
August 2018

Afdækning af forståelse af kvalitet i sagsbe- handlingen på udsatte børn- og ungeområdet



Ankestyrelsen

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 INDLEDNING	4
KAPITEL 2 KOMMUNERNES FORSTÅELSE AF KVALITET	6
TYPER AF MÅL	6
<i>Resultatmål</i>	6
<i>Procesmål</i>	7
<i>Indholdsmål</i>	7
FORMÅLET MED SAGSBEHANDLINGEN PÅ UDSATTE BØRN- OG UNGEOMRÅDET	8
<i>Hvornår er målet for udvikling og forandring opnået / Det gode nok børneliv</i>	8
<i>Sådan vil kommunerne gerne måles på kvalitet</i>	9
HVORDAN SKABES KVALITET I SAGSBEHANDLINGEN?	10
KAPITEL 3 INDDRAGELSE	11
INDDRAGELSE AF BARNET ELLER DEN UNGE	11
INDDRAGELSE AF FAMILIE OG NETVÆRK	12
RELATIONEN MELLEM SAGSBEHANDLEREN OG BORGERNE HAR BETYDNING FOR INDDRAGELSEN	15
INDDRAGELSE KAN BESTÅ I AT UNDERSTØTTE FAMILIEN	16
OPSUMMERING AF KOMMUNERNES ERFARINGER MED INDDRAGELSE	17
KAPITEL 4 FAGLIG UDREDNING	18
OPSUMMERING AF KOMMUNERNES ERFARINGER MED FAGLIG UDREDNING	21
KAPITEL 5 VALG AF RELEVANT INDSATS OG MÅLSÆTNING...	22
KONKRETE MÅL	23
OPSUMMERING AF KOMMUNERNES ERFARINGER MED VALG AF RELEVANT INDSATS OG MÅLSÆTNING	25
KAPITEL 6 OPFØLGNING OG KONTINUITET	26
KONTINUITET I FORHOLD TIL SAGSBEHANDLEREN	27
OPSUMMERING AF KOMMUNERNES ERFARINGER MED OPFØLGNING OG KONTINUITET	29
KAPITEL 7 OPSUMMERING AF KOMMUNERNES FORSTÅELSE AF KVALITET	30
KOMMUNERNES FORSTÅELSE AF KVALITET	30
MÅLING AF KVALITET I SAGSBEHANDLINGEN	31
<i>Resultatmål</i>	32
<i>Procesmål</i>	33
<i>Indholdsmål</i>	34
EKSEMPLER PÅ INDIKATORER	35
TRE NIVEAUER AF DATA TIL KVALITETSMÅLING	35
EKSEMPLER PÅ INDIKATORER	36
<i>Resultatmål på nationalt niveau</i>	36
<i>Resultatmål på kommunalt niveau</i>	38

<i>Resultatmål på individniveau</i>	39
<i>Procesmål på nationalt niveau.....</i>	42
<i>Procesmål på kommunalt niveau.....</i>	43
BILAG 1 LOVGIVNINGENS FORSTÅELSE AF KVALITET	45

Indledning

Børne- og Socialministeriet har bedt Ankestyrelsen om at undersøge kommunernes forståelse af, hvad der kendetegner kvalitet i sagsbehandlingen på udsatte børn- og ungeområdet. Undersøgelsen skulle desuden afdække mulige indikatorer for kvalitet i sagsbehandlingen.

UNDERSØGELSENS DATAGRUNDLAG OG METODE

Workshop med fire kommuner

I sommeren 2017 afholdt Ankestyrelsen i samarbejde med Børne- og Socialministeriet en workshop med fire kommuner. Formålet var at få kommunernes input til en fælles forståelse af kvalitet. Kommunernes input dannede grundlag for den videre dataindsamling.

Interview med fire case kommuner

I efteråret 2017 gennemførte vi interview med ledere og sagsbehandlere i fire case kommuner. To af kommunerne havde også deltaget i workshoppen.

Interviewene handlede om:

- Kommunernes forståelse af kvalitet
- Hvad der kendetegner kvalitet i den konkrete sagsbehandling
- Hvordan kommunerne selv følger kvaliteten i sagsbehandlingen
- Hvordan kommunerne gerne vil måles på kvalitet

Læsevejledning:

- I kapitel 2 beskriver vi, hvad de fire case kommuner vurderer, det er hensigtsmæssigt at måle på i forhold til kvalitet i sagsbehandlingen. Vi præsenterer indledningsvist tre typer mål, der danner en ramme for kommunernes forståelse af kvalitet.
- I kapitel 3-6 udfolder vi kommunernes forståelse af kvalitet inden for fire forskellige temaer i forhold til sagsbehandlingen: Inddragelse, faglig udredning, valg af relevant indsats og målsætning, samt opfølgning og kontinuitet.
- I kapitel 7 opsummerer vi kommunernes forståelse af kvalitet og sætter det i relation til de tre typer af mål, der er beskrevet i kapitel 2.

- I kapitel 8 beskriver vi en række eksempler på indikatorer for kvalitet og fordele og ulemper ved indikatorerne.

Der er desuden tilknyttet et bilag, der gennemgår den overordnede lovgivningsmæssige forståelse af kvalitet.

Kommunernes forståelse af kvalitet

Udgangspunktet for denne afdækning er at få indblik i kommunernes forståelse af, hvad der karakteriserer kvalitet i sagsbehandlingen på udsatte børn- og ungeområdet. Vi har derfor interviewet sagsbehandlere og ledere i fire kommuner om, hvad de opfatter som kvalitet i sagsbehandlingen, og hvad de ønsker at blive målt på i sagsbehandlingen på udsatte børn- og ungeområdet.

I kapitel 2 til 6 beskriver vi de centrale temaer og pointer, der kom frem under interviewene, herunder, hvordan kommunerne konkret arbejder med at måle kvaliteten i det daglige arbejde, blandt andet ved arbejdet med Feedback Informed Treatment (FIT) og børnelinjen¹.

TYPER AF MÅL

På baggrund af kommunernes beskrivelser af, hvordan de forstår kvalitet i sagsbehandlingen kan vi overordnet identificere tre typer af mål.

De tre typer mål er:

- Resultatmål
- Procesmål
- Indholdsmål

Undervejs i rapporten vil de tre måltyper bruges til at skabe struktur i vores afrapportering af kommunernes forståelse af kvalitet.

Resultatmål

Resultatmål er mål for, om det overordnede resultat er opnået. Der måles udelukkende på, om det endelige mål er opnået og ikke, hvorvidt de planlagte skridt mod målet er blevet udført, eller hvad årsagerne til opnåelsen af målet er. Vi skelner mellem to typer af resultatmål: overordnede resultatmål og progressionsmål.

Overordnede resultatmål

Overordnede resultatmål måler, om en bestemt tilstand er opnået. Målet kan tolkes uafhængigt af andre eller tidligere målinger. Et eksempel kan være, at 50 procent af alle udsatte

¹ Børnelinjen er et redskab som en af kommunerne har udviklet på baggrund af Børnelinealen. Både Børnelinjen og FIT beskrives yderligere i kapitel 8.

børn og unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse, eller at barnet og familien er enige i de opstillede handleplansmål. De overordnede resultatmål kan også inkludere mål for borgernes oplevelse af sagsbehandlingen, eksempelvis om de føler sig inddraget.

Progressionsmål

Progressionsmål er resultater, der ikke kan tolkes uafhængigt men kun i relation til et tidligere mål. Progressionsmålene skal ses i forhold til en tidligere etableret baseline. Et eksempel kan være et mål om, at en ung skal have oplevet en fremgang på Outcome Rating Scale i en FIT-måling senest tre måneder efter påbegyndt sagsbehandling.

Procesmål

Procesmål er mål, hvor der er en forventning om, at hvis nogle bestemte proceskrav opfyldes, så vil det resultere i det ønskede resultat. Det er ikke muligt at sige noget om, hvorvidt det ønskede mål blev opnået, men kun om der blev foretaget de tiltag, som vurderes som tilstrækkelige processer for at opnå målet. Et eksempel kan være, at der skal være udført en børnefaglig undersøgelse, hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte.

Indholdsmål

Her er der tale om en kvalitativ faglig vurdering af kvaliteten i sagsbehandlingen. En fagperson med kendskab til området gennemgår de beslutninger, der er truffet i sagsbehandlingen og vurderer, om de korrekte faglige hensyn er taget. Modsat resultat- eller procesmål er indholdsmål i mindre grad umiddelbart kvantificerbare, da det drejer sig om en faglig vurdering.

Hvis man vil vurdere, om et indholdsmål er opnået, er det nødvendigt at foretage en konkret genvurdering af fx det pågældende dokument. Det er en proces, som kan være ressourcerekrævende, hvis det skal omfatte en større sagsmængde. En sådan vurdering kan fx ske ved en sagsgennemgang i Ankestyrelsen, hvor der foretages en materiel vurdering af afgørelser. Det kan også være en vurdering foretaget af fagfæller, fx andre sagsbehandlere.

Der kan desuden måles på effektmål, men for at tale om effekt skal der være et klart årsag-virkningsforhold. Ordet effekt bliver brugt af kommunerne flere steder nedenfor i betydningen 'opnået resultat'. Der vil derfor være tale om et resultatmål i vores anvendte terminologi.

FORMÅLET MED SAGSBEHANDLINGEN PÅ UDSATTE BØRN- OG UNGEOMRÅDET

Sagsbehandlingernes oplevelse af, hvornår der er god kvalitet i deres arbejde, hænger tæt sammen med, hvad de ser som formålet med deres arbejde. Under interviewene bad vi derfor sagsbehandlere og ledere om at beskrive, hvad de ser som formålet med deres arbejde med udsatte børn og unge.

Ifølge samtlige kommuner er det overordnede formål med sagsbehandlingen at skabe udvikling og forandring for udsatte børn og unge. En sagsbehandler fra en af kommunerne sætter lighedstegn mellem barnets udvikling og kvalitet:

"Det, der er kvalitet, det er, når et barn udvikler sig. Det er der, hvor det er." (Sagsbehandler, Kommune A)

Kommunerne peger på, at udviklingen eller forandringen både kan være i forhold til barnets sociale trivsel, skole eller uddannelse og sundhed mv. Det afgørende er, at udviklingen sker på de områder, hvor der er behov. Altså de områder, hvor barnet eller den unge har udfordringer, og dermed de områder, der er årsag til, at der er en sag i kommunen.

Ifølge kommunerne er kvalitet hægtet op på selve målet med deres arbejde, nemlig at skabe en positiv udvikling for barnet eller den unge. Kvalitet i arbejdet kan ikke ses uafhængigt af dette mål. Der er kvalitet i deres arbejde, når de når målet om at skabe en positiv udvikling for barnet.

Hvornår er målet for udvikling og forandring opnået / Det gode nok børneliv

I forlængelse af formålet med sagsbehandlingen peger samtlige kommuner på, at målene for udvikling og forandring skal ses i relation til det enkelte barn og forholdene i den konkrete familie. Det er ifølge kommunerne vigtigt at holde sig for øje, at målet med sagsbehandlingen hverken er, eller skal være, at få alle børn og unge "på samme niveau". Det vil sige, at der er forskel på målene for udvikling og forandring i den enkelte sag, fordi omstændighederne og udgangspunktet er forskelligt fra barn til barn.

Betegnelsen "det gode nok børneliv" er en måde kommunerne italesætter disse overvejelser på. En teamleder forklarer, hvilke overvejelser de gør sig:

"Vi snakker rigtig meget om, at det ikke er alle vores børn, der kommer til at vokse op i en middelklasse-leverpostejfamilie, hvor man kommer i Djurs Sommerland en gang om året osv. Men mindre end det er også godt nok."

PROCESMÅL ER UTILSTRÆKKELIGE

Det er en individuel vurdering hver eneste gang, som man heldigvis ikke står alene med som rådgiver. Man står sammen med alle de professionelle omkring og med hele det private netværk [i forhold til at sige] 'Hvad er godt nok for det her barn?'" (Teamleder, Kommune D)

Kommunerne peger dermed på, at det er afgørende, at der fastsættes individuelle mål for hvert enkelt barn eller ung, når kvaliteten af sagsbehandlingen skal vurderes ud fra progressionen.

Sådan vil kommunerne gerne måles på kvalitet

Under interviewene bad vi kommunerne om konkret at forholde sig til, hvad de gerne vil måles på, når kvaliteten af deres arbejde skal vurderes.

Samtlige kommuner tilkendegiver, at de ønsker at blive vurderet på kvaliteten og indholdet af det arbejde, de udfører. Flere sagsbehandlere og ledere beskriver, at de ikke oplever det som et udtryk for kvalitet i sig selv, at der eksempelvis er gennemført børnesamtaler i alle sager. Det afgørende er, at formen og indholdet af samtalen i tilstrækkelig grad har fået afdækket barnets eller den unges egen opfattelse af situationen.

Det er med andre ord kommunernes vurdering, at man ikke kan nøjes med procesmål i en vurdering af kvaliteten i sagsbehandlingen. Ifølge en leder er det problematisk, hvis procesmål bliver styrende for sagsbehandlingen, da det bør være barnets udvikling, der er det centrale formål:

"Når mine medarbejdere bliver spurgt om hvad deres kerneopgave er, så skulle de helst ikke svare "min kerneopgave er at lave børnefaglige undersøgelser eller sikre mig at jeg overholder tidsfristerne". De skulle rigtig gerne have en forståelse af, at de børn de arbejder med, at dem skal vi løfte. Vi skal sikre en progression for børnene. Det andet er noget system nedenunder." (Leder, Kommune A)

En konstatering af, at de relevante dokumenter er udarbejdet, eller at tidsfristerne i en sag er overholdt, kan derfor, ifølge kommunerne, ikke stå alene, hvis der ønskes et reelt billede af kvaliteten af sagsbehandlingen. En leder forklarer, at man for at måle kvaliteten af arbejdet kan se på, hvor mange børn der oplever at komme i trivsel eller udvikling – i stedet for at se på overholdelse af tidsfrister og udarbejdelsen af dokumenter:

"Der er intet af det, [opgørelser over antallet af møder, modtagne underretninger mv.] der siger noget som helst

RESULTATMÅL ER RELEVANTE

om effekten af vores arbejde. Så glem lige det. Der kan vi bare trykke på en knap, så får vi de oplysninger ud. Men de er dybest set uinteressante. Det interessante er grundlæggende, hvor mange børn blev bragt i bedre trivsel eller i bedre udvikling. Effekten." (Leder, Kommune B)

Lederen i kommunen giver her udtryk for, at de gerne vil måles på resultatmål i stedet for procesmål, der ses som uinteressante i forhold til at sige noget om, hvorvidt indsatsen virker. Det kan både være overordnede resultatmål eller progressionsmål.

Derudover fremhæver kommunerne flere forskellige forhold, som kan indikere kvalitet i arbejdet, og som derfor kunne være relevante at se på, når kvaliteten af sagsbehandlingen skal måles. Der er i de fleste tilfælde tale om forhold, der vil kunne måles som indholdsmål. De gennemgås i de følgende afsnit.

HVORDAN SKABES KVALITET I SAGSBEHANDLINGEN?

I forlængelse af det overordnede mål om at skabe progression for det enkelte barn eller den enkelte unge, beskrev kommunerne, hvad de oplevede som vigtigt i forhold til at skabe kvalitet i sagsbehandlingen ud fra følgende temaer:

1. Inddragelse
2. Faglig udredning
3. Valg af relevant indsats og målsætning
4. Opfølgning og kontinuitet

Inddragelse

Kommunerne fremhæver alle, at inddragelse er afgørende for at opnå god kvalitet i sagsbehandlingen. Alle de deltagende kommuner er enige om, at inddragelse af barnet eller den unge, samt af forældrene og eventuelt det øvrige netværk, er en forudsætning for et godt sagsforløb.

INDDRAGELSE AF BARNET ELLER DEN UNGE

Kommunerne lægger vægt på, at barnet eller den unge skal være i centrum for sagsbehandlingen og have en stemme i processen. Det er vigtigt ikke kun at tale *om* barnet eller den unge, men at tale *med* dem og inddrage deres perspektiv. En positiv forandring i barnet eller den unges liv kan simpelthen ikke opnås uden at involvere barnet eller den unge.

Kommunernes erfaringer er, at de ofte oplever fremgang i de sager, hvor barnet eller den unge selv har været en aktiv med-spiller. Det kommer eksempelvis til udtryk ved, at barnet har medbestemmelse i forhold til at udforme målene i handleplanen. Kommunerne peger på, at barnet eller den unges egen motivation spiller en afgørende rolle, hvis der skal skabes forandringer for barnet. Motivationen hænger ifølge kommunerne sammen med, at barnet eller den unge får et ejerskab over processen.

I en af kommunerne beskriver en sagsbehandler en sag, der handler om en ung dreng, som har problemer med at møde i skole. Sagsbehandleren ville indstille, at der blev tilknyttet en familiebehandler. Drengen var dog ikke interesseret i at deltage i et forløb og bad i stedet om at få lov til at vise, at han selv kunne overholde de aftaler, han indgik med sagsbehandleren og skolen. Sagsbehandleren valgte at følge drengens forslag i et tæt forløb med skole og sagsbehandleren, for at se, hvad der skete, hvis drengen selv fik mere medbestemmelse og kontrol over sin egen situation. I den sammenhæng forklarer sagsbehandleren:

”Motivation er afsindig vigtig. Vi kan komme med alle de gode tilbud, men hvis de unge ikke er motiverede for det, så nytter det ikke noget.” (Sagsbehandler, Kommune C)

Kommunerne peger desuden på, at det er vigtigt, at barnet eller den unge er klar over, hvad formålet med indsatsen er. Altså at sagsbehandlerne formår at kommunikere klart og tydeligt med barnet eller den unge, hvilke udfordringer, der er, og hvilken indsats, der ifølge sagsbehandlerne kan have en effekt.

INDDRAGELSE OG EJERSKAB

Inddragelse og ejerskab i processen kan også være med til at mindske barnets oplevelse af, at foranstaltningerne, der sættes i værk, er meget indgribende. En sagsbehandler forklarer:

”Når de er inddraget i processen, føles de næste skridt, der tages i sagen, heller ikke lige så store, da barnet eller den unge er klar over det og kan forberede sig på det.” (Sagsbehandler, Kommune D)

Inddragelse er også vigtig i udformningen af handleplanen. Som en sagsbehandler forklarer, skal handleplanen være barnets eller den unges fortælling og udviklingshistorie. Kommunerne har i den forbindelse flere eksempler på, at handleplanen til dels udarbejdes ud fra barnets eller den unges samt familiens egne ord, fx ved familierådslagning eller på et netværksmøde.

INDDRAGELSE AF FAMILIE OG NETVÆRK

Foruden inddragelsen af barnet eller den unge peger kommunerne på, at inddragelse af forældre og netværk er et vigtigt element i sagsbehandlingen, som også er med til at understøtte progressionen i sagen.

Ifølge kommunerne er det vigtigt, at der skabes en fælles forståelse med familien af, hvad målet med indsatsen er. Flere sagsbehandlere peger således på, at det er afgørende for at skabe udvikling hos barnet eller den unge, at familien og netværket får en forståelse for barnets underliggende behov og formålet med de indsatser, der iværksættes. Det skyldes ifølge kommunerne, at familie og netværk er vigtige medspillere i forhold til at få en indsats til at lykkes. Barnet eller den unge har brug for støtte og opbakning fra hjemmet, for at kunne nå i mål med indsatserne.

Som et led i inddragelsen af familie og netværk, beskriver flere kommuner, at det er vigtigt at være tydelige på formålet med indsatsen og familien eller netværkets opgaver i processen. En sagsbehandler forklarer, at det handler om at skabe enighed om det fælles mål – at barnet trives – og ikke nødvendigvis om, at sagsbehandleren og familien når til enighed om alle aspekter i sagen:

”Det handler også om at blive ved med at italesætte formålet med indsatsen. For formålet er, at deres barn får det bedste liv ud fra de rammer, hun har (...) De får en fornemmelse af, at vi egentlig vil det samme, men derfor kan vi godt være uenige om vejen dertil, men vi har samme mål for deres barn.” (Sagsbehandler, Kommune D)

Flere kommuner peger på, at tydelighed og troværdighed over for borgerne er en vigtig del af den gode sagsbehandling. Det kan gøre, at familien og barnet bliver mere lydhøre over for de bekymringer, sagsbehandlerne fremlægger, selvom de ikke nødvendigvis er enige. En sagsbehandler forklarer:

"Det er jo interessant med kvalitet, fordi hvad er kvalitet? (...) det er klart der, hvor du formår at have en tydelighed. Så kan det godt være, at du ikke er enig med forældrene, men man er enig om at være uenig. [...] Jeg har været i det i så mange år, at jeg måske får sagt nogle ting, hvor jeg tænker, at det er klokkeklart, hvad jeg mener, men hvor borgerne er nye i samarbejdet med os. [...] Forældrene har brug for, at den plan vi lægger, er vi troværdige overfor. Så det med at være troværdige: At det, vi siger, det er det, vi gør. Det er vigtigt for mig i mit arbejde, og det giver borgerne en tryghed i, at vi kan være uenige om nogle ting, men vi kan tale om det." (Sagsbehandler, Kommune B)

Ved at gøre processen tydelig for borgeren, kan de mindske borgernes usikkerhed i forhold til systemet.

Kommunerne peger endvidere på, at inddragelse af familie og netværk i de sager, hvor det er muligt, også handler om at overdrage kontrol og ansvar, så familien oplever, at de selv er de primære aktører i eget liv. Når sagsbehandleren afgiver en del af kontrollen, skaber det et rum for familiens egen deltagelse, perspektiver og handling. En sagsbehandler forklarer:

"Noget af det bedste samarbejde, man kan få med familierne, er, hvor man kan give kontrollen tilbage til dem. Så de føler, at de har kontrol over deres eget liv (...) Der er en myndighed, der har beslutningskompetence. Men det at opleve, at man har kontrol over sit eget liv og sine egne børn, det fordrer samarbejdet." (Sagsbehandler, Kommune B)

GIVE KONTROL- LEN TILBAGE

Flere kommuner arbejder med at få aktiveret forældre og netværk ved at stille sig lydhøre og nysgerrige på deres oplevelser af sagen. Kommunerne forklarer, at det handler om at tro på, at der kan findes løsninger på mange problemer ved at trække på familie og netværks ressourcer. Derfor peger kommunerne på, at det er vigtigt at få afdækket ressourcerne og se på, hvordan familie og netværk kan bidrage til løsninger.

I Kommune D arbejder de eksempelvis med inddragelse af netværk og afdækning af ressourcer i familien. Medarbejderne beskriver, hvordan inddragelsen af det private netværk giver mulighed for at undgå at iværksætte mere indgribende indsatser og foranstaltninger.

En sagsbehandler beskriver fx en sag om en enlig mor med tre børn. Moren lider af Aspergers syndrom, og kan ikke få en ordentlig struktur i hjemmet herunder klare den helt basale omsorg for børnene. Et af børnene var i aflastning hos en professionel plejefamilie 11 døgn i måneden, og der var ved at blive arrangeret aflastning for et af de andre børn også. Samtidig var der overvejelser om, hvorvidt det var bedre at få børnene anbragt. Sagsbehandleren valgte at afholde et netværksmøde, hvor moren blev bedt om at invitere personer fra hendes familie og netværk med, som hun mente kunne støtte hende. På mødet blev det afdækket, at der var et stort netværk, der gerne ville hjælpe. På den baggrund blev det aftalt, at netværket nu tog del i opgaver i hjemmet. Blandt andet kom onklen og tog børnene til fritidsaktiviteter, niecen købte ind og gjorde rent, og de tre børn kom fast på weekend hos skiftevis deres moster og mormor. Det endte med, at børnene kom i god trivsel og at al professionel støtte til moren kunne ophøre. Samtidig blev netværket aktiveret og fik en oplevelse af, at de kunne tage et ansvar i sagen.

I ovenstående eksempel fandt parterne frem til ressourcer i familien, der gjorde, at indsatsen blev mindre indgribende for børnene. Denne måde at arbejde netværksorienteret på er også et eksempel på at give ansvaret tilbage til familien og netværket.

En teamleder forklarer, at der kan være nogle udfordringer i forbindelse med, at kommunen arbejder med at inddrage familie og netværk i højere grad. Hun fremhæver dog, at det i sidste ende gavner barnet og forældrene, fordi der ofte kommer mere bæredygtige løsninger ud af det:

"Familien kommer til os med et problem, og så forventer de, at vi bare siger, her er en familiebehandler eller en kontaktperson og værså. Når vi begynder at udfordre dem en lille smule, møder vi nogle gange modstand fra starten, men oftest kommer man lige over den modstand. Vi fortæller dem, at vi som kommune er inde over i så kort en periode af barnets samlede liv, men netværket, det er jo dem, der bliver der, også når vi lukker vores foranstaltninger - det jo er den bærende indsats i barnet liv. Så det er dem, vi skal have på banen i det omfang, det kan lade sig gøre." (Teamleder, Kommune D)

Der er ikke altid ressourcer i netværket, der gør, at inddragelse af familie og netværk, som i ovenstående eksempel, kan lade sig gøre. Sagsbehandlerne beskriver, hvordan denne inddragelse nogle gange må tages i bidder. Men at det kan få stor betydning for barnets eller den unges egen involvering i processen, at familie og netværk bliver inddraget.

RELATIONEN MELLEM SAGSBEHANDLEREN OG BORGERNE HAR BETYDNING FOR INDDRAGELSEN

Ifølge kommunerne er relationen mellem sagsbehandleren og barnet eller familien vigtig for at lykkes med at inddrage borgerne. Kommunerne peger på, at barnet og forældrene skal føle sig trygge ved at tale med sagsbehandleren. Samtidig skal sagsbehandleren have et tilstrækkeligt godt kendskab til barnet og familien til at vide, hvordan sagen skal tackles. En sagsbehandler forklarer, at relationen til barnet eller den unge er bærende for hendes arbejde:

GOD KONTAKT ER AFGØRENDE

"Min erfaring er, at hvis man skal have succes i forhold til udsatte børn og unge, så skal man have en rigtig god kontakt til det barn eller den unge, som det handler om. Hvis man skal skabe kvalitet i sagerne, så er kontakten altafgørende." (Sagsbehandler, Kommune C)

Som et eksempel på denne pointe beskriver den samme sagsbehandler en sag, hvor en ung pige mistrivedes derhjemme. Pigens mor fyldte meget, og det var svært at få pigen i tale. Sagsbehandleren fokuserede på at skabe en relation til pigen eksempelvis ved at gå en tur, hvor de kunne tale sammen, uden moren var til stede. Sagsbehandleren oplevede, at pigen kom til orde og fik tillid til, at sagsbehandleren lyttede til hende. Den gode relation, der blev skabt, har sidenhen medvirket til, at pigen blev klar til at medvirke til en indsats, og at sagsbehandleren har kunnet motivere hende til at fortsætte i skolen. Sagsbehandleren peger på, at det er en tidskrævende men nødvendig proces at skabe en relation til barnet eller til forældrene:

"Det handler om at forstå, hvad det er for et menneske, man har overfor sig, og prøve at lave den her alliance eller et følgeskab. Vi skal vise dem, at vi godt kan se og mærke, hvem de er, og hvilke behov de har. Det er vigtigt." (Sagsbehandler, Kommune C)

En sagsbehandler peger også på, at relationen og tilliden mellem barnet og sagsbehandleren ikke kommer af sig selv. Kommunen er nødt til at forholde sig aktivt til, hvordan der skabes en meningsfuld relation:

"Hvis børnene skal åbne op overfor os, som nogle gange sidder og skal styre deres liv, så skal vi også være en, de reelt tør betro sig til. Det gør man ikke med et bekendtskab, man ser to gange om året. Der gør vi noget [holder samtale]

ler mv.] hyppigt for at få en relation." (Sagsbehandler, Kommune B)

Sagsbehandlerne fra Kommune B forklarer, at de eksempelvis kan planlægge samtaler med børnene hver fjerde uge, hvis der er tale om børn, som har svært ved at åbne op og tale om det, der foregår. Hvis der er tale om unge mennesker, peger sagsbehandlerne på, at det kan være svært at planlægge samtaler. De er derfor nødt til at stå til rådighed, når de unge har behov for det. Kontakten og relationen skal med andre ord tilrettelægges på baggrund af det enkelte barns behov.

En sagsbehandler forklarer endvidere, at en god relation og et godt kendskab til den unge kan gøre, at sagsbehandlerne kan aflæse barnets eller den unges udsagn og dermed blive opmærksomme på ting, som de ellers ikke ville:

"Vi skal altid være helhedsorienterede og kigge fra alle mulige vinkler. Et barn, der siger, 'Jeg har det godt', jamen, hvordan bliver det sagt. Der skal ses på både det sagte og det usagte. Og også på måden, det sagte bliver sagt på." (Sagsbehandler, Kommune A)

INDDRAGELSE KAN BESTÅ I AT UNDERSTØTTE FAMILIEN

Ifølge flere af kommunerne er der sket en ændring i sagsbehandlerens rolle i samspillet med borgerne. Sagsbehandlerne udvikler sig fra en myndighedsperson til en aktiv medspiller, der arbejder med at inddrage borgerne i alle dele af arbejdet - herunder at finde ressourcer i familien og netværket, som kan indgå i indsatser og løsninger på de problemer, der er. En teamleder beskriver udviklingen:

"En socialrådgiver er ikke længere en, der sidder bag en skærm med et stempel, og kan give afslag. En socialrådgiver går ud og siger: 'Lad mig høre, hvad jeres bekymringer er, så fortæller jeg, hvad mine bekymringer er'. Så hører vi, hvad hele netværkets og skolens bekymring er og de professionelle. Når vi så har hørt om det, så hører vi om alle de ting, der fungerer. Vi navlepiller ikke kun i problemerne, men også der, hvor det fungerer, for det er der løsningerne ligger." (Teamleder, Kommune D)

Sagsbehandlere fra Kommune A forklarer, at det er med til at skabe kvalitet i sagerne, når sagsbehandleren formår at træde ind i den nye rolle, hvor opgaven i højere grad er at afdække, vejlede og understøtte borgerne. Familiernes egne ressourcer skal findes frem og understøttes, og sagsbehandleren fokuserer ikke kun på de udfordringer, barnet eller den unge står

FRA MYNDIGHEDSPERSON TIL AKTIV MEDSPILLER

over for, men også på, hvad der fungerer. Det, som fungerer, kan bruges som et element i løsningen på udfordringerne. Det handler ifølge sagsbehandlerne om, at borgerne skal på banen og få et ejerskab til det, der foregår. Det knytter sig på den måde igen til inddragelsen af borgerne. Hvis det ikke sker, viser erfaringerne, at parterne ikke lykkes med de mål og indsats, der iværksættes:

"Hvis vi går ind og bestemmer, så kommer vi ikke nogen vegne. Vi kan godt synes, at det er en rigtig god idé, at familien får en familievejleder. Men hvis familien ikke er enig, så nytter det ikke noget. Hvis ikke man fralægger sig myndighedsrollen i nogen grad, så bliver det rigtig svært. Så kan det godt være, at vi opfylder tingene i forhold til lovgivningen, men vi kommer bare ikke rigtig videre i forhold til barnet eller den unge." (Sagsbehandler, Kommune A)

OPSUMMERING AF KOMMUNERNES ERFARINGER MED INDDRAGELSE

Kommunerne fremhæver en række punkter, de oplever, bidrager til god kvalitet i sagsbehandlingen under temaet inddragelse:

- Oplevelse af ejerskab over egen sag hos den unge
- Opbygning af relation og godt kendskab til den unge
- Tydelig kommunikation til familie eller netværk
- Afdækning og brug af ressourcer i familie eller netværk
- Enighed mellem sagsbehandler, ung og familie eller netværk om indsatsens mål og indhold

Faglig udredning

I de fire kommuner peger medarbejdere og ledere på, at den faglige udredning er afgørende for kvaliteten af sagsbehandlingen. Den faglige udredning foregår tidligt i sagsbehandlingsforløbet og skal danne grundlag for de efterfølgende valg af mål og indsatser, men udredningen er også en løbende proces, efter at indsatserne er iværksat.

Under temaet faglig udredning inkluderer kommunerne også overvejelser omkring udredning og koordinering af, hvilke andre relevante kommunale aktører der er i barnet eller den unges liv.

TVÆRFAGLIGHED

I samtlige fire kommuner peger de på, at det giver kvalitet i sagsbehandlingen, når kommunen arbejder tværfagligt med udredningen af barnet eller den unge. Sagsbehandlerne beskriver, at det styrker deres undersøgelse og afdækning af barnet eller den unges problematikker, når der er mulighed for at få relevant fagligt personale ind over processen. I mange af de eksempler, sagsbehandlerne beskriver, lægger de vægt på, at inddragelse af andre relevante fagligheder har været med til at understøtte det helhedsorienterede blik på sagen. Hvilket skaber kvalitet i udredningen.

En sagsbehandler beskriver i denne sammenhæng også, at det tætte samarbejde på tværs af fagligheder gør, at de som sagsbehandlere har adgang til viden om, hvad der foregår i hjemmet eller på skolen:

”Man er mindre usikker, fordi man ikke er alene om det. Jeg har sundhedsplejersken, og vi har fået lov til at sparre alt det, vi vil (...) Jeg står ikke alene med det, fordi jeg har en sundhedsplejerske, der er i hjemmet to gange om ugen. Så på den måde har jeg en ret god føler ude hele tiden.”
(Sagsbehandler, Kommune D)

En sagsbehandler beskriver i forlængelse heraf, at det giver rigtig god mening at inddrage skolen og andre, der er en del af barnets hverdag, for at sikre, at der bliver lagt en fælles linje og en fælles strategi for indsatsen:

”Det er vigtigt, at barnet kommer til at opleve, at alle voksne mennesker omkring dem siger det samme og arbejder på samme måde. Så oplever jeg også, at skolerne ser barnet hver dag og også tit er meget bekymrede (...) Hvis man får skabt en dialog med skolen og fortæller dem, hvor man er i processen, så giver det dem også noget ro.” (Sagsbehandler, Kommune C)

Det handler ifølge kommunerne også om, at relevante aktører i sagen bliver inddraget og tager del i ansvaret for at nå de pågældende mål. Det kan eksempelvis være talehørepædagoger eller sundhedsplejersker

Kommunerne peger på, at de oplever det som kvalitet, når alle systemer arbejder sammen og hen imod samme mål. Når alle parter omkring barnet eller den unge er inddraget i den faglige udredning, er der en bedre chance for, at udredningen og den efterfølgende indsats bliver målrettet, og at man undgår, at indsatser, der allerede er sat i værk, arbejder i forskellige retninger eller i værste fald modarbejder hinanden.

En sagsbehandler beskriver eksempelvis en sag, hvor der var problemer med at få effektueret en henvisning til psykiatrisk udredning. Det dagtilbud, barnet var i, kunne ikke rumme barnets adfærd, og VISO blev kontaktet med henblik på at få vejledning. VISO deltog i undersøgelsesfasen. Sagsbehandleren beskriver på baggrund af denne sag:

"Der er høj kvalitet, når systemerne trækker samme vej med barnet i fokus. Der er ikke nogen, som skyder skylden på andre, men alle er opmærksomme på det fælles ansvar. VISO kommer med deres ekspertise og kan gå direkte ind i dagtilbuddet og støtte dem. Og moren giver udtryk for, at hendes bekymringer er blevet taget alvorligt." (Sagsbehandler, Kommune A)

SYSTEMERNE SKAL ARBEJDE SAMMEN

En sagsbehandler påpeger i forlængelse af denne pointe, at det også skaber tryghed for familierne, at sagsbehandleren gennem det tværfaglige samarbejde kender til de andre aktører og ved, hvem de skal tage fat i. Det gør, at familierne har en oplevelse af, at alle arbejder med samme mål for øje:

"Jeg er ingenting uden mit tværfaglige team. Det er vigtigt, at vi ved, hvordan hinanden arbejder: At jeg har en tryghed i at sige, at den og den person er tilknyttet skolen, og vi skal have ham ind, fordi han ved meget om det her. Det, at du fortæller det med sikkerhed i stemmen, det gør også, at familien oplever, at det virker okay og siger ja til det." (Sagsbehandler, Kommune B)

Ifølge kommunerne kan et tværfagligt samarbejde også være med til at kvalificere de faglige vurderinger af sagen, simpelt hen fordi de forskellige medarbejdere kan gå ind og udfordre hinanden faglighed:

"En af de ting, der er ret interessante ved at arbejde tværfagligt, det er jo, at man bliver nødsaget til at være

meget stærk i sin monofaglighed, fordi at man jo konstant bliver mødt af nogen, der udfordrer en og ens tankegang." (Teamleder, Kommune D)

EKSEMPLER PÅ, HVORDAN TVÆRFAGLIGHEDEN UNDERSTØTTES AF KOMMUNERNES ORGANISERING

Det tværfaglige arbejde afspejler sig i den måde to af kommunerne er organiseret på. I begge kommuner sidder sagsbehandlerne fysisk sammen med de andre faggrupper som pædagoger, psykologer, talehørelærere, sundhedsplejersker og ergoterapeuter. I den ene kommune er de inddelt i søjler, der tager udgangspunkt i de geografiske distrikter. Det er derved de samme mennesker, sagsbehandlerne arbejder sammen med og intentionen om at arbejde i en mere fælles retning kan være nemmere, når man organisatorisk er placeret på denne måde.

I den anden kommune har sagsbehandlerne ikke faste pladser, man kan bevæge sig rundt på kontoret alt efter, hvilken sag de sidder med og hvilken faglig ekspertise, de har brug for. Der er en forventning i kommunen om, at viden og ansvar deles på tværs i organisationen og en oplevelse af, at sagsbehandlingen i nogle tilfælde kan forkortes, fordi der er en direkte kontakt mellem de forskellige instanser.

PLADS TIL SAGSBEHANDLERNES FAGLIGHED

Som et led i den faglige udredning peger flere ledere og sagsbehandlere på, at det er med til at skabe kvalitet, når sagsbehandlerne har en tættere relation til barnet og har plads til at bruge deres faglighed i sagsbehandlingen.

En af kommunerne er en del af et frikommuneforsøg, hvor de blandt andet er fritaget for de lovmæssige formkrav, der er til børnefaglige undersøgelser og handleplaner. Blandt ledere og sagsbehandlere er der en oplevelse af, at det giver kommunen et større handlerum, hvor sagsbehandlerens faglighed kan komme i spil. En leder forklarer:

"Det hjælper os til at være mere i dialog og tænke mere socialfagligt. Mange gange - det er jeg helt overbevist om - når socialrådgiverne har været i kontakt med familierne et par gange, så ved de godt, hvilken vej vi skal gå med familien. Det behøver vi altså ikke lave en børnefaglig undersøgelse på 25 sider om." (Leder, Kommune C)

OPSUMMERING AF KOMMUNERNES ERFARINGER MED FAGLIG UDREDNING

Kommunerne fremhæver en række punkter, de oplever, bidrager til god kvalitet i sagsbehandlingen under temaet faglig udredning:

- Tværfaglig udredning og samarbejde gennem hele sagsforløbet
- Fælles koordinering af kommunale instanser i barnet eller den unges liv
- Handlerum til sagsbehandlerne

KAPITEL 5

**FAMILIERÅD-
SLAGNING**

Familierådslagning er et møde, hvor familien og andre relevante personer i netværket mødes for at lave en fælles plan for, hvad der skal ske i sagen.

Det er et frivilligt tilbud, og mødet faciliteres af en samordner, som er en uafhængig tredjeperson. Sagsbehandlere kan deltage i noget af mødet, men er ikke som sådan en del af det.

Mødet kan foregå i afslappede omgivelser og kommunen kan fx arrangere at deltagerne spiser aftensmad sammen.

Barnet eller den unge kan gå til og fra mødet, som de har lyst.

Valg af relevant indsats og målsætning

Kommunerne fremhæver, at arbejdet med at finde frem til de relevante indsatser er centralt, når det kommer til at skabe kvalitet i sagsbehandlingen. Kommunerne peger i den sammenhæng på, at det er vigtigt, at der er tid og rum til at vælge den rette indsats i den enkelte sag. Derudover peger kommunerne på, at konkrete mål for indsatserne er afgørende for, at indsatserne lykkes og for, om der sker progression i sagerne.

En sagsbehandler beskriver, at når de holder familierådslagning er de ofte nødt til at tænke kreativt i forhold til valg af indsats. Familierådslagning betyder, at planen bliver udarbejdet på barnets/den unges, familiens og netværkets præmisser, i stedet for at den udarbejdes med udgangspunkt i, hvilke handlemuligheder sagsbehandleren har. Det stiller krav til sagsbehandlerens evner til at tænke kreativt, men kan i sidste ende skabe bedre kvalitet, fordi man finder frem til den helt rigtige indsats:

"Særligt familierådslagning giver os mulighed for at være kreative, fordi det i høj grad er en plan, vi laver sammen med familien. De sidder jo ikke og tænker: 'Serviceloven § 62, hvad kan jeg bidrage med her?'. De tænker: 'Hvad virker for os?' Og så er det vores opgave at være kreative i forhold til at tænke det ind. Så det er bestemt en metode, der åbner op for rigtig mange muligheder." (Sagsbehandler, Kommune B)

Kommune B peger på, at familierådslagning er en metode, der tager inddragelsesaspektet i forhold til borgerne meget alvorligt. Det handler ifølge kommunen om at arbejde med at være opmærksom på, at medarbejderne spiller en mindre rolle i familiens sag - det er familien, der er den vigtigste aktør, ikke de kommunale medarbejdere.

Som sagsbehandleren fra Kommune B beskriver i ovenstående citat om familierådslagning, forsøger kommunen at tilrettelægge indsatsen med udgangspunkt i, hvad familien vurderer virker for dem. En leder beskriver i den forbindelse, at det er vigtigt, at sagsbehandlere kender de rammer, som de kan være kreative indenfor:

"Jo bedre sagsbehandlere kender rammerne, desto bedre kan de navigere i alle de handlemuligheder, der er." (Leder, Kommune B)

KONKRETE MÅL

Som et led i at finde frem til de rigtige indsatser spiller målene i handleplanerne en vigtig rolle. Kommunerne peger på, at konkrete og målbare mål er et redskab, de kan anvende til at styre ud fra og til at vurdere, hvornår målsætningen i sagen er opnået. Ifølge kommunerne er målene, der fastsættes, altså meget vigtige for at kunne følge barnets/den unges udvikling og dermed kvaliteten af arbejdet. De konkrete mål har også betydning for, at leverandøren af indsatsen kender retningen dermed kan arbejde målrettet i denne retning.

En leder forklarer, hvordan mål i handleplaner kan anvendes til at vurdere udviklingen og kvaliteten af kommunens arbejde:

"I handleplanen kan jeg se progressionen. Hvis nu målet er, at han skal møde i skole eller gå i bad hver anden dag, så kan jeg jo se i handleplanen, om der er sket progression. Jeg kan se, at rådgiver følger op på handleplanen og siger "vi har sat et mål om at komme i skole og gå i bad, hvordan er det opfyldt." Der har rådgiveren spurgt døgnfamilieplejen eller de biologiske forældre og barnet/den unge, hvordan vi er nået i mål. På den måde synes jeg, at det giver rigtig god mening." (Leder, Kommune A)

MÅL I HANDLE- PLANEN

Lederen fra Kommune A beskriver, at handleplanen i denne forbindelse kan anvendes som et redskab til følge progressionen for barnet eller den unge. Hvis det skal være muligt at følge barnets eller den unges udvikling, kræver det, at målene, der er formuleret i handleplanen, er konkrete og i så vidt muligt omfang, målbare. Kommunerne forklarer dog selv, at det stadig er en udfordring at udarbejde mål, der er konkrete og målbare:

"Vi arbejder rigtig meget med mål. Vi arbejder med SMART mål, hvordan vi kan gøre dem konkrete og nemme at følge op på. For hvordan er det, man følger op på, at barnet er kommet i trivsel? Det er det her med, hvordan ser det ud for det enkelte barn at komme i trivsel." (Teamleder, Kommune D)

Målene skal udarbejdes i forhold de problematikker, der peges på i den børnefaglige undersøgelse, og kommunerne beskriver, at de derfor må være relevante og konkrete for det enkelte barn eller unges individuelle udfordringer. Målsætninger, som at "barnet skal i trivsel", bliver for overordnede og diffuse, og svære at følge op på:

"Når jeg kigger i handleplanerne i vores organisation (...) er vores hovedudfordring, at vi sætter målene helt vildt højt.

MÅL SKAL VÆRE RELEVANTE OG KONKRETE

Fx at børnene skal komme i bedre trivsel eller at blive en bedre samfundsborger. Det er selvfølgelig super. Jeg er ikke uenig. Det er bare meget svært at følge op på, om barnet er blevet en bedre samfundsborger.” (Leder, Kommune A)

Samtidig kan overordnede mål, som er svære at opnå eller meget langsigtede, give et skævt billede af barnets eller familiens udvikling. En teamleder forklarer:

”Jeg tænker altid på det her med, at vi skal sørge for, familien oplever succes hurtigst muligt. For succes gør, at man får blod på tanden i forhold til at kæmpe mere. Hvis målet er, at han skal koncentrere sig i timerne, det kan også være ret svært at måle på, så det kan godt være hovedmålet, at han skal kunne koncentrere sig i 45 minutter altså en hel lektion, men hvis han overhovedet ikke kan sidde stille i 2 minutter, så er der ret langt hen til det mål.” (Teamleder, Kommune D)

Som lederen beskriver, kan det være problematisk, hvis de mål der er sat for barnet eller den unge ikke er konkrete og realistiske i forhold til den aktuelle situation. Hvis målene er sat for højt, kan det i opfølgningen komme til at se ud som om, at der ikke har været en fremgang for barnet eller den unge, selvom der kan være positiv udvikling at spore. Konkrete mål, som er meningsfulde at følge op på, kan desuden understøtte sagsbehandlerens arbejde med at vurdere, om det er de relevante indsatser, der er sat i værk.

En sagsbehandler forklarer, at det især er vigtigt hele tiden at følge op og justere med spædbørn, da de udvikler sig hurtigere end større børn. Derfor peger kommunerne også på, at både den børnefaglige undersøgelse og handleplanen skal ses og bruges som dynamiske redskaber.

Udover inddragelsen i udarbejdelsen af handleplanen peger kommunerne også på, at målene kan have indvirkning på borgernes motivation. En teamleder beskriver blandt andet, at de har erfaring med, at familierne hænger sig meget i tal og arbejder aktivt med dem. Flere af kommunerne arbejder med forskellige skaleringsværktøjer, der kan indikere eksempelvis sagsbehandlerens bekymringer og barnets eller den unges trivsel. Det skaber en motivation for familierne, at de kan se, at de har rykket sig i forhold til sidste møde, og giver dem blod på tanden i forhold til at komme endnu længere.

OPSUMMERING AF KOMMUNERNES ERFARINGER MED VALG AF RELEVANT INDSATS OG MÅLSÆTNING

Kommunerne fremhæver en række punkter, de oplever, bidrager til god kvalitet i sagsbehandlingen under temaet om valg af relevant indsats og målsætning:

- Valg af indsats med udgangspunkt i barnets/den unges og/eller familiens præmisser
- Konkrete målbare mål i handleplanen

Opfølgning og kontinuitet

Endelig peger kommunerne på, at det er vigtigt at have fokus på den løbende opfølgning i sagerne, og at der er opmærksomhed på kontinuiteten i forhold til sagsbehandleren, hvis der skal være kvalitet i sagsbehandlingen.

Opfølgningen handler både om at sikre sig, at barnets/den unges udvikling går i den rigtige retning og om at understøtte, at der er udvikling i sagen. At sagen ikke ligger stille eller strander, fordi sagsbehandleren ikke har været opmærksom eller haft de fornødne ressourcer. En sagsbehandler forklarer:

"Det handler om at følge op og finde ud af, om aftalerne er overholdt, og om de er gode nok. Når man er trådt ind i en familie, så må man ikke træde ud igen. Så skal man være der i en periode." (Sagsbehandler, Kommune A)

En sagsbehandler peger på, at det er vigtigt, at der løbende foretages justeringer i indsatsen, hvis det ikke går som planlagt. Det arbejde kan en tæt opfølgning være med til at understøtte. Sagsbehandleren fortæller om en sag, hvor en dreng ikke passer sin skole og har massivt fokus på mad. Moren flytter meget og har svært ved at tage sig af drengen. På baggrund af den børnefaglige undersøgelse vurderer sagsbehandleren, at der er et positivt bånd mellem drengen og moren. Drengen anbringes derfor i første omgang ikke, men kommer i et dagtilbud, der skal hjælpe drengen med at komme i skole og med at lave lektier. Indsatsen går dog ikke som forventet. Der er ikke forbedring at spore i morens tilstand, og hun melder afbud til aftaler og tilbud. Da der efter flere forsøg ikke er en fremgang, ender sagen i en tvangsmæssig anbringelse. Moren har en samværsordning, men denne bliver ændret, da drengen tager på, når han er hos moren, og taber sig, når han er hos plejefamilien. Sagsbehandleren forklarer:

"Der er kvalitet i sagen på den facon, at vi hele tiden vurderer på den information, vi har, og tager højde for det og samtidig forsøger at skabe en forandring. Og evalueret på den støtte, der har været, og handlet, når der ikke har været forandring." (Sagsbehandler, Kommune A)

Sagen her er et eksempel på, at der løbende er blevet fulgt op på de indsatser, der er sat i værk. Ifølge sagsbehandleren er opfølgningen et vigtigt redskab til at afdække, om indsatsen har den ønskede effekt, om der sker en udvikling i sagen og om der er behov for at gentænke de indsatser, der er sat i værk.

I forlængelse af denne pointe beskriver sagsbehandlerne, at det er vigtigt, at de tør ændre kurs, hvis indsatsen ikke har den ønskede effekt. Det handler om at undgå, at indsatsen kører ud af et spor, hvor der ikke er en eller anden form for positiv udvikling. En sagsbehandler beskriver eksempelvis en sag, der handler om et barn på tre år, som mister sin mor. Faren er ikke i stand til at tage sig af barnet. Barnet anbringes i en plejefamilie, som ikke kan rumme de problemer, der er. Derefter anbringes barnet på en institution. Da en ny medarbejder fra kommunen kommer ind over sagen, tages der kontakt til barnets bedsteforældre, som tidligere er blevet afvist som en mulighed i forhold til en netværksanbringelse. Bedsteforældrenes situation undersøges, og det ender med, at barnet over en længere periode bliver udsluset fra institutionen og netværksanbragt hos bedsteforældrene som seksårig.

Sagsbehandleren påpeger med dette eksempel, at det er vigtigt at stoppe en foranstaltning, der ikke virker for barnet/den unge og at turde genoverveje de muligheder for indsatser, der kan være i sagen.

Kommunerne peger i forbindelse med temaet om opfølgning på, at det i sidste ende er sagsbehandleren, der har ansvaret for at følge op i sagerne, selvom, eller netop i kraft af, at de giver kontrol og ansvar tilbage til familien. En sagsbehandler beskriver det således:

HURTIG OPFØLG- NING

”Ansvaret ligger også i højere grad et andet sted [hos familien/netværket], og derfor har vi en forpligtelse til at følge op på de aftaler, der er lavet. Der skal følges ret hurtigt op. Også for at vise alvoren i det. Vi skal ikke sidde og drøfte alvorlige ting herinde og så mødes om tre måneder. Nej, vi mødes om syv dage, og der skal det og det være sket.”
(Sagsbehandler, Kommune D)

KONTINUITET I FORHOLD TIL SAGSBEHANDLEREN

I flere kommuner peger ledere og sagsbehandlere på, at kontinuitet i forhold til sagsbehandleren er en del af at skabe kvalitet i sagsbehandlingen.

Det kan fx bero på, at der er skabt en særlig relation til borgeren, eller at sagsbehandleren har opbygget en stor viden om sagen, som risikerer at gå tabt i en overdragelse. Omvendt peger flere også på, at det kan være nødvendigt at tage konsekvensen af, at en relation mellem sagsbehandler og borger ikke fungerer, eller der ikke er fremdrift i sagen. Der kan et skift i sagsbehandler være en del af løsningen. Kontinuitet er

altså ikke altid den rigtige løsning, men der er behov for konkret at vurdere behovet i hver enkel sag:

"Nogle gange giver det rigtig god mening, at der er skift i sagsbehandleren, men mange gange giver det god mening, at det er den samme, og det synes jeg også, er kvalitet i sagen." (Sagsbehandler, Kommune A)

I Kommune C forklarer sagsbehandlerne, at de også har talt om, at det i nogle tilfælde kan være en fordel at skifte sagsbehandler undervejs i sagen. Det knytter sig igen til kommunernes fokus på relationen til borgeren, inddragelse og udvikling. Sagsbehandlerne peger på, at det kan være relevant at skifte sagsbehandler, hvis der er en dårlig kontakt til borgeren. Der kan også være tale om sager, som er meget langstrakte og kræver meget af sagsbehandleren. Et skift kan tilføre sagen ny energi og et nyt perspektiv.

Kommunernes organisering, udskiftning i personale og sygdom er nogle af de faktorer, som ifølge kommunerne kan udfordre arbejdet med at skabe en oplevelse af kontinuitet hos borgerne. En sagsbehandler forklarer:

"Jeg tænker også, at kontinuitet i høj grad kan være med til at skabe kvalitet. Men det er en kæmpe udfordring at bevare den kontinuitet, når man har udskiftning i personale. Så det er også et vilkår, vi hele tiden skal tage højde for eller arbejde med." (Sagsbehandler, Kommune B)

I Kommune A er sagsbehandlerne inddelt i teams efter barnets/den unges alder. Det giver et naturligt afbræk i forhold til sagsbehandleren, når børn når en alder, hvor de hører under et nyt team. En sagsbehandler forklarer, at der også nogle gange kan være fordele forbundet med skiftet i sagsbehandler:

"Vi er aldersspecialiserede, og jeg har en baggrund i unge-team, hvor jeg har taget imod sager fra børneteam. (...) Man kan have fået skabt en rigtig tæt relation til familien, der gør, at man tør at gå en anden vej. Men det kan også være det skift - at der kommer nogle andre øjne på. Man har helt naturligt et andet perspektiv, når man er ungeråd-giver end børneråd-giver. Man har også en anden lovgivning at arbejde med. Og de der andre perspektiver og drøftelser gør, at man kan se lidt anderledes på sagen, og overveje andre muligheder. Og det er en stor fordel. I nogle sager er det rigtig godt, at der kommer nye perspektiver på. Andre gange kan det være rigtig svært." (Sagsbehandler, Kommune A)

EKSEMPEL PÅ, HVORDAN EN KOMMUNE ARBEJDER MED AT SKABE KONTINUITET

I Kommune B er de organiseret i målgrupper efter alder og derfor skifter barnet/den unge eller familien sagsbehandler, hvis barnet/den unge skifter målgruppe. Kommunen har oprettet en gruppe af medarbejdere, der fungerer som en form for internt vikarbureau og skal være med til at skabe kontinuitet i sagerne. Medarbejderne kan knyttes til komplekse sager, hvor det vurderes, at der er særligt behov for, at en medarbejder følger sagen.

Medarbejderne kan også være to'ere på sager, hvor der er behov for flere medarbejder, ressourcer eller behov for at sikre en god overgang til en ny sagsbehandler. Derudover kan medarbejderne tage over, hvis kolleger bliver syge, og på den måde undgå at sagen strander.

OPSUMMERING AF KOMMUNERNES ERFARINGER MED OPFØLGNING OG KONTINUITET

Kommunerne fremhæver en række punkter, de oplever, bidrager til god kvalitet i sagsbehandlingen under temaet om opfølgning og kontinuitet:

- Hurtigt skift i indsats ved manglende effekt
- Hurtig opfølgning ved aftaler med familie og netværk
- Kontinuitet i sagsbehandler på sagen eller faglig argumentation for skift

Opsummering af kommunernes forståelse af kvalitet

I dette afsnit opsummeres kommunernes forståelse af kvalitet. Herefter gennemgås mulighederne og begrænsninger i forhold til de tre typer af mål, som er beskrevet i begyndelsen af kapitel 2:

- Resultatmål
- Procesmål
- Indholdsmål

KOMMUNERNES FORSTÅELSE AF KVALITET

De interviewede kommuner ønsker, at der i mindre grad ses på procesmål, når kvaliteten af sagsbehandlingen skal vurderes. I stedet ønsker de, at der ses på deres evne til at skabe udvikling hos udsatte børn og unge samt at bringe dem i trivsel.

De interviewede kommuner fremhæver i den forbindelse, at det ikke er muligt at måle kvalitet i sagsbehandlingen ved at opsætte faste mål for de unge på tværs af de enkelte sager. De forskellige udgangspunkter og omstændigheder gør det nødvendigt med individuelt fastsatte mål for udvikling og trivsel.

I stedet for procesmål, der eksempelvis måler om sagsbehandleren overholder tidsfrister eller har udfyldt de lovpligtige dokumenter, så fremhæver kommunerne det som mere relevant at se på, hvad resultaterne af sagsbehandlingen er.

Derudover beskriver kommunerne også en række temaer, som de oplever, bidrager til god kvalitet.

Kommunernes udsagn kan kategoriseres ud fra følgende temaer:

Inddragelse

- Oplevelse af ejerskab over egen sag hos den unge
- Opbygning af relation og godt kendskab til den unge
- Tydelig kommunikation til familie eller netværk
- Afdækning og brug af ressourcer i familie eller netværk
- Enighed mellem sagsbehandler, ung og familie eller netværk om indsatsens mål og indhold

Faglig udredning

- Tværfaglig udredning og samarbejde gennem hele sagsforløbet
- Fælles koordinering af kommunale instanser i barnet eller den unges liv
- Handlerum til sagsbehandlerne

Valg af relevant indsats og målsætning

- Valg af indsats med udgangspunkt i barnets/den unges eller familiens præmisser
- Konkrete målbare mål i handleplan

Opfølgning og kontinuitet

- Hurtigt skift i indsats ved manglende effekt
- Hurtig opfølgning ved aftaler med familie og netværk
- Kontinuitet i sagsbehandler på sagen eller faglig argumentation for skift

Kommunerne fremhæver temaerne som centrale for kvaliteten af sagsbehandlingen. I mange af temaerne er det dog ikke sådan, at kommunerne kan pege på faktorer, der altid skal være til stede i den gode sagsbehandling. Eksempelvis kan mangel på enighed om indsatsens mål mellem sagsbehandler, barn eller ung og familie ikke ses som en indikator for manglende kvalitet. På tilsvarende vis fremhæver kommunerne det som positivt, hvis der er kontinuitet i sagsbehandleren samtidig med, at de peger på, at det i nogle tilfælde kan være det bedste valg at foretage et skift i sagsbehandler.

MÅLING AF KVALITET I SAGSBEHANDLINGEN

Indledningsvist identificerede vi tre måltyper baseret på kommunernes forståelse af kvalitet: Resultatmål, procesmål og indholdsmål. I de følgende afsnit beskriver vi fordele og ulemper ved at anvende de forskellige typer af mål ved måling af kvalitet i sagsbehandlingen.

Mange af de punkter, som kommunerne fremhæver som kvalitet under de enkelte temaer, kan måles som forskellige måltyper. Eksempelvis kan *'Enighed mellem sagsbehandler, ung og familie eller netværk om indsatsens mål og indhold'* både måles ved et procesmål – om der er foretaget et netværksmøde, som kan være en indikator på at familien er inddraget i udarbejdelsen af mål – eller ved et indholdsmål – ved en faglig vurdering af, om det er muligt at samarbejde med familien – eller som et resultatmål – ved at spørge familien selv, om de føler sig inddraget.

Hvis man skal måle kvaliteten af sagsbehandlingen på resultaterne af sagsbehandlingen eller i de oplyste temaer, er der

en række overvejelser, der knytter sig til de enkelte måder at måle på.

Resultatmål

Som nævnt er resultatmål et mål for, om resultatet er nået. Der måles ikke på, *hvordan* dette mål er nået, men kun *om* målet er nået.

Vi skelner mellem *overordnede resultatmål*, der måler om en bestemt absolut tilstand er opnået, og *progressionsmål*, der måler om der er sket en udvikling hos det enkelte barn/ung i forhold til en tidligere måling. Det sammenligningsgrundlag, der er for progressionsmål, er altså alene i forhold til det enkelte barns/den unges tidligere niveau. Det er alene muligt at sige, om der er sket en udvikling i barnets/den unges trivsel i forhold til for fx et halvt år siden. Udviklingen skal altså ses i forhold til det niveau, barnet var på tidligere, men ikke i forhold til andre børns trivselsniveauer.

De interviewede kommuner mener, at det vil være meningsfuldt at bruge mål for, hvor mange børn/unge, der kommer i trivsel eller en udvikling. Overordnede mål for trivsel blandt udsatte børn og unge vil eksempelvis kunne måles ved hjælp af overordnede resultatmål, mens der vil kunne måles på den enkelte unges udvikling med progressionsmål.

OVERORDNEDE RESULTATMÅL

Overordnede resultatmål er nemme at styre efter og giver plads til, at sagsbehandlere og ledere i kommunerne kan anvende deres faglige dømmekraft i opfyldelsen af målene. De er desuden lette at sammenligne med tidligere målinger og på tværs af kommunerne eller på tværs af landegrænser, hvis der er tilgængelig data. PISA-resultaterne er et eksempel på overordnede resultatmål, der bruges på skoleområdet i dag.

Det kan dog være vanskeligt at lave rimelige resultatmål, der tager højde for de mange komplekse mekanismer, der spiller ind på det sociale område. Brugen af overordnede resultatmål indeholder også en risiko for, at der udelukkende styres efter det fastsatte mål, uden at man forholder sig til, hvad det ellers ville være hensigtsmæssigt at gøre.

PROGRESSIONS- MÅL

Ved at bruge progressionsmål vil fokus fastholdes på det, som kommunerne ser som det overordnede mål med deres arbejde, nemlig at der sker en positiv udvikling hos barnet/den unge. Kommunerne har angivet, at det enkelte barns/den enkelte unges udvikling er det centrale ved kvalitet i sagsbehandlingen, samt at det skal ses i relation til barnets/den unges individuelle situation. Progressionsmål, der måler på den relative udvikling hos det enkelte barn/den enkelte ung, ligger derfor i

forlængelse af det, som kommunerne angiver som det centrale ved kvalitet i sagsbehandlingen.

I lighed med de overordnede resultatmål, så kan det være vanskeligt at lave rimelige resultatmål (både på individuelt og overordnet niveau) og etablere fornuftige baselines for den enkelte unge, der tager højde for de mange komplekse mekanismer, der spiller ind på det sociale område. I forlængelse heraf, er det ikke muligt at se en direkte sammenhæng mellem den indsats, der er igangsat og det resultat, der er nået. Det er ikke muligt at sige, om den fremgang, den unge har oplevet, er et resultat af en god sagsbehandling eller er sket som følge andre forhold.

Procesmål

Som nævnt anvendes procesmål om mål, hvor der er en forventning om, at hvis et proceskrav er opfyldt, vil det resultere i det ønskede mål. Det kan fx være, at hvis der er afholdt børnesamtale, er det sandsynligt, at barnet/den unge føler sig inddraget. Der er tale om konkrete handlinger, man skal sikre og gøre.

LET AT OPGØRE

Procesmål er nemme at tælle og opgøre på et mere aggregeret niveau, eksempelvis ved at opgøre overholdelse af lovpligtige tidsfrister i sagsbehandlingen. De er derfor gode til at danne sig et overblik og lette at sammenligne med andre kommuner eller tidligere målinger. De er desuden lette at styre efter på ledelsesniveau, da der ofte er tale om konkrete handlinger, der skal udføres.

Procesmål kan alene sige noget om, hvorvidt processen er gennemført, og ikke noget om, hvorvidt målet er nået. Kommunerne har problematiseret, at der ikke altid er denne sammenhæng mellem et processkridt og det mål, man søger opnået, at barnet/den unge skal gennemgå en positiv udvikling. Fx vil en børnesamtale, hvor man alene er optaget af, at den er afholdt, ikke nødvendigvis føre til, at barnet/den unge føler sig inddraget.

BEGRÆNSNINGER

Det vil derfor i nogle tilfælde være problematisk at styre for ensidigt efter procesmål, da der kun måles på, hvorvidt processen er udført og ikke på hvordan eller med hvilket outcome. Procesmål forudsætter, at man ved, hvilke handlinger der virker i forhold til at opnå de ønskede mål. Procesmål kan også være problematiske ved komplekse processkridt, der kan udføres på meget forskellig vis. Der er en risiko for, at incitamentet kun er rettet imod at udføre processen og ikke på, hvordan den udføres, eller om den altid er hensigtsmæssig at udføre. I en kommune nævnte de for eksempel, at det var problematisk,

hvis det blev set som vigtigt at udføre en børnesamtale, men ikke skelnede imellem om den var foretaget ansigt til ansigt eller over telefonen.

Indholdsmål

Som nævnt handler indholdsmål om en kvalitativ faglig vurdering af kvaliteten i sagsbehandlingen. En fagperson med kendskab til området gennemgår de beslutninger, der er truffet i sagsbehandlingen og vurderer, om de korrekte faglige hensyn er taget. Det kan eksempelvis være en vurdering af, om målene i handleplanen er konkrete og målbare eller en vurdering af, om det er den korrekte forståelse af lovgivningen, der ligger til grund for en afgørelse.

Ved at fokusere på indholdet i de enkelte sagsbehandlingsprocesser kan man øge sandsynligheden for, at målet med den enkelte proces opnås. Fx kan fokus på indholdet i en børnesamtale øge sandsynligheden for, at barnet/den unge føler sig inddraget. Det vil dog ikke nødvendigvis medføre, at selve målet om en positiv udvikling for barnet/den unge nås.

Mange af de punkter, som kommunerne nævner under de fire temaer, lægger op til, at meget af det, de ser som kvalitet i sagsbehandlingen, handler om de konkrete vurderinger, der foretages i løbet af sagsbehandlingen, fx en vurdering af, om det vil være gavnligt for den unges udvikling med et skift i sagsbehandler.

Modsat resultat- eller procesmål, så er indholdsmål i mindre grad umiddelbart kvantificerbare, da det drejer sig om en faglig vurdering. De kan derfor være et mere ressourcekrævende mål og sværere at aggregere til et sammenligneligt niveau.

Det vil i mange tilfælde være muligt og hensigtsmæssigt, at anvende en kombination af flere mål af forskellige typer. Det kan være med til, at give et bredere og mere nuanceret billede end det er muligt med et enkelt mål. Det kan også sikre, at der ikke styres for ensidigt mod et enkelt aspekt af sagsbehandlingen.

Eksempler på indikatorer

Dette kapitel beskriver en række eksempler på mulige indikatorer for kvalitet af sagsbehandling i kommunen.

Indikatorerne præsenteres i forhold til tre niveauer for data – nationalt, kommunalt og individniveau. For hver enkelt indikator beskrives:

- Hvilke dele af kommunernes forståelse af kvalitet indikatoren knytter an til
- Fordele ved at anvende indikatoren
- Ulemper ved at anvende indikatoren

Indikatorerne er udvalgt på baggrund af dialog med kommunerne og kendt tilgængelige data. Overvejelserne om mulige indikatorer afspejler derfor ikke en udtømmende gennemgang af samtlige mulige datakilder på området, ligesom der tages forbehold for eventuelle begrænsninger, der kan være i forhold til adgang til data o.l.

TRE NIVEAUER AF DATA TIL KVALITETSMÅLING

I kapitel 2 gennemgik vi kommunernes forståelse af kvalitet og beskrev tre typer af mål: Resultatmål, procesmål og indholdsmål. I de følgende afsnit vil der kun blive fokuseret på resultatmål og procesmål, da der tages udgangspunkt i kendt tilgængelig data. Ved indholdsmål vil der i de fleste tilfælde skulle genereres ny data fra bunden af.

Både resultatmål og procesmål kan måles på forskellige niveauer: Nationalt niveau, kommunalt niveau og individniveau.

- Nationalt niveau:
Data, der indsamles ensartet fra alle kommuner med faste mellemrum, og dermed er direkte sammenligneligt.
- Kommunalt niveau:
Data, der indsamles særskilt for den enkelte kommune eller et mindre antal kommuner. Der kan være tale om data, der indsamles eller opgøres med faste mellemrum i den enkelte kommune. Her vil sammenligningsgrundlaget være tidligere eller efterfølgende målinger i kommunen. Der kan også være tale om enkeltmålinger på flere kommuner, der ikke gentages med faste mellemrum.
- Individniveau:

Data, der indsamles særskilt for den enkelte unge. Sammenligningsgrundlaget er derfor i første omgang kun tidligere eller efterfølgende målinger på den samme unge.

EKSEMPLER PÅ INDIKATORER

I det følgende afsnit gennemgås en række eksempler på mulige indikatorer for kvalitet i sagsbehandlingen på udsatte børn- og unge-området. Eksemplerne er ikke en udtømmende gennemgang af mulige datakilder, men udelukkende eksempler. Præsentationen af indikatorerne er delt op i resultatmål og procesmål. For hver måltype præsenteres indikatorer på de forskellige dataniveauer.

Resultatmål på nationalt niveau

Mulige indikatorer, der kan anvendes på nationalt niveau:

- Skolefravær
- Institutionsfravær
- Trivselsmålinger i folkeskolen

Skolefravær

I to kommuner italesætter lederne, at skolefravær er et parameter, der kan indikere, om børn og unge er i trivsel. Ifølge kommunerne er det muligt at foretage en kobling mellem børns og unges skolefravær og kvaliteten i sagsbehandlingen, fordi sagsbehandling af god kvalitet bør skabe udvikling i trivselen og dermed får kvaliteten af sagsbehandlingen en indvirkning på fraværsprocenten

Det overordnede skolefravær blandt udsatte børn- og unge kan derfor sættes som et overordnet resultatmål for den kommunale sagsbehandling. Den enkelte unges skolefravær og udvikling i skolefravær vil også kunne bruges som et progressionsmål for den enkelte unge.

På nuværende tidspunkt er data om skolefravær tilgængelig via Danmarks Statistik. Fraværsoplysningerne er opgjort som antal dage med fravær, og bliver indberettet for hver elev, i hver måned eleven har gået på skolen. Der indberettes elevfravær for elever i 1. til 10. klassetrin.

Som eksempel blev der i skoleåret 2010/2011 indberettet elevfravær fra 89 % af landets folkeskoler og 69 % af landets kommunale specialskoler. Alle folkeskoler og specialskoler indberetter fraværsoplysninger via it-system fra og med skoleåret 2010/2011.

En fordel ved at anvende skolefravær som en indikator for kvalitet i sagsbehandlingen er, at data er sammenlignelige på tværs af kommunerne. Derudover er det en fordel, at skolefraværet indberettes løbende, hvilket gør det muligt at anvende skolefravær som et progressionsmål. Det er således muligt at fastsætte en baseline for skolefraværet og løbende følge udviklingen.

En ulempe ved at anvende data om skolefravær som en indikator for kvalitet i sagsbehandlingen er, at det ikke er muligt at klarlægge hvilke indsatser og andre forhold i sagerne, der har betydning for henholdsvis fald eller stigning i skolefravær. Der er desuden ikke data fra børn indskrevet på privatskoler og friskoler.

En anden ulempe ved at anvende skolefravær som en indikator er, at det ikke er muligt at lave en direkte kobling mellem mistrivsel og skolefravær. Kommunerne peger fx på, at børn kan møde i skole uden at deltage i undervisningen eller i sociale aktiviteter. Den viden skolefravær giver om trivsel og kvalitet i sagsbehandlingen er derfor begrænset, medmindre den kombineres med andet data på området.

Institutionsfravær

I tråd med skolefravær peger kommunerne også på, at institutionsfravær kan være en indikator for mistrivsel hos mindre børn. Ifølge de interviewede kommuner ses der i nogle sager et mønster i forhold til, at børn, der allerede har en del fravær fra institutionen, fortsætter i en dårlig udvikling, når de kommer i skole.

Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt systematisk registrerede data om børns fravær fra daginstitutioner. Det vil derfor være nødvendigt at afdække mulighederne for at indhente data.

Hvis der etableres en lignende indberetning af fravær i institutioner, som der på nuværende tidspunkt er for skolefravær, vil det på samme måde som ved skolefravær være muligt at følge børnenes fravær fra institutionerne løbende. En fordel vil desuden være, at målgruppen af børn, som ikke har nået skolealderen indgår i det samlede billede, da der ellers ikke er kvantitative data om denne del af målgruppen tilgængelige.

En ulempe ved at benytte institutionsfravær som indikator er, at der ikke er mødepligt i dagsinstitutioner, hvilket kan betyde, at nogle børn i målgruppen ikke vil indgå i en opgørelse. Der kan desuden ligge mange forskellige årsager bag institutionsfravær, der ikke er indikation på mistrivsel, fx at barnet bliver passet af bedsteforældre en dag om ugen.

Trivselsmålinger i folkeskolen

Et andet resultatmål, der kan anvendes nationalt, er trivselsmålinger. Der gennemføres årlige trivselsmålinger blandt eleverne i folkeskolen. Målingen handler om fire områder: Faglig trivsel, social trivsel, støtte og inspiration, og ro og orden. Heraf vil de to førstnævnte områder være relevante i forhold til at belyse udsatte børn og unges trivsel som en indikator på kvaliteten af sagsbehandling i kommunen.

Trivselsindikatorerne angives på en skala fra 1-5, hvor 1 angiver ringest mulige trivsel og 5 angiver bedst mulige trivsel. Indikatoren beregnes kun for elever i 4.-9. klasse, og inkluderer folkeskoler og kommunale specialskoler. Adgang til de nationale trivselsmålinger skal afklares med Styrelsen for IT og Læring.

En fordel ved anvende trivselsmålinger som indikator er, at data kan sammenlignes på tværs af kommunerne. Derudover vil data kunne bidrage til at nuancere data om skolefravær med et fagligt og socialt aspekt. I kraft af, at der foretages årlige målinger, vil det være muligt at følge progressionen i trivsel løbende.

En ulempe ved at anvende data fra trivselsmålingerne er, at svarprocenten for udsatte børn og unge ikke er lige så høj som for ikke-udsatte børn og unge. Eksempelvis deltog 57 procent af udsatte børn og unge i målingen fra skoleåret 2014/2015. Data kan desuden ikke opgøres på individniveau eller kobles med viden om, hvem der er i målgruppen af udsatte børn og unge. Dette skyldes, at data er anonymiserede.

Der indsamles i dag også data om udviklingen på nationalt niveau i form af regeringens sociale mål for udsatte børn og unge. Det er muligt at finde oplysninger om de sociale mål på Socialministeriets hjemmeside.

Resultatmål på kommunalt niveau

Mulig indikator der kan anvendes på kommunalt niveau:

- Trivselsmåling i daginstitutioner

Trivselsmåling i daginstitutioner

På samme måde gennemføres der i nogle kommuner trivselsmålinger. Der findes dog ikke på nuværende tidspunkt nationale ensartede data fra trivselsmålinger i daginstitutioner.

Som et led i forebyggelsespakken "Tidlig indsats – Livslang effekt" har en række kommuner i samarbejde med Socialstyrelsen afprøvet og implementeret en model, der skal sikre tidlig opsporing af socialt udsatte børn. Modellen skal både opspore

de børn, der tydelig ikke trives, samt de børn, der trives, men som er ved at udvikle problemer.

Et centralt element i modellen er, at der to gange om året foretages en vurdering af alle børns trivsel. Denne måling anvendes på nuværende tidspunkt i den pædagogiske indsats i den enkelte børnehave.

Det vil være nødvendigt at undersøge mulighederne for adgang til data og eventuelt undersøge mulighederne for at etablere en indsamling af data fra et bredere udsnit af institutioner, end det er tilfældet i dag.

Fordelene ved at anvende data om trivsel blandt børn i daginstitutioner er, at de kan være med til at nuancere data om fravær fra daginstitutionerne. Derudover er der tale om en løbende måling, der kan fungere som et progressionsmål, der kan følges løbende.

En ulempe vil, i tråd med fravær i daginstitutioner være, at ikke alle børn i målgruppen er indskrevet i en daginstitution.

Resultatmål på individniveau

Mulige indikatorer der kan anvendes på individniveau:

- Progressionsværktøjer – FIT og Børnelinjen (En variant af Børnelinealen)

Det fremgår af kapitel 3, at kommunerne vurderer, at en væsentlig del af at skabe kvalitet i sagsbehandlingen er, at barnet eller den unge og familien, særligt forældrene og andre primære personer i barnets/den unges liv, oplever sig inddraget og får et ejerskab over indsatserne i den enkelte sag.

Ved at anvende data på individniveau vil det være muligt at belyse følgende temaer:

- Inddragelse:
 - Oplevelse af ejerskab over egen sag hos den unge
 - Opbygning af relation og godt kendskab til den unge
 - Tydelig kommunikation til familie eller netværk
 - Afdækning og brug af ressourcer i familie eller netværk
 - Enighed mellem sagsbehandler, barnet/ung og familie eller netværk om indsatsens mål og indhold
- Opfølgning og kontinuitet:
 - Hurtig opfølgning ved aftaler med familie og netværk

I vores undersøgelse er vi blevet præsenteret for nogle redskaber, som kommunerne selv anvender til at se på trivsel og progression i den enkelte sag. Vi præsenterer kort to af de redskaber nedenfor.

FIT (Feedback Informed Treatment)

Der er tale om et redskab, som kan anvendes af sagsbehandleren, barnet, forældrene og andre relevante aktører. Der er to formål med redskabet. Dels at måle, hvordan familien og netværket oplever barnets trivsel, og dels at indsamle viden om samarbejdet mellem sagsbehandleren og barnet/familien.

Redskabet består af to skemaer, som barnet/den unge og familien udfylder ved hvert møde med sagsbehandleren. Det ene skema omhandler barnet/den unges trivsel siden sidste møde. Det andet skema omhandler samarbejde og er barnet/den unges vurdering af mødet. Personen, der udfylder skemaet, giver hvert spørgsmål en score fra 1-10, hvor 1 indikerer lav trivsel, og 10 er bedst mulig trivsel.

Svarene kan anvendes til at justere sagsbehandlerens indsats samt til at vurdere, om der er progression i forløbet.

Kommune C er begyndt at benytte FIT på myndighedsniveau. Kommunen iværksatte et pilotprojekt for brugen af FIT på myndighedsniveau. Efterfølgende er det blevet udbredt, så sagsbehandlerne skal anvende redskabet i alle nye sager. Kommunen har anvendt FIT på udfører niveau i en årrække.

Kommunen er stadig tidligt i processen med at implementere FIT på myndighedsniveau og har derfor endnu ikke et grundigt erfaringsgrundlag i forhold til fordele og ulemper. De nævnte dog en række overvejelser og tidlige erfaringer.

Kommunen nævner, at tanken bag deres brug af FIT er, at se om de kan måle kvalitet i sagsbehandlingen på om borgeren får det bedre i stedet for at måle på overholdelse af regler eller antallet af fejl i sagsbehandlingen. Det er deres erfaring, at FIT kan bruges som dialogværktøj i forhold til den enkelte sag, så leder og sagsbehandler sammen kan vende udviklingen i sagen. Kommunen nævnte blandt andet et eksempel, hvor de, ud fra FIT tallene, kunne se, at familien ikke længere profitede af indsatsen. Det gav anledning til at diskutere, hvorvidt indsatsen skulle stoppes eller ændres.

Det er også muligt at aggregere data fra FIT på afdelingsniveau som ledelsesinformation, men kommunen havde endnu ikke nok data til at have dannet sig erfaringer med dette niveau.

Børnelinjen

Børnelinjen er et skaleringsværktøj som en af kommunerne har udviklet på baggrund af Børnelinealen. Redskabet anvendes af sagsbehandlere og udfører-leddet i samarbejde med barnets forældre til at vurdere barnets trivsel. Barnet eller den unge indplaceres i en af fem kategorier:

- 1 - trivsel
- 2 - faldende trivsel
- 3 - risiko
- 4 - truede børn med behov for hjælp
- 5 - børn i problemer

Det er sagsbehandleren, forældrene og relevante faggrupper, der indplacerer barnet eller den unge på skalaen. Resultatet af indplaceringen er med til at vise, om der er brug for en forebyggende indsats eller mere indgribende foranstaltninger. I hver kategori er der beskrevet forskellige former for adfærd, som kan være indikatorer på, om det går frem eller tilbage i trivlsen.

Børnelinjen anvendes til at måle barnets trivsel systematisk i samarbejde med barnet/den unge, forældrene og andre relevante fagpersoner. Det skal understøtte, at der er en ensrettet vurdering af barnet på tværs af fagligheder. Kommune B har anvendt redskabet i 10 år, og der er derfor en del erfaringer at trække på i kommunen.

Fordele og ulemper ved brug af progressionsværktøjer

Fordele ved at anvende data fra progressionsværktøjer er blandt andet, at det er et meget direkte mål for det, der defineres som formålet med sagsbehandlingen, barnet udvikling.

Metoden til at indsamle de kvalitative udsagn er baseret på en systematik, der betyder, at målingen kan gentages og dermed sammenlignes over tid. Samtidig er grundlaget for vurderingen af, om der er sket en progression, baseret på det konkrete behov for udvikling i den enkelte sag, og hvorvidt denne udvikling har fundet sted som forventet.

Der er desuden mulighed for at inddrage alle relevante aktører i sagen: Der er tale om målinger, hvor det både er barnet/den unge, familien, skole eller institutioner og sagsbehandleren, der skal forholde sig til trivsel og progressionen.

Ulemper ved at anvende progressionsværktøjer er, at det er vanskeligt at lave rimelige resultatmål (både på individuelt og

overordnet niveau), der tager højde for de mange komplekse mekanismer, der spiller ind på det sociale område.

Samtidig er det ikke direkte muligt at kvantificere resultaterne til kommunalt eller nationalt niveau uden forbehold for, at vurderingen af progression er baseret på subjektive selvrapporteringer.

Det kan desuden involvere uddannelseskrævende kompetencer at anvende progressionsværktøjer, så de giver anvendelige resultater.

Procesmål på nationalt niveau

Eksempler på procesmål på nationalt niveau er fx data om:

- Ankestyrelsens ankestatistik

Ankestyrelsen fører statistik over udfaldet af de sager, der indbringes for Ankestyrelsen, og opgør antallet af henholdsvis stadfæstede, ændrede eller ophævede og hjemviste sager. Tallene fordeler sig på de enkelte kommuner og de forskellige lovgrundlag i serviceloven. At sagsbehandlingen er lovmedholdig kan ses som et centralt processkridt i forhold til at sikre, at der er god kvalitet i sagsbehandlingen. Ankestatistikken er en indikator på lovmedholdigheden af sagsbehandlingen i kommunerne og udgør derigennem et procesmål for kvaliteten af sagsbehandlingen.

Data fra Ankestatistikken anvendes i dag til de to Danmarks-kort over omgørelsesprocenter på henholdsvis socialområdet og børnehandicapområdet. Kortene fremgår af Børne- og Socialministeriets hjemmeside.

En fordel ved at anvende Ankestatistikken er, at data løbende opdateres, og derfor vil det være muligt at følge udviklingen i andelen af påklagede sager, der hhv. stadfæstes, ændres, ophæves eller hjemvises løbende i kommunerne og på landsplan.

En væsentlig ulempe ved at anvende data fra ankestatistikken som indikator for kvaliteten i sagsbehandlingen er, at der kun måles på påklagede sager, og at den samlede population af sager i kommunerne ikke kendes. Det er derfor ikke muligt at se andelen af fx omgørelser set i forhold til omfanget af sager, der behandles i den enkelte kommune. Andelen kan alene sættes i forhold til omfanget af sager, der indbringes for Ankestyrelsen.

Da vi ikke kender den samlede mængde af sager i hver kommune, kan data på tværs af kommunerne være mindre umiddelbart sammenligneligt. Kommunerne vurderer desuden, at

procesmål for lovmedholdighed kun indfanger en lille del af det, der bidrager til kvalitet i sagsbehandlingen.

Procesmål på kommunalt niveau

Mulige indikatorer der kan anvendes på kommunalt niveau:

- Data fra undersøgelser, evalueringer mv. der omfatter en af eller flere kommuner

Procesmål er som nævnt mål, hvor der er en forventning om, at hvis et proceskrav gennemføres, vil det resultere i det ønskede resultat. Procesmål er altså relateret til de enkelte processer i sagsbehandlingen. Følgende temaer relaterer sig til et proceskrav og kan derfor måles gennem procesmål:

- Faglig udredning:
 - Tværfaglig udredning og samarbejde
 - Fælles koordinering af kommunale instanser i barnet eller den unges liv
- Valg af relevant indsats og målsætning:
 - Vælge indsats med udgangspunkt i barnet/den unges eller familiens præmisser
 - Konkrete målbare mål
- Opfølgning og kontinuitet:
 - Skift i indsats ved manglende effekt
 - Hurtig opfølgning ved aftaler med familie og netværk
 - Kontinuitet i sagsbehandler på sagen eller faglig argumentation for skift

Ankestyrelsen og Socialstyrelsen laver løbende undersøgelser på udsatte børn- og ungeområdet, der belyser forskellige aspekter af kommunernes sagsbehandling. Formålet med undersøgelserne er at generere viden om sagsbehandlingen i kommunerne, der kan være med til at understøtte kvaliteten af sagsbehandlingen.

Data indhentes eksempelvis ved at gennemgå sager, der er blevet behandlet i kommunerne. Der kan også indhentes viden via spørgeskemaundersøgelser, evalueringer af projekter mv.

I et samarbejde mellem Socialstyrelsen og Ankestyrelsen gennemføres desuden Task force forløb på udsatte børn- og ungeområdet i enkelte kommuner. Her er der tale om en grundig analyse af arbejdsgange og sagsbehandlingen på børn- og ungeområdet. Indtil nu har Task forcen gennemført forløb i 19 kommuner.

Fordelen ved at anvende data fra undersøgelser af kommuners sagsbehandling er, at det giver grundige procesmål for kvaliteten i specifikke dele af sagsbehandlingen, hvilket blandt andet kan inkludere: Om der har været en tværfaglig udredning af barnet eller den unge, om målene i handleplanerne er konkrete og målbare eller om det samlet set er de relevante indsatser, der er iværksat. I undersøgelserne er der fokus på en afgrænset mængde af sager eller på specifikke arbejdsgange, hvilken giver mulighed for at foretage en dybdegående analyse og vurdering af kvaliteten i de elementer, som undersøgelsen har fokus på.

En ulempe ved at anvende kommunespecifikke data er, at det ikke umiddelbart er muligt at foretage en direkte sammenligning mellem kommunerne. Det skyldes dels, at data ofte kun omhandler et mindre antal af kommuner. Kommunerne vurderer desuden, at procesmål kun indfanger en lille del af det, der bidrager til kvalitet i sagsbehandlingen.

BILAG 1

Lovgivningens forståelse af kvalitet

Udgangspunktet for udviklingen af en ny model for, hvordan man kan måle kvalitet i sagsbehandlingen er kommunernes egen forståelse af kvalitet på børn- og ungeområdet.

I forbindelse med arbejdet med at udvikle en ny model for, hvordan man kan måle kvalitet i sagsbehandlingen, har vi også undersøgt hvilken forståelse af kvalitet, som kommer til udtryk i lovgivningen. Det vil vi beskrive i dette bilag.

FORMÅLET MED INDSATSEN

Det overordnede formål med at yde særlig støtte til udsatte børn og unge er ifølge servicelovens § 46 at sikre disse børn og unges opvækstvilkår, så de kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende.

Formålet er nærmere beskrevet i vejledning nr. 3 til serviceloven, jf. vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014.

OPMÆRKSOM- HEDSPUNKTER

Servicelovens § 46 formulerer en række mere konkrete opmærksomhedspunkter, som er centrale forhold i barnets udvikling, og som bør være i fokus for indsatsen. Det drejer sig om:

- Kontinuitet i opvæksten
- Nære og stabile relationer til voksne, herunder familie og det øvrige netværk
- Mulighed for personlig udvikling og opbygning af kompetencer til at indgå i sociale relationer
- Understøttelse af skolegang og mulighed for at gennemføre en uddannelse
- Fremme af sundhed og trivsel

De enkelte formål er ligestillede, og skal tilsammen danne en fælles ramme for indsatsen.

SAMMENHÆNG I INDSATSEN

Fokuspunkterne afspejler forhold, som også skal indgå, når kommunen iværksætter en børnefaglig undersøgelse, og som endvidere skal indgå i handleplanerne. Der skal dermed være sammenhæng i indsatsen over for det enkelte barn eller den unge og dennes familie. Kommunen skal i hver enkelt del af indsatsen holde sig for øje, om de forskellige dele hænger sammen, og om de tilsammen sigter mod at opfylde det ønskede formål.

AFGØRENDE VÆGT PÅ, HVAD DER ER TIL BARNETS EL- LER DEN UNGES BEDSTE

Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste. Hvis der er konflikt mellem forældrenes interesser og hensynet til barnets bedste, skal der lægges afgørende vægt på, at støtten ydes ud fra barnets eller den unges bedste.

Det er dog vigtigt ikke at se barnet eller den unge som en adskilt del af familien, da hele barnets eller den unges situation skal vurderes, herunder bl.a. forholdene i familien og det nære miljø. De familiemæssige relationer skal understøttes under hensyn til, hvad der er barnets bedste, og at barnet eller den unge så vidt muligt bevarer et stabilt netværk i et eventuelt anbringelsesforløb. Der skal altså lægges vægt på at give barnet eller den unge en stabil og god voksenkontakt, og at den nødvendige kontinuitet i opvækstforløbet sikres.

INDDRAGELSE AF RESSOURCER I NETVÆRKET

Kommunen skal forsøge at drage nytte af ressourcerne hos personer i hjemmet og også overveje, om der er andre nære pårørende og nærtstående personer i øvrigt, som vil kunne bidrage til løsning af problemerne.

Støtten til det enkelte barn eller unge skal tilrettelægges, så der tages højde for, at barnets eller den unges mulighed for personlig udvikling og opbygning af sociale relationer sikres. Heri ligger, at barnet eller den unge kan have behov for hjælp til at udvikle personlige og sociale kompetencer, f.eks. ved at få støtte til at opretholde venskaber og indgå i forskellige sociale netværk, fritidsaktiviteter mv.

Støtten skal også understøtte, at barnet eller den unge kan få en god skolegang, både fagligt og socialt, og at barnet eller den unge så vidt muligt kan få en uddannelse og senere hen et arbejde.

Endelig skal støtten fremme barnets eller den unges sundhed og trivsel, både psykisk og fysisk. Det kan f.eks. være i form af helbredstjek, vejledning om kost og motion samt forebyggelse af overdreven brug af rusmidler mv.

Støtten skal sigte mod at forberede barnet eller den unge til et selvstændigt voksenliv. Det indebærer blandt andet, at kommunen skal anlægge et helhedsperspektiv i forhold til den unges tilværelse og udvikling i indsatsen over for det enkelte barn eller den unge.

Det er vigtigt, at indsatsen ydes tidligt, så den i videst muligt omfang forebygger, at problemerne vokser sig store. Det forudsætter bl.a., at der arbejdes tværfagligt for at den nødvendige viden er til stede, og at der samarbejdes mellem forskellige sektorer og faggrupper.

REDSKABER DER SKAL SIKRE KVA- LITETEN

Serviceovens primære redskaber til at sikre, at det enkelte udsatte barn eller ung får iværksat den rigtige foranstaltning med den rette faglige kvalitet, er beskrevet i serviceovens §§ 11, 50 og 140.

Bestemmelserne omhandler bl.a. den tidlige indsats, den gode børnefaglige undersøgelse, den tilhørende handleplan samt midler til at sikre en god inddragelse af barnet/den unges, forældrene og netværket.

Efter serviceovens § 11 skal kommunen tilrettelægge en indsats, der sikrer sammenhæng mellem kommunens generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte.

TIDLIGT FORE- BYGGENDE AR- BEJDE

Som led i det tidlige forebyggende arbejde skal kommunen sørge for, at forældre med børn og unge eller andre, der faktisk sørger for et barn eller en ung, kan få en gratis familieorienteret rådgivning til løsning af vanskeligheder i familien, hvis de må antages at have behov for det.

Kommunen kan tilbyde en række forebyggende indsatser, for eksempel konsulentbistand eller netværks- eller samtalegrupper.

BØRNEFAGLIG UNDERSØGELSE

Hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunen undersøge barnets eller den unges forhold. Det står i serviceovens § 50.

Den børnefaglige undersøgelse skal så vidt muligt gennemføres i samarbejde med forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Undersøgelsen skal gennemføres så skånsomt, som forholdene tillader, og må ikke være mere omfattende, end formålet tilsiger.

Kommunen skal i sin undersøgelse anlægge en helhedsbetragtning og som udgangspunkt undersøge barnets eller den unges

- udvikling og adfærd
- familieforhold
- skoleforhold
- sundhedsforhold og
- fritidsforhold og venskaber.

SAMTALE MED BARNET ELLER DEN UNGE

Som led i undersøgelsen skal der normalt være en samtale med barnet eller den unge.

Kommunen skal også undersøge afdække ressourcer og problemer hos barnet, familien og netværket.

TVÆRFAGLIG INDDRAGELSE

Det er et krav, at kommunen som inddrager de fagfolk, som allerede har viden om barnets eller den unges og familiens forhold, for eksempel sundhedsplejersker, pædagoger, psykologer, lærere eller andre.

Hvis det er nødvendigt, skal kommunen lade barnet eller den unge undersøge af en læge eller en autoriseret psykolog.

Undersøgelsen skal resultere i en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger, og i bekræftende fald af hvilken art. Hvis der allerede er iværksat foranstaltninger, skal der tages stilling til, om de skal videreføres.

Der skal være oplysninger om, hvordan forældremyndighedsindehaveren og barnet eller den unge stiller sig til foranstaltningerne, og om de forhold i familien eller i familiens omgivelser, som kan bidrage til at klare vanskelighederne.

Undersøgelsen skal som udgangspunkt afsluttes senest 4 måneder efter, at kommunalbestyrelsen bliver opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte.

HANDLEPLAN

Endelig skal kommunen efter servicelovens § 140 som hovedregel udarbejde en handleplan, inden der træffes afgørelse om at iværksætte foranstaltninger.

INDDRAGELSE AF DEN UNGE OG FAMILIEN

Handleplanen udarbejdes i samarbejde med den unge og dens familie.

KONKRETE MÅL

En handleplan skal angive formålet med indsatsen, og hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet. Handleplanen skal tage udgangspunkt i resultaterne af den børnefaglige undersøgelse af barnets eller den unges forhold. Handleplanen skal i forhold til de problemer, der er afdækket i undersøgelsen, indeholde konkrete mål i forhold til barnets eller den unges trivsel og udvikling i overensstemmelse med det overordnede formål med støtten, som fastsat i servicelovens § 46.

Herudover skal handleplanen for unge, der er fyldt 16 år, opstille konkrete mål for den unges overgang til voksenlivet, herunder i forhold til beskæftigelse og uddannelse.