder, uden at materialet bliver indsamlet eller anvendt af ministeriet.

72. På baggrund af de generelle dataproblemer på socialområdet iværksatte Social- og Indenrigsministeriet i 2015 *Projekt Bedre Data*. I forlængelse af dette arbejde udarbejdede ministeriet i slutningen af 2015 et udkast til en datastrategi for social- og ældreområdet, herunder også på området for udsatte børn. Strategien blev godkendt i maj 2016 i Finansministeriet, Social- og Indenrigsministeriet samt Sundheds- og Ældreministeriet og indeholder 7 initiativer til at forbedre datakvaliteten på området for udsatte børn. Det drejer sig om:

- styrket dialog med kommunerne om kvaliteten af indberetningerne
- styrket dialog mellem ministeriet og KL om udviklingen af DUBU
- gennemgang af systemsammenhænge i DUBU for at kunne forenkle det
- udarbejdelse af forståelige og overskuelige vejledninger til brugen af DUBU
- styrket samarbejde mellem ministeriet og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd om at målrette trivselsmålingerne
- sanering af statistikkerne
- styrkelse af rammerne for indberetning til ministeriets statistikker.

73. Rigsrevisionen kan konstatere, at Ankestyrelsen oplever væsentlige problemer ved at tilvejebringe retvisende data om indsatsen over for anbragte børn. Det hænger ifølge Social- og Indenrigsministeriet dels sammen med, at kommunerne ikke prioriterer dokumentationen af og indberetningen om deres indsats tilstrækkeligt højt, dels tekniske udfordringer med den underliggende it-understøttelse. Det er dog for tidligt endnu at vide, om de strategiske initiativer kan få den ønskede virkning.

Opstilling af effektindikatorer

74. Vi har undersøgt, om Social- og Indenrigsministeriet har udviklet nationale indikatorer for måling af effekten af indsatsen over for anbragte børn.

75. Social- og Indenrigsministeriet har været med til at udvikle en række effektindikatorer i samarbejde med KL og Danmarks Statistik som led i det såkaldte dokumentationsprojekt på området for udsatte børn, som blev igangsat i 2006, samtidig med at Anbringelsesreformen trådte i kraft. Indikatorerne er baseret på samkørsel af registre og måler bl.a. barnets gennemførelse af skolegang og uddannelse. Indikatorerne måler dog – med undtagelse af en enkelt indikator for sammenbrud i anbringelser, som ikke er baseret på en registersamkørsel – på effekten for udsatte børn generelt og ikke direkte på effekten for anbragte børn. Det betyder, at man ikke kan skille effekten af den indsats, som anbragte børn modtager, fra den indsats, som andre udsatte børn modtager. Antallet af udsatte børn var i 2014 ca. 57.000. De anbragte børn udgør en relativt stor delmængde af disse.

Indikatorerne kan heller ikke kobles til den type anbringelse, som barnet er i, idet der endnu ikke er udviklet indikatorer, der kobler oplysninger om det enkelte anbragte barn med oplysninger om det tilbud, barnet befinder sig i.

76. Rigsrevisionen konstaterer, at indikatorerne derfor ikke på nuværende tidspunkt er velegnede til at få viden om effekten af anbringelsesforløb, idet indikatorerne ikke kan nedbrydes til at gælde for de anbragte børn.

77. Social- og Indenrigsministeriet har sammen med SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd medvirket til udvikling af 5 andre indikatorer, der direkte måler på effekt af indsatsen over for anbragte børn ved fx at måle på anbragte børns trivsel.

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd undersøger hvert 2. år disse indikatorer gennem en spørgeskemaundersøgelse. Undersøgelsen vurderer bl.a. forskelle mellem børn anbragt i plejefamilier og børn anbragt på døgninstitutioner eller opholdssteder. I alt 1.404 børn i alderen 11-17 år deltog i 2014 i den første af disse trivselsundersøgelser. Disse indikatorer er således baseret på en stikprøve blandt de anbragte børn.

RESULTATER

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Social- og Indenrigsministeriet tilvejebringer data om kommunernes indsats over for anbragte børn, bl.a. ved at indsamle data om afgørelser og hændelser i anbringelsessager fra kommunerne i Ankestyrelsens anbringelsesstatistik, som kan give værdifuld dokumentation om udviklingen i anbringelserne på landsplan. Det er dog ikke data, der i sig selv kan anvendes til at måle effekt. Ved at koble data med andre registre kan det være muligt at udarbejde analyser af effekten på fx anbragte børns resultater ved folkeskolens afgangsprøve og frafald på ungdomsuddannelser. På nuværende tidspunkt anvender ministeriet dog ikke den mulighed til at måle effekten af indsatsen.

En forudsætning for at blive bedre til at måle effekten af indsatsen på nationalt plan er at have retvisende data, og at indberetningerne bliver prioriteret. Imidlertid er der en række problemer med kvaliteten af data i Ankestyrelsens anbringelsesstatistik og underretningsstatistik. Det skyldes dels tekniske udfordringer i forhold til at overføre data fra kommunernes sagsbehandlingssystemer (fx DUBU), dels udfordringer med at få kommunerne til at prioritere indberetningerne i tilstrækkelig grad. Derved risikerer Social- og Indenrigsministeriet, at data ikke er retvisende for den indsats, der gøres for de anbragte børn i kommunerne.

Ankestyrelsen og Social- og Indenrigsministeriet har kun i begrænset omfang udnyttet potentialet eller vurderet, om eller hvordan registreringen kan anvendes. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at omfanget af registreringen står mål med udbyttet. Der er således en reel risiko for, at kommunerne bruger resurser på at vurdere og indrapportere en række data, som ikke efterfølgende anvendes. Ministeriet har ikke siden anbringelsesstatistikens start haft en egentlig evaluering af anvendelsen af statistikken, og om udbyttet af registreringen står mål med indsatsen.

Social- og Indenrigsministeriet har medvirket til at udvikle nationale indikatorer for effekten af kommunernes indsats. Det er dog kun få af indikatorerne, der måler direkte på anbragte børn, og indikatorerne kan ikke kobles til den type anbringelse, som barnet er i. Det betyder, at ministeriet ikke kan følge effekten af anbringelsesforløbene.

3.2. LEDELSESINFORMATION OM EFFEKTEN AF INDSATSEN OVER FOR ANBRAGTE BØRN

78. Vi har undersøgt Social- og Indenrigsministeriets initiativer til at understøtte, at kommunerne kan dokumentere og måle effekten af deres indsats over for anbragte børn. Som en del af dette har vi undersøgt, om de 8 kommuner, som vi har besøgt i forbindelse med denne undersøgelse, anvender ledelsesinformation om effekten af indsatsen. Dermed har vi kunnet danne os et billede af, hvor langt de 8 kommuner er kommet med at dokumentere og måle effekten af indsatsen.

Det er kommunens ansvar at opbygge en praksis for ledelsesinformation, der sikrer, at den administrative og politiske ledelse har relevant og tilstrækkelig information, når de skal styre og prioritere indsatsen over for anbragte børn. Det kan fx indebære en ledelsesinformation, der rummer informationer om effekten af indsatsen. Der er dog ikke i lovgivningen krav til, at der skal indgå effektivvurderinger i kommunernes ledelsesinformation.

Initiativer for at understøtte kommunernes dokumentation af effekt

79. Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at en forudsætning for, at der kan opnås en mere vidensbaseret indsats med styring mod resultater, er, at kommunerne fastsætter mål i handleplaner og følger op herpå. Ministeriet har desuden oplyst, at lovgivningen tilbage fra Anbringelsesreformen understøtter dette. Reformen indebærer krav om, at grundige udredninger i den børnefaglige undersøgelse skal danne grundlag for, at sagsbehandleren opstiller målbare mål for det enkelte barns udvikling under anbringelsen. Det gør det muligt for kommunen at indarbejde opfyldelsen af disse mål og dermed anvende indikatorer for effekten af indsatsen over for det enkelte barn på kort sigt i ledelsesinformationen.

80. Social- og Indenrigsministeriet har understøttet arbejdet med handleplaner og opfølgning gennem de initiativer, som er beskrevet i kapitel 2 (bl.a. støtte til at indføre ICS-metoden og støtte til efteruddannelse). Ministeriet har også udarbejdet en håndbog i forbindelse med Anbringelsesreformen og Barnets Reform som et værktøj til sagsbehandlere, hvor de bl.a. kan læse om børnefaglige undersøgelser og handleplaner og finde værktøjer, inspiration og viden om disse emner. Desuden har ministeriet haft en række tiltag, der særligt skulle understøtte øget viden om effekten af kommunernes indsats over for anbragte børn. Disse initiativer er beskrevet i boks 3.

EFFEKT PÅ KORT SIGT

Effekt på kort sigt er et udtryk for den umiddelbare virkning af anbringelsen. Det kan fx handle om:

- mindre fravær i skolen
- mindre selvskadende adfærd
- deltagelse i fritidsaktiviteter.

BOKS 3

INITIATIVER TIL AT UNDERSTØTTE RELEVANT LEDELSESINFORMATION

Resultatdokumentation i DUBU: Dette redskab skal hjælpe kommunerne med at skabe viden om effekten af deres indsats for det enkelte barn. I 2012 igangsatte Socialstyrelsen udviklingen af en model for resultatdokumentation og en kravspecifikation for it-understøttelsen i DUBU. Kommunerne, der er systemejere, har endnu ikke truffet beslutning om at implementere redskabet i DUBU.

Håndbog i resultatdokumentation: Socialstyrelsen har udarbejdet en håndbog i resultatdokumentation og evaluering gældende for sociale tilbud. Håndbogen er offentliggjort i maj 2016.

Faglig ledelse og styring: Denne redskabskasse, som i januar 2016 blev lanceret på Socialstyrelsens hjemmeside, skal understøtte ledelsen i den enkelte kommune med at sikre god kvalitet i sagsbehandlingen og politisk styring baseret på løbende og gennemsigtig ledelsesinformation. Bl.a. er der en opfordring til, at kommunernes ledelsesinformation indeholder informationer om resultater af indsatsen, fx opnåelse af mål for indsatsen, skolefravær, trivsel, kriminalitet, ungdomsuddannelse og selvforsørgelsesgrad.

81. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Social- og Indenrigsministeriet har igangsat forskellige initiativer, der skal understøtte, at kommunerne opstiller mål for det enkelte anbragte barn.

82. Af håndbogen i resultatdokumentation fremgår det, at der er et behov for at understøtte de sociale tilbud i at følge resultaterne. Med Tilsynsreformen fra 2014 kom et krav om, at alle tilbud skal kunne redegøre for de anvendte metoder og sandsynliggøre, at disse metoder har en positiv effekt for borgerne. Initiativerne i boks 3 er dog så nye, at virkningen af initiativerne endnu ikke er evalueret, og det er derfor ikke muligt for ministeriet at sige noget om virkningen, og om det er tilstrækkeligt til at få kommunerne til at arbejde med dokumentation af resultaterne af indsatsen.

Boks 4 viser et eksempel på, hvordan et af de opholdssteder, som Rigsrevisionen besøgte i forbindelse med undersøgelsen, måler effekten af sin behandlingsindsats over for de børn, som de har haft boende.

BOKS 4

EKSEMPEL PÅ MÅLING AF EFFEKT PÅ LANGT SIGT

Et opholdssted har i samarbejde med et konsulentfirma udarbejdet en kvalitativ effektvurdering, der bl.a. vurderer, hvordan det er gået opholdsstedets børn på længere sigt. Formålet med undersøgelsen var indadtil at give et grundlag for faglig refleksion for at kunne skærpe den pædagogiske praksis og dermed skabe endnu bedre resultater. Også udadtil var der et formål – nemlig at kunne synliggøre institutionens resultater og kvaliteter.

Undersøgelsen inddrager tidligere anbragte børn 25 år tilbage i tiden og baserer sig primært på interviews. Undersøgelsen vurderer bl.a. tidligere anbragte børns uddannelse og erhvervsarbejde, familie- og levestandard, etablering af eget netværk og konfliktløsning.

Resultaterne har været brugt til udvikling af opholdsstedets egen praksis.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra et privat opholdssted.

EFFEKT PÅ LANGT SIGT

Effekt på langt sigt er et udtryk for, hvordan det går barnet på langt sigt. Det kan fx komme til udtryk ved, at det anbragte barn som voksen:

- er kommet i beskæftigelse
- har gennemført en uddannelse
- ikke har misbrugsproblemer.

Eksemplet viser, at det er muligt at gennemføre effektmålinger også på langt sigt, der kan give viden om indsatsen.

83. Rigsrevisionens interviews i kommunerne peger imidlertid på, at de tilbud, som børnene bliver anbragt i, generelt ikke vurderer, hvordan det går børnene på længere sigt, ligesom kommunerne heller ikke selv vurderer det.

Frem til 2014 har der ikke været krav om, at de sociale tilbud skal kunne dokumentere resultater af den metode, de anvender. Det betyder også, at hverken Social- og Indenrigsministeriet eller kommunerne har stillet krav til de sociale tilbud om at kunne dokumentere effekt af indsatsen over for anbragte børn.

84. Rigsrevisionen kan konstatere, at Social- og Indenrigsministeriet siden 2006 kun har igangsat relativt få initiativer, der skal understøtte, at kommunerne i højere grad kan dokumentere effekt af indsatsen over for det enkelte anbragte barn. Initiativerne omkring dokumentation af resultater er desuden kommet sent set i forhold til, at det allerede i 2006 var en del af Anbringelsesreformens formål.

Ministeriet har til dette bemærket, at det er vanskeligt og komplekst at dokumentere resultater på det sociale område, og at andre lande har lignende udfordringer med at dokumentere effekt af indsatser generelt.

Ledelsesinformation om effekt af den enkelte kommunes indsats

85. Kommunerne har selv ansvaret for at opbygge en god ledelsesinformation, der kan understøtte kommunens beslutningsproces. Relevant ledelsesinformation på området for udsatte børn kan ifølge Socialstyrelsens redskabsskabe til faglig ledelse og styring indeholde oplysninger om fx overholdelse af tidsfrister i sagsbehandlingen, antal sager, økonomi og resultater.

86. I de 8 kommuner, som indgår i undersøgelsen, har vi undersøgt, om kommunernes ledelsesinformation indeholder information om økonomi og resultater, og med resultater mener vi også effekten af indsatsen over for anbragte børn. Herunder har vi undersøgt, om kommunerne selv har taget initiativ til at vurdere effekten af kommunens indsats over for anbragte børn.

Figur 6 viser, hvor mange af de 8 kommuner, der har indarbejdet økonomioplysninger i deres ledelsesinformation, og hvor mange der også har indarbejdet viden om effekten af indsatsen over for de anbragte børn på kort sigt.

LEDELSESINFORMATION PÅ OMRÅDET FOR UDSATTE BØRN

Relevant ledelsesinformation kan være:

- administration, fx overholdelse af tidsfrister
- indsatser, fx fordeling på foranstaltningstyper
- målgrupper, fx alder
- resultater, fx opnåelse af mål for indsatsen
- økonomi, fx gennemsnitspris pr. sag.

FIGUR 6

LEDELSESINFORMATION OM EFFEKTEN AF INDSATSEN I 8 BESØGTE KOMMUNER



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de 8 kommuner, der indgår i undersøgelsen.

Det fremgår af figur 6, at alle 8 kommuner har ledelsesinformation om økonomi. Kommunen danner sig et overblik over, hvor mange børn der modtager forskellige typer af foranstaltninger, og hvordan kommunens udgifter fordeler sig på forskellige anbringelsestyper. Nogle kommuner har også udviklet værktøjer til at udarbejde økonomiske prognoser for deres samlede indsats eller for enkelte initiativer. I disse tilfælde anvender kommunen typisk et såkaldt disponeringsark, som er en oversigt baseret på data fra kommunens økonomisystem med oplysninger om bevillinger for hvert enkelt barn.

En enkelt af de 8 kommuner i Rigsrevisionens undersøgelse, nemlig Aarhus kommune, har både ledelsesinformation om økonomi og vurderinger af effekten af indsatsen for det enkelte barn. Effektvurderingen giver ledelsen i kommunen mulighed for systematisk at følge udviklingen for de anbragte børn. Samtidig udgør effektvurderingen et væsentligt fagligt element i indsatsen for barnet. Udgangspunktet er den handleplan, som kommunen udarbejder for det enkelte barn. I denne plan opstiller sagsbehandleren i samarbejde med anbringelsesstedet og barnet konkrete og målbare mål i forhold til barnets personlige udvikling, netværk og medborgerskab samt læring og selvforsørgelse. Ved opfølgningen giver dette sagsbehandleren mulighed for at følge op på, om barnet har opnået de opstillede mål, og at formulere nye mål frem til næste opfølgning. Værktøjet bruges dermed også til at skabe dialog med barnet om dets udvikling.

Tabel 2 viser et eksempel på Aarhus Kommunes overordnede målopfølgning på effektvurdering for udsatte børn, herunder anbragte børn.

TABEL 2

EFFEKTIVURDERING I AARHUS KOMMUNE

Mål	Resultat	
Udsatte børn bliver bedre til at mestre eget liv • 70 % skal nå deres mål/have fremgang i forhold til <i>personlig udvikling</i>. • 65 % skal nå deres mål/have fremgang i forhold til <i>netværk og medborgerskab</i>. • 67 % skal nå deres mål/have fremgang i forhold til <i>læring og selvforsørgelse</i>.	Delmålet er opfyldt • 72 % når deres mål/har fremgang i forhold til <i>personlig udvikling</i>. • 71 % når deres mål/har fremgang i forhold til <i>netværk og medborgerskab</i>. • 67 % når deres mål/har fremgang i forhold til <i>læring og selvforsørgelse</i>.	😊
Udsatte unge bliver bedre til at mestre eget liv • 60 % skal nå deres mål/have fremgang i forhold til <i>personlig udvikling</i>. • 60 % skal nå deres mål/have fremgang i forhold til <i>netværk og medborgerskab</i>. • 60 % skal nå deres mål/have fremgang i forhold til <i>læring og selvforsørgelse</i>.	Delmålet er delvist opfyldt • 64 % når deres mål/har fremgang i forhold til <i>personlig udvikling</i>. • 74 % når deres mål/har fremgang i forhold til <i>netværk og medborgerskab</i>. • 57 % når deres mål/har fremgang i forhold til <i>læring og selvforsørgelse</i>.	😐

Note: Kommunen bruger bl.a. effektvurderinger til at opstille måltal for indsatsen, som de bruger i det politiske arbejde. De forskellige smileyer angiver, om indsatsen lever op til de fastsatte mål.

Kilde: Aarhus Kommune, 2015.

87. Der er blandt de øvrige besøgte kommuner, som indgår i undersøgelsen, et udtalt ønske om at indarbejde effektmålinger i deres ledelsestilsyn. Flere af kommunerne giver udtryk for, at de ønsker, at Social- og Indenrigsministeriet spiller en større rolle i forhold til at udvikle et effektmålingssystem, som let kan implementeres i kommunerne. Kommunerne giver udtryk for, at de selv er for små og ikke har de nødvendige resurser til at udvikle disse systemer. En leder fra en af de mindre kommuner siger:

”Vi vil gerne have en mere central styring vedrørende målinger og data, da vi er en lille gummistøve-kommune, som simpelthen ikke har resurser til selv at starte egentlige effektmålinger op”.

88. Socialstyrelsen har udarbejdet en kortlægning af kommunernes faglige ledelse og ledelsesinformation i 2015 på området for børn og unge med særlige behov. Kortlægningen bekræfter det billede, som Rigsrevisionen har fra de 8 kommuner. Af kortlægningen fremgår det, at der i kommunerne kun ses ”få eksempler på redskaber, der understøtter opfølgning på effekter”.

89. Ud fra gængse principper om god styring er opfølgning på effekt af indsatsen helt central, og det har da også været en del af flere af økonomiaftalerne mellem skiftende regeringer og KL siden 2006. Senest i økonomiaftalen for 2016 konstaterer parterne, at et mangelfuldt datagrundlag på socialområdet er en væsentlig barriere for at opnå bedre dokumentation, som kan understøtte en resultatbaseret styring.

RESULTATER

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kommunerne selv har ansvaret for at generere viden om kvaliteten i deres sagsbehandling og effekten af indsatsen på kort sigt gennem deres ledelsesinformation. Social- og Indenrigsministeriets kortlægning af kommunernes ledelsesinformation og Rigsrevisionens undersøgelse i 8 kommuner viser, at kommunerne ikke er nået ret langt med at dokumentere og måle effekten af indsatsen over for anbragte børn. Kun én af de 8 besøgte kommuner har udviklet og implementeret en metode til at følge effekten af sin indsats.

Rigsrevisionen har ikke direkte undersøgt, hvilke årsager der kan være til, at kommunerne ikke i højere grad måler på resultaterne af indsatsen, men interviews med kommunerne peger på, at der ikke har været en central understøttelse heraf.

Kommunerne har et ønske om i højere grad at indarbejde viden om effekt i deres ledelsesinformation, men oplever ikke at have resurserne til at udvikle systemet selv. Social- og Indenrigsministeriet har været med til at udvikle et redskab til resultatdokumentation, som skal implementeres i DUBU, men kommunerne, som ejer systemet, har endnu ikke truffet beslutning om at implementere redskabet i DUBU.

Der har siden 2006 manglet redskaber for kommunerne til at dokumentere og følge effekten af deres indsats over for anbragte børn. Ministeriet har iværksat relevante, understøttende initiativer, bl.a. en redskabsskasse for, hvordan kommunerne kan styrke deres faglige styring og ledelsesinformation. Men da initiativet først kom i 2016, er det endnu for tidligt at vurdere, om redskabet kan få den ønskede virkning i kommunerne.

Rigsrevisionen, den 2. august 2016

Lone Strøm

/Michala Krakauer

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Social- og Indenrigsministeriet har understøttet kommunernes indsats over for anbragte børn, så formålet med Anbringelsesreformen er blevet indfriet. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Social- og Indenrigsministeriet understøttet, at kommunerne lever op til kravene fra Anbringelsesreformen om at tilpasse indsatsen til det enkelte barn, foretage en systematisk opfølgning og inddrage barnet?
- Har Social- og Indenrigsministeriet understøttet, at der bliver dokumenteret og målt effekt af indsatsen over for anbragte børn?

Væsentlige dokumenter

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter og materiale fra Social- og Indenrigsministeriets departement, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen.

I kapitel 2 har vi gennemgået Ankestyrelsens praksis- og velfærdsundersøgelser, der vedrører anbringelser af børn i perioden 2006-2015. Yderligere har vi gennemgået lovgivning og vejledninger vedrørende anbragte børn, bl.a. serviceloven og lovbemærkninger til lovforslag samt materiale, der vedrører forarbejdet i forbindelse med ændringer af serviceloven ved henholdsvis Barnets Reform og Overgrebspakken.

Endelig har vi vurderet, om ministeriet har fulgt op på virkningen af de initiativer, der siden 2006 er iværksat for at styrke sagsbehandlingen ved anbringelser af børn. I den forbindelse har vi bl.a. gennemgået:

- udbudsmateriale og evalueringsrapporter vedrørende efter- og videreuddannelse for sagsbehandlere, der arbejder med udsatte børn
- notater og evalueringsrapporter vedrørende ICS-metoden og DUBU
- analyse- og statusrapporter fra Social- og Indenrigsministeriets taskforce for udsatte børn og unge
- materiale vedrørende ledernetværk
- notat og evalueringsmateriale vedrørende Tilbudsportalen.

I kapitel 3 har vi gennemgået dokumenter og materiale, der omhandler ministeriets understøttelse af kommunerne i forhold til at kunne dokumentere og måle effekten af indsatsen, herunder notater, der vedrører ministeriets tilvejebringelse af data, bl.a.:

- data fra og notater om Ankestyrelsens anbringelsesstatistik
- forskningsrapporter og undersøgelser fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd vedrørende anbragte børn
- notater vedrørende ministeriets datastrategi.

Interviews og møder

Vi har afholdt møder med centrale aktører på området. Ud over møder med Social- og Indenrigsministeriets departement, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen har vi haft en række møder med forskellige interessenter for at opnå viden om udfordringer på området. Vi har haft møder med forskere fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og fra Professionshøjskolen Metropol. Endvidere har vi haft møder med KL, Børns vilkår, LOS (De private Sociale tilbud), Plejefamiliernes Landsforening og De Anbragtes Vilkår og har besøgt 2 private opholdssteder.

Vi har desuden indhentet materiale fra og besøgt 8 kommuner. I de 8 kommuner har vi gennemført gruppeinterviews med henholdsvis ledere og sagsbehandlere, som arbejder med anbringelser af børn – dvs. 2 interviews i hver kommune. Interviewene har bidraget til vores forståelse for praksis, og hvilke overvejelser og processer forvaltningen gennemgår, når et barn skal anbringes. På møder med repræsentanter fra ledelsen spurgte vi bl.a. til styring og organisering af indsatsen, it-understøttelse, ledelsesinformation og opfølgning på indsatsen. Desuden spurgte vi til deres oplevelser af centrale initiativer som støtte til efteruddannelse, ledernetværk, DUBU/ICS, Tilbudsportal, taskforce mv. På møder med repræsentanter fra sagsbehandlerne spurgte vi til deres overvejelser i forbindelse med den enkelte anbringelse, og hvordan de sikrer, at indsatsen er tilpasset det enkelte barns behov, at barnet bliver inddraget, og at der sker en systematisk opfølgning. Dermed fik vi forståelse for praksis i at udarbejde børnefaglige undersøgelser og handleplaner. Desuden spurgte vi til deres oplevelser af it-understøttelsen.

Herudover har vi gennemgået og analyseret de besøgte kommuners skriftlige ledelsesinformation. Vi har taget udgangspunkt i kommunens geografiske forhold, andelen af udsatte børn og anbringelsesudgifter pr. barn i kommunen. Udvælgelsen er vist i nedenstående tabel.

UDVÆLGELSE AF KOMMUNER, SOM HAR DELTAGET I UNDERSØGELSEN

		Bykommune	Landkommune
Høje anbringelsesudgifter	Høj sårbarhed	Holbæk	Guldborgsund
	Lav sårbarhed	Fredensborg	Hjørring
Lave anbringelsesudgifter	Høj sårbarhed	Aarhus	Nordfyn
	Lav sårbarhed	Middelfart	Ikast-Brande

Vi har udvalgt 8 kommuner, som er så forskellige som muligt i forhold til 3 udvalgte parametre:

1. Anbringelsesudgifter pr. 0-17 årig i kommunen opgøres løbende i Social- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal. En kommune er kategoriseret som havende henholdsvis høje eller lave anbringelsesudgifter, afhængigt af om de ligger over eller under gennemsnittet for alle kommuner.

2. By- og landdistinktionen tager også udgangspunkt i Social- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal. De kommuner, ministeriet har kategoriseret som henholdsvis by- og mellemkommuner, har vi rubriceret som bykommuner, mens vi har rubriceret land- og yderkommuner som landkommuner.
3. Sårbarhed stammer fra en metode, som KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning har udviklet til at finde frem til de 10 % af alle danske børn, som i kraft af deres sociale og sundhedsmæssige baggrund har størst risiko for at modtage en foranstaltning, fx at blive anbragt uden for hjemmet. De kommuner, hvor mere end 10 % af kommunens børn er sårbare, har en høj sårbarhed, mens kommuner med under 10 % har en lav sårbarhed.

BILAG 2. ANKESTYRELSENS PRAKSIS- OG VELFÆRDS-UNDERSØGELSER

		Antal sager	Antal kommuner	Perioden for afgørelser
Praksisundersøgelser:				
Praksisundersøgelse om anbringelse af børn og unge	2006	101	20	De seneste afgørelser før 20. april 2006
Praksisundersøgelse om anbringelse af børn og unge	2008	143	11	1. januar 2006 til og med 1. juli 2007
Praksisundersøgelse om anbringelse af børn og unge	2009	125	14	De seneste afgørelser inden 1. januar 2009
Inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger ¹⁾	2011	121	15	De seneste afgørelser inden 1. februar 2010
Praksisundersøgelse om flytning og hjemgivelse af anbragte unge	2011	81	16	1. januar 2010 - 1. marts 2011
Praksisundersøgelse om anbragte børn og unge, der flytter fra en plejefamilie til et andet anbringelsessted	2014	57	20	1. januar 2011 - 1. november 2013
Velfærdsundersøgelser:				
Kommuners og regioners tilsyn på anbringelsesområdet	2009	-	-	
Undersøgelse om udfordringer i sagsbehandlingen på børneområdet – opfølgning på praksisundersøgelse fra 2009	2010	-	-	
Ankestyrelsens bidrag til opfølgning på Barnets Reform ²⁾	2012	120	12	1. januar 2011 - 1. april 2012
Kommunernes tilsyn med anbringelsessteder og anbragte børn og unge	2012	-	-	
Undersøgelse om samarbejde mellem plejefamilier og kommuner	2014	-	-	

¹⁾ I denne undersøgelse indgår ikke kun afgørelser om anbringelser, men også afgørelser om fast kontaktperson og aflastningsordning.

²⁾ Ankestyrelsen har kategoriseret denne som en velfærdsundersøgelse. Undersøgelsen følger op på implementeringen af Barnets Reform og indeholder også en gennemgang af den juridiske sagsbehandling som i praksisundersøgelser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Ankestyrelsens praksis- og velfærdsundersøgelser. I oversigten indgår kun Ankestyrelsens undersøgelser med fokus på sagsbehandlingen ved anbringelser af børn.

BILAG 3. ORDLISTE

Børnefaglig undersøgelse	En undersøgelse af det enkelte barns resurser og problemer. Den er beskrevet i servicelovens § 50. Undersøgelsen skal indeholde en helhedsbetragtning af barnet. Det betyder, at sagsbehandleren skal undersøge barnets: • udvikling og adfærd • familieforhold • skoleforhold • sundhedsforhold • fritidsforhold og venskaber • andre relevante forhold.
Børnesamtale	Sagsbehandleren skal afholde en børnesamtale med barnet både i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse, inden afgørelse om valg af det konkrete anbringelsessted og ved opfølgningen på handleplanen. Børnesamtalen skal medvirke til at øge barnets retssikkerhed og sikre, at barnet kan formulere egne ønsker for, hvordan fremtiden skal se ud, og hvordan barnet gerne vil udvikle sig.
DUBU	En fællesoffentlig it-løsning på området for udsatte børn. Pr. 1. januar 2016 var 75 kommuner tilsluttet DUBU.
E-Survey	Er i denne beretning Ankestyrelsens internetløsning, hvor kommunerne kan indberette data til bl.a. Ankestyrelsens anbringelsesstatistik.
Effekt	Skal forstås bredt, som de virkninger anbringelsen har for det anbragte barn. Viden om effekt skal ligeledes forstås bredt som noget, der kan erhverves gennem mange forskellige metoder og ikke blot gennem randomiserede, kontrollerede forsøg, som ikke i alle tilfælde er mulige at gennemføre på socialområdet. <i>Effekt på kort sigt</i> er et udtryk for den umiddelbare virkning af anbringelsen. Det kan fx handle om: • mindre fravær i skolen • mindre selvskadende adfærd • deltagelse i fritidsaktiviteter. <i>Effekt på langt sigt</i> er et udtryk for, hvordan det går barnet på langt sigt. Det kan fx komme til udtryk ved, at det anbragte barn som voksen: • er kommet i beskæftigelse • har gennemført en uddannelse • ikke har misbrugsproblemer.
Forebyggende foranstaltninger	Tilbud til udsatte børn og deres familier, fx familiebehandling, rådgivning eller konsulentbistand, som har til hensigt at støtte den enkelte familie. Det kan også være en kontaktperson, som er fast tilknyttet det enkelte barn eller den enkelte familie.
ICS (Integrated Children's System)	En socialfaglig metode, som anvendes i sager om udsatte børn. Pr. 1. januar 2016 anvender 92 % af kommunerne ICS. ICS-metoden har fokus på samspillet mellem familie og omgivelser, på barnets udviklingsbehov og på forældrenes muligheder for at varetage familierollen.
Personrettet tilsyn	Opfølgning på anbringelsen sker igennem det personrettede tilsyn, som indebærer, at sagsbehandleren følger op på barnets trivsel og udvikling. Første opfølgning skal ske senest 3 måneder efter anbringelsen og derefter som minimum hver 6. måned. Ved opfølgningen skal sagsbehandleren tage stilling til, om barnets handleplan skal revideres, fx ved at sætte nye mål for det anbragte barn.

Praksisundersøgelser	Ankestyrelsens stikprøveundersøgelser af kommunale afgørelser og konkret sagsbehandling inden for et bestemt emne. I disse undersøgelser indkalder Ankestyrelsen et antal sager fra udvalgte kommuner og undersøger, om sagerne overholder loven og gældende praksis.
Socialpædagogisk opholdssted	Et botilbud til børn og unge, der er privat drevet.
Særligt dyre enkeltsager	Staten refunderer en mindre del af kommunernes udgifter til anbringelser af børn, hvis de overstiger et fastsat beløb, jf. servicelovens § 176a om særligt dyre enkeltsager. I sager, hvor udgiften var mellem 740.000 kr. og 1.489.999 kr. årligt, refunderede staten 25 % af udgifterne i 2015. I sager, hvor udgiften var over 1.500.000 kr. årligt, refunderede staten 50 % af udgifterne i 2015.
Taskforce for udsatte børn og unge	Taskforcen tilbyder bl.a. længerevarende analyse- og udviklingsforløb i kommuner efter ansøgning. Taskforcen har gennemført længerevarende forløb i 5 kommuner og har pr. juli 2016 igangværende forløb i 12 kommuner. Taskforcen består af medarbejdere fra Ankestyrelsen og Socialstyrelsen.
Tilbudsportal	En digital løsning, hvor der bl.a. bliver samlet informationer om alle godkendte plejefamilier og institutioner, som børn kan blive anbragt på. Det er formålet, at portalen kan anvendes til at skabe overblik over relevante anbringelsessteder, der matcher den indsats, som sagsbehandleren har vurderet, at barnet har behov for.
Underretning	En henvendelse, der indeholder en bekymring for et barns trivsel, enten fra en fagperson eller en borger. Når en kommune modtager en underretning, skal kommunen registrere den centralt og inden for 24 timer vurdere, om der er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet.
Velfærdsundersøgelser	Ankestyrelsens undersøgelser af kommunernes praksis på udvalgte områder. I disse undersøgelser benytter Ankestyrelsen ikke kun sagsgennemgang, men fx også spørgeskemaundersøgelser eller interviews.