

Ankestyrelsens undersøgelse af

Underretninger om børn og unge – kommunernes gode erfaringer

Juni 2013



Ankestyrelsen



INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
Forord	3
1 Sammenfatning	5
Gode erfaringer til inspiration	5
2 Erfaringer skal inspirere	8
2.1 Forskellighed og erfaringer skal give inspiration	8
2.2 Kraftig stigning i antallet af underretninger	9
2.3 Registreringspraksis varierer mellem kommunerne	10
2.4 Lovgivningen om underretninger	13
2.5 Gode erfaringer med at registre underretninger systematisk	14
2.6 Fælles metode og begreber er forudsætning for valid dokumentation	15
2.7 Nyt lovforslag stiller krav om central registrering	16
2.8 Mange kommuner har retningslinjer for håndtering af underretninger	17
3 Organisering af visitationsenhed til modtagelse af underretninger	18
3.1 Mange kommuner har koordineret modtagelse af underretninger	20
3.2 Interviewkommunernes organisering af visitationen	23
3.3 Organiseringen af modtagelsen af underretninger	25
3.4 Visitationsenheden i Mariagerfjord Kommune	28
3.5 Forvisitationen i Roskilde Kommune	31
3.6 Begrundelse for at oprette en visitation og kommunernes erfaringer	34
3.7 Udfordringer og gode råd i forbindelse med oprettelsen af visitationsenheden	37
4 Procedurer for lukning og genåbning af sager	41
4.1 Procedurer for lukning	41
4.2 Underretninger i tidligere verserende sager	41
5 Ledelsestilsyn og -opfølgning	43
5.1 Ledelsesmæssig fokus og opmærksomhed	44
5.2 Ledelsestilsyn	46
5.3 Ledelsessagsgennemgang med de enkelte sagsbehandlere	47
5.4 Ledelsesopfølgning	48
6 Tværfagligt samarbejde	50
6.1 Det tværfaglige samarbejde i interviewkommunerne	50
6.2 Tværgående samarbejde på landsplan	57
Bilag 1 Baggrund og anvendt metode	60

Forord

En væsentlig forudsætning for at børn og unge med behov for særlig støtte hurtigt kan få den nødvendige hjælp er, at de kommunale myndigheder tidligt og løbende får viden og oplysninger om barnets/den unges og familiens udfordringer. Underretninger fra fagfolk med særlig underretningspligt og borgere er en væsentlig kilde til denne viden. En hurtig og effektiv håndtering af underretninger sikrer, at der hurtigt kan sættes ind med eventuelt støtte overfor barnet og/eller familien.

Flere kommuner har gennem de seneste år oplevet en kraftig stigning i antallet af underretninger om udsatte børn og unge, og der har været et øget fokus – mediemæssigt såvel som politisk - på kommunernes håndtering af underretninger om børn og unge.

Blandt andet på den baggrund blev satspuljepartierne i 2012 enige om at afsætte midler over de næste år til en samlet indsats til beskyttelse af børn mod overgreb. De væsentligste initiativer, der får betydning for kommunernes behandling af underretninger om udsatte børn og unge, er forslag om, at alle underretninger skal vurderes inden for 24 timer, og at der skal ske genvurdering af underretninger i sager med foranstaltning af en person, der ikke tidligere har deltaget i behandlingen af sagen. Endvidere forpligtes kommunerne til at indberette underretningsdata til en landsdækkende underretningsstatistik i Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen er af Social- og Integrationsministeriet blevet bedt om at udarbejde denne rapport. Formålet med rapporten er at belyse de seneste års udvikling i antal underretninger, at kortlægge, hvordan kommunerne organiserer modtagelse af underretninger samt at fremhæve gode eksempler på en koordineret og central behandling af underretninger. Det er ønsket, at de beskrevne modeller i rapporten kan bruges som inspiration for andre kommuner, som påtænker eller er i gang med tiltag og ændringer på underretningsområdet.

En koordineret og central indsats i sagsbehandlingen af underretninger garanterer ikke nødvendigvis, at den enkelte kommune altid handler rettidigt og relevant på alle underretninger. Men det bidrager til at skabe det nødvendige overblik og styrker forudsætningerne for, at den enkelte kommune kan træffe den rette beslutning i situationen.

Rapporten bygger på spørgeskemaer sendt til alle kommuner (juni-august 2012) samt eksempler fra otte kommuner, som er interviewet i november 2012. Der er ikke gennemført sagsgennemgang af konkrete sager i de otte interviewkommuner.

Ankestyrelsen vil gerne sige tak til de bidragende kommuner. En særlig tak skal lyde til medarbejdere og ledere i de otte kommuner, som har afsat tid til interviews.

Begrebsafklaring

Visitationsenhed

'Visitationsenhed' bliver i denne rapport brugt som fælles betegnelse for en person eller organisatorisk enhed, der modtager og vurderer underretninger, i kommuner, der har valgt at udskille denne funktion fra den øvrige sagsbehandling.

Kommunerne bruger en lang række forskellige udtryk for denne enhed, blandt andet 'modtagelse' og 'forvisitation'. I nogle kommuner betragtes behandlingen og vurderingen af underretninger ikke som en særskilt organisatorisk enhed, da funktionen udføres af en enkelt visitator, der er tilknyttet familierådgivningen.

I nærværende rapport bliver udtrykket 'visitationsenhed' brugt, hvis funktionen modtagelse og vurdering er udskilt fra den øvrige sagsbehandling, uanset om kommunen betragter dette som en særskilt organisatorisk enhed eller ej.

Visitation af underretninger

I forbindelse med den proces der foregår i kommunen, når en underretning modtages bruges begrebet 'visitation'. Det benyttes i denne sammenhæng til at beskrive den visitationsproces der foregår, når den enkelte underretning vurderes af visitationsenheden, herunder alvorsgraden af underretningen og den videre handling på baggrund af denne.

Bagland

'Bagland' bliver brugt som betegnelse for den øvrige sagsbehandlergruppe i familierådgivningerne. Det vil sige de socialrådgivere, der overtager sagerne, når visitationsenheden har gennemført de indledende undersøgelser.

De øvrige socialrådgivere er i flere kommuner yderligere opdelt og specialiseret i funktioner eller sagstyper, men benævnes under et som 'bagland'.

1 Sammenfatning

”I en sag, hvor kommunen modtager gentagne underretninger, kan man godt blive lidt ‘underretningsdøv’. ...Men i og med at underretningen kommer forbi forvisitationen, vil den blive løftet op på fagkonsulentniveau, og der vil særskilt blive taget stilling til, om det er en meget alvorlig underretning. Det er et ekstra sikkerhedsled” (Roskilde Kommune)

Kraftig stigning i antal underretninger stiller krav til effektiv organisering

Den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse viser, at størstedelen af landets kommuner inden for de seneste år har oplevet en kraftig stigning i antallet af underretninger, hvor fagfolk eller privatpersoner har været bekymret for et barn. 70 kommuner har samlet haft en stigning i antallet af underretninger på 21 procent fra 2010 til 2011. Flere kommuner oplyser, at stigningen er fortsat i 2012, men forventer, at niveauet stabiliserer sig i 2013.

Den kraftige stigning stiller krav til, at kommunerne løbende fokuserer på at opretholde en effektiv modtagelse, behandling og opfølgning på underretninger.

Koordineret og central modtagelse af underretninger er udbredt i kommunerne

Den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse viser ligeledes, at næsten tre fjerdedele af kommunerne har en koordineret modtagelse og visitering af underretninger.

Næsten halvdelen af kommunerne har ændret deres organisering efter 1. januar 2011, hvor Barnets Reform trådte i kraft, for at forbedre modtagelsen og behandlingen af underretninger. I en stor del har kommunen oprettet en form for særskilt visitationsenhed.

Gode erfaringer til inspiration

På baggrund af interviews med otte kommuner er der nedenfor samlet en række gode råd og opmærksomhedspunkter, der relaterer sig til etablering af koordineret modtagelse og visitering af underretninger om udsatte børn og unge.

- **Vær tydelig omkring snitflade og kompetencer mellem visitationen og den videre sagsbehandling i sagen.** Snitfladen skal være tydelig og synlig for alle medarbejdere, således at der undgås dobbeltarbejde. Vær for eksempel tydelig på, hvor kompetencen til at beslutte, om der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse, ligger.
- **Vær opmærksom på, at modtagelsen ikke ”sander til”** – hvis et særligt fokus skal opretholdes på at modtage, vurdere og følge op på underretninger, så skal kommunen være opmærksom på omfanget af driftsopgaver og egne sagsstammer i modtagelsen.

- **Hav fokus på underretninger i verserende sager.** Sørg for at registrere og behandle underretninger i verserende sager på samme vis som underretninger i nye sager. Med den nye lovgivning skal der "flere øjne" på underretninger i sager, hvor der er iværksat foranstaltninger.
- **Registrer løbende sagsoplysninger i underretningssager,** da det giver mulighed for styring af området og anvend oplysningerne proaktivt i sagsbehandlingen og til information af ledelsen. For eksempel er det en væsentlig oplysning at kende antallet af tidligere underretninger, når en ny underretning modtages på samme sag. Samt om sagen tidligere har været verserende og er blevet lukket. Det er væsentligt, at oplysningerne er tilgængelige og synlige.
- **Vær tydelig omkring procedurer ved lukning af sager, hvor der har været underretninger.** Det kan give falsk tryghed hos fagpersoner i barnets/familiens netværk, hvis de har en opfattelse af, at der arbejdes på sagen. Det er også væsentligt at være tydelig på, hvordan underretninger i tidligere verserende sager skal modtages og behandles.
- **Hav løbende ledelsesfokus – men glem ikke fokus på den øvrige sagsbehandling.** Ledelsestilsyn og ledelsesopfølgning i visitationsprocessen sikrer et vedvarende fokus på behandlingen af underretninger. En erfaring de kommuner, som har etableret en visitationsenhed har gjort sig er, at selvom et hyppigt ledelsesfokus kan være nødvendigt i en opstartsfasen, så må ledelsesfokus på den øvrige del af sagsbehandlingen ikke glemmes.
- **Prioriter administrative ressourcer i modtagelsen.** Vær opmærksom på den administrative funktion, som i mange kommuner modtager og kvitterer for underretninger. Den administrative funktion kan med fordel efteruddannes og inddrages i arbejdet i forhold til at kunne kategorisere og vurdere bekymringsgraden i underretninger.
- **Prioriter løbende dialog med interne og eksterne samarbejdspartner.** Fokuseret tværfaglig indsats er vigtig i forhold til at sikre tidlig indsats. Et fælles sprog og en tydelig kommunikation omkring forvaltningens arbejde giver tydelighed udadtil og bidrager til forventningsafstemning mellem samarbejdspartner og forvaltningen. Herunder hvilke muligheder der er for råd og vejledning i forhold til bekymringer om børn og unge.

Erfaring er en vigtig kompetence i visitationsrollen

Interviewkommunerne understreger, at rollen som visitator af underretninger om udsatte børn og unge kræver handlekraft, hurtighed og at overblikket kan bevares. Visitator skal ifølge kommunerne besidde følgende kernekompetencer:

- skal være fagligt godt funderet (erfaren socialrådgiver)
- skal have godt kendskab til kommunen og de muligheder, der er for støtte
- skal være skarp og præcis i sine vurderinger
- skal kunne finde balancen mellem den gode dialog og modet til at være vedholdende
- skal have "fingerspidsfornemmelse" for, hvornår der skal holdes en ekstra børnesamtale

Fordele ved en koordineret modtagelse af underretninger

Interviewkommunerne fremhæver, at en fordel ved en koordineret modtagelse af underretninger blandt andet er, at visitatorerne oparbejder en specialisering, som giver erfaring og bidrager til hurtig og effektiv behandling af underretninger. Det giver samtidig en harmonisering af praksis i forhold til at reagere på underretninger.

Det har også givet arbejdsro i baglandet (den øvrige rådgivergruppe), da foranstaltningsrådgivere ikke skal reagere på akutte underretninger og "forstyrres" i arbejdet med de verserende sager. Foranstaltningsrådgiverne har således oplevet at blive aflastet i dagligdagen.

2 Erfaringer skal inspirere

2.1 Forskellighed og erfaringer skal give inspiration

Det primære formål med denne undersøgelse er at give inspiration til modeller og arbejdsgange for, hvordan underretninger om udsatte børn og unge kan modtages og behandles af kommunerne.

De beskrevne modeller tager som udgangspunkt afsæt i otte udvalgte kommuners konkrete erfaringer med at have en koordineret og central modtagelse af underretninger¹. Herunder hvilke intentioner og udfordringer, som kommunerne har oplevet i tilknytning til den valgte organisering.

Ingen kommuner er helt ens organiseret. Kommunernes valgte organisering afhænger i høj grad af hvilke rammebetingelser, som gælder for kommunen. Det gælder for eksempel kommunens areal, befolkningsmæssige størrelse, socioøkonomiske faktorer, kommunens udgangspunkt efter kommunalreformen mv.

For at tage højde for, at ingen kommuner er organiseret helt ens, beskriver rapporten ikke én samlet "Best Practice-model". Derimod vil rapporten beskrive udvalgte modeller og arbejdsgange for de enkelte sagsgange/faser i forhold til at modtage og behandle underretninger om udsatte børn og unge.

Den kraftige stigning i antallet af underretninger, som mange kommuner har oplevet i de seneste år, stiller større krav til en effektiv modtagelse og behandling af underretninger. Samtidig er der øget bevidsthed om, at det er helt afgørende, at underretninger håndteres hurtigt og effektivt af de kommunale myndigheder. Ikke mindst vil udfordringen med den foreslåede 24-timersregel for vurdering af underretninger stille yderligere krav til hastighed i sagsbehandlingen. Det er målet, at andre kommuner kan hente inspiration i enkelte eller flere arbejdsgange, som kan tilpasses kommunens overordnede organisering.

Rapporten vil som nævnt tage udgangspunkt i otte udvalgte kommuner og beskrive, hvordan de har valgt at organisere og håndtere modtagne underretninger. Alle landets kommuner blev i sommeren 2012 bedt om at udfylde et spørgeskema om kommunens behandling af underretninger. Besvarelserne herfra vil blive anvendt til at sætte den indledende ramme og perspektivere de otte kommuners valg af behandling af underretninger.

¹ De otte kommuner er Aalborg, Odder, Skanderborg, Mariagerfjord, Faaborg-Midtfyn, Greve, Roskilde og København. Se bilag 1 for uddybning af metode. Der skelnes mellem svarkommuner, som er de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet og interviewkommuner.

Indledningsvist bliver udviklingen på underretningsområdet for alle kommuner beskrevet på baggrund af deres besvarelse af spørgeskemaet², suppleret med interviewkommunernes uddybninger.

2.2 Kraftig stigning i antallet af underretninger

Mange kommuner har de senere år oplevet en kraftig stigning i antallet af underretninger vedrørende bekymring om børn og unge.

Den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse viser, at i 2009 modtog 67 kommuner i alt 21.948 underretninger. I 2010 modtog 70 kommuner 30.207 underretninger, mens 76 kommuner i 2011 modtog 38.821 underretninger. Stigningen fra 2010 til 2011 for de 70 kommuner, der har oplyst antal underretninger begge år, var 21 procent, se *tabel 2.1*.

Tabel 2.1 Antal registrerede underretninger vedrørende bekymring om børns og unges trivsel som kommunen har modtaget i 2009-2011

	2009	2010	2011	Ændring i procent stigning 2009-2010	Ændring i procent stigning 2010-2011 ¹
Antal underretninger	21.948	30.207	38.821		
Antal kommuner	67	70	76		
Udvikling for de 67 kommuner, der her oplyst antal i både 2009 og 2011	21.948	24.982		14	
Udvikling for de 70 kommuner, der har oplyst antal i både 2010 og 2011		30.207	36.520		21

Note: Flere kommuner oplyser, at det angivne antal underretninger bygger på et skøn. For 2009 har 26 kommuner skønnet antallet, i 2010 har 19 kommuner skønnet antallet, mens 17 kommuner i 2011 har skønnet antallet. Københavns Kommune har ikke oplyst antal underretninger i 2009. Oplysningerne er indhentet i juli 2012.

I 24 kommuner kan en del af stigningen fra 2010 til 2011 tilskrives, at kommunerne siden juli 2010 har modtaget ugentlige lister på unge, som mistænkes for at have begået kriminalitet, og som der derfor skal underrettes til kommunen om.

Stigningsprocenten fra 2009 til 2010 for de 67 kommuner, der har oplyst antal underretninger begge år, har været 14 procent. I perioden 2009-2011 for de 67 kommuner, som både har oplyst antal underretninger i 2009 og 2011, har været på i alt 35 procent.

Den samlede stigning fra 2010 til 2011 dækker over, at 59 kommuner havde en stigning på gennemsnitlig 30 procent, mens 9 kommuner oplevede et fald, og 2 kommuner modtog samme antal underretninger begge år.

² Spørgeskemaet blev besvaret af 85 kommuner. Ikke alle kommuner har besvaret alle spørgsmål.

Det varierende antal svarkommuner skyldes, at registreringen af antal underretninger ikke sker/er sket systematisk i alle kommuner. Som det fremgår af tabel 2.1 er flere og flere kommuner påbegyndt systematisk registrering efter 2009 og flere forventer at kunne udtrække statistik over antal underretninger i takt med implementering af DUBU eller tilsvarende sagsbehandlingssystemer.

Interviewkommunerne forklarer stigning med både øget fokus og egen indsats

Den kraftige stigning i antallet af underretninger skyldes i følge interviewkommunerne blandt andet et politisk og mediemæssigt fokus på enkeltsager samt opmærksomhed på, at underretninger til de kommunale myndigheder er en forudsætning for, at der kan handles tidligt i forhold til børn og unge, der kan have behov for særlig støtte. Flere interviewkommunerne nævner også, at det skyldes kommunernes egen prioriterede indsats og dialog med samarbejdsparter, herunder skoler og daginstitutioner samt en generel udvikling og indsats i forhold til det tværfaglige samarbejde.

Forventning om fortsat stigning i antal underretninger

Flere interviewkommuner oplyser, at den stigende tendens for antallet af underretninger er fortsat i 2012. Dog forventer flere af interviewkommunerne, at antallet finder et mere stabilt - men fortsat højt - leje i 2013.

2.3 Registreringspraksis varierer mellem kommunerne

Det oplyste antal underretninger er ikke fuldt sammenligneligt for alle kommuner, da kommunerne har forskellig registreringspraksis og definitioner på hvilke henvendelser, som de karakteriserer og registrerer som underretninger.

Alle interviewkommuner fremhæver, at det kan være vanskeligt at have en fast definition, da det er indholdet af henvendelsen – om der udtrykkes bekymring for et barn - der er bestemmende for, om den skal opfattes som en underretning, og hvilken reaktion, som oplysningerne skal give anledning til.

Interviews med de otte kommuner viser, at der er lagt forskellige snit i forhold til, hvornår en henvendelse registreres som en underretning. Nedenfor er eksempler på den forskellige registreringspraksis.

I **Aalborg Kommune** defineres underretninger bredt, idet alle underretninger på et barn eller ung registreres som underretninger. Dette gælder dog ikke henvendelser og ansøgninger fra borgeren selv. Disse betragtes ikke som underretninger. Definitionen har været særskilt drøftet i kommunen. Udfordringer med at formulere en afgrænsning mundede ud i den brede definition. Den brede definition betyder, at Aalborg Kommune oplever situationer, hvor underretter er uforstående over for, at henvendelsen bliver registreret som en underretning.

Roskilde Kommune skelner mellem henvendelser og underretninger. Henvendelser fra forældremyndighedsindehavere eller barnet/den unge selv registreres ikke som underretninger.

Københavns Kommune har ligesom Aalborg Kommune arbejdet med en definition af underretninger. Kommunen understreger, at der ikke ønskes en for snæver definition. Kommunen har således besluttet, at familiers udsættelser af fogedretten automatisk skal registreres som en underretning, hvis der er børn i familien.

Uddrag fra arbejdsbeskrivelse i Københavns Kommune om "Håndtering af underretninger og henvendelser"

Henvendelser i eksisterende sager

Når Børnefamilieenheden modtager en henvendelse med bekymrende oplysninger om børn, som allerede har en børnesag, skal disse registreres og håndteres som en underretning. Det skal derfor vurderes, om der er behov for at handle akut i sagen eller om underrettningens indhold kan indgå i det sagstrin, som sagen befinder sig på, eksempelvis en opfølgning.

Fogedudsættelsessager

Det skal altid vurderes, om udsættelsen er tegn på andre problemer end økonomiske problemer i familien – problemer der kan give anledning til at iværksætte et eller flere initiativer efter Servicelovens regler for støtte til familien/familiens børn (forebyggende foranstaltninger/anbringelse mv.) og herunder om der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse. Såfremt det vurderes, at der er behov for særlig støtte skal det vurderes, om SEL § 52a, stk. 1, nr. 3 kan tages i anvendelse.

Ansøgninger

Visse henvendelser til BFCK [Børnefamiliecenter København] kan være en ansøgning om en konkret ydelse eksempelvis en ansøgning om aflastning m.m. Denne type henvendelser skal behandles på samme vis som en underretningssag i forhold til, at der afholdes samtale med familien, familien skal informeres om den børnefaglige undersøgelse, der eventuelt skal indhentes relevante oplysninger og familien informeres om deres klagemuligheder såfremt de får afslag på deres ansøgning.

Ved ansøgninger efter SEL § 52a henvises der ligeledes til vejledningen for SEL § 52a.

Mellemkommunale underretninger

I forbindelse med mellemkommunale underretninger, forpligtiges fraflytningskommunen, efter SEL § 152, til at oversende nødvendigt sagsmateriale til tilflytningskommunen. Dette indebærer, at fraflytningskommunen skal, af egen drift, fremsende materialet til tilflytningskommunen. Fraflytningskommunen skal samtidig oversende et kort resume af sagsforløbet samt relevante vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget i sagen.

Kilde: Københavns Kommune, uddrag fra retningslinje for "Håndtering af underretninger og henvendelser"

Kommunerne, der har besvaret det landsdækkende spørgeskema, er bedt om at oplyse, hvilke henvendelser, der registreres som underretninger. Også her fremgår det, at kommunerne registrerer forskelligt. Der er for eksempel forskel på, hvorvidt underretninger modtaget på tværfaglige møder eller netværksmøder, registreres som underretninger. Nogle kommuner nævner, at de alene registrerer underretninger på nye sager, men ikke underretninger i verserende sager.

"Mange underretninger vil blive registreret som et møde/samtale, da de fleste underretninger fra skoler og daginstitutioner fremkommer på netværksmøder"
(Gladsaxe Kommune)

2.4 Lovgivningen om underretninger

Serviceovens §§ 153 og 154 beskriver hvilke situationer, der hos fagpersoner og privatpersoner bør udløse en underretning til kommunerne. Her fremgår det, at der skal underrettes, hvis man bliver opmærksom på, at et barn eller ung kan have behov for støtte. Herudover beskriver serviceovens § 152 kommunernes forpligtelse til at underrette tilflytningskommunen i tilfælde af, at et fraflyttet barn kan have behov for støtte.

Uddrag fra serviceloven om underretninger om udsatte børn og unge

§ 152. Hvis en familie med et eller flere børn under 18 år eller vordende forældre flytter fra én kommune til en anden kommune og fraflytningskommunen finder, at et eller flere børn eller de vordende forældre har behov for særlig støtte af hensyn til barnets eventuelle særlige behov for støtte efter fødslen, skal fraflytningskommunen underrette tilflytningskommunen herom

§ 153. Personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, skal underrette kommunen, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage,

- 1) at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte efter kapitel 11,
- 2) at et barn umiddelbart efter fødslen kan få behov for særlig støtte efter kapitel 11 på grund af de vordende forældres forhold, eller
- 3) at et barn eller en ung under 18 år har været udsat for vold eller andre overgreb.

Det skal bemærkes, at fagpersoners skærpede underretningspligt med det fremsatte lovforslag om beskyttelse af børn og unge mod overgreb udvides, så der også bliver pligt til at underrette ved ulovligt skolefravær eller undladelse af at opfylde undervisningspligten.

§ 154. Den, der får kendskab til, at et barn eller en ung under 18 år fra forældres eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette kommunen.

Kilde: Uddrag fra Lov om Social Service, kapitel 27

Lovgivningen beskriver også muligheden for at underrette til Ankestyrelsen, hvis underretter ikke oplever, at kommunen gør tilstrækkeligt.

Underretninger til Ankestyrelsen

§ 65, Stk. 5. Hvis borgere, fagpersoner eller andre har grund til at antage, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingskridt eller afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste, kan disse underrette Ankestyrelsen.

Kilde: Uddrage fra Lov om Social Service

Nedenfor er angivet hvilke opfølgingsmuligheder, som kommunerne har i forhold til at reagere på underretninger.

Kommunens opfølgingsmuligheder på underretninger

- Ved konkret afgrænsede problemstillinger kan der gives støtte til et barn med særligt behov, se § 11
- Hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte, der rækker udover konkret afgrænsede problemstillinger, skal kommunen undersøge barnets eller den unges forhold (børnefaglig undersøgelse), se § 50.
- Senest 4 måneder efter kommunen bliver opmærksom på, at et barn kan have behov for særlig støtte, skal den børnefaglige undersøgelse være færdig, se § 50
- Der skal udarbejdes en handleplan før støtten til barnet gives, se § 140
- Kommunen skal på anmodning oplyse den faglige underretter, om hvad der sker i sagen, se § 153, stk. 3
- Barnet skal tilbydes den mest relevante støtte, se § 52
- Akut støtte til barnet kan gives mens den børnefaglige undersøgelse udarbejdes, se § 52
- 3 måneder efter barnet har fået støtte, skal handleplanen revideres, se § 70

Kilde: Uddrag fra Lov om social service

2.5 Gode erfaringer med at registre underretninger systematisk

I den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse svarer 36 kommuner, at underretninger registreres systematisk. Herudover uddyber mange af de øvrige kommuner, at de har eller er påbegyndt implementering af DUBU, som muliggør registrering og udtræk af centrale oplysninger om modtagne underretninger.

Flere af interviewkommunerne oplyser, at de har gode erfaringer med systematisk at registrere og anvende oplysninger fra sagsbehandlingen på børneområdet.

Faaborg-Midtfyn Kommune har i flere år haft praksis for at registrere en lang række grundoplysninger om de modtagne underretninger. Oplysningerne bliver blandt andet anvendt til at sikre, at sammensætningen af ydelser matcher behovet. Oplysninger om hovedårsagen til og indholdet i underretningen giver mulighed for at vurdere, om der for

eksempel er øget behov for misbrugsrådgivning, oprettelse af sorggrupper eller andre indsatser, der skal prioriteres. Registrering af oplysningerne opfanger ligeledes, hvis der kommer en overvægt eller undervægt af underretninger fra vise faggrupper, skoler, institutioner eller borgere. Herved kan den tværfaglige indsats målrettes.

Mariagerfjord Kommune har også god erfaring med at anvende statistikoplysninger aktivt til styring af, hvor indsatsen skal prioriteres. For eksempel giver det vigtig viden at følge, hvor underretningerne kommer fra – eller ikke kommer fra – samt hvad underretningerne giver anledning til.

Et væsentligt redskab i Mariagerfjord Kommune er, at de en gang om måneden får et udtræk fra Nomaderegisteret³, som viser flyttemønstre for familier, der bor i eller flytter til kommunen. Her fremgår det både, hvor mange gange familien har flyttet inden for en kommune og mellem kommuner. Hyppige flytninger for familier med børn kan være en indikator på, at familien og familiens børn kan have behov for støtte.

”Via registeret opdager vi nogle gange familier, som vi ikke har modtaget tværkommunal underretning på. Der kan jo være forskelligt vurderingsgrundlag, men vi opfatter mange flytninger som, at der kan være et behov for støtte.”
(Mariagerfjord Kommune)

2.6 Fælles metode og begreber er forudsætning for valid dokumentation

Det er en forudsætning for valid og sammenlignelig dokumentation, at der etableres en harmonisering af begreber og sagsgange, som betyder, at der registreres ens.

De kommuner, som har arbejdet fokuseret med at skabe en fælles metode og et fælles begrebsapparat fremhæver, at det har været væsentligt at melde ud til samarbejdspartnerne, hvilken metode og arbejdsgange, som anvendes i forvaltningen. Det giver et fælles udgangspunkt for arbejdet med børn og unge.

³ Værktøjet er udviklet af KMD

København har gode erfaringer med fælles platform for arbejdet med udsatte børn og unge

Københavns Kommune har etableret "Fællesfaglig Platform", som blandt andet har haft til formål at danne et fælles fagligt grundlag på tværs af distrikterne i kommunen. En arbejdsgruppe med personer fra de forskellige distrikter har arbejdet med at lokalisere "best practice" og udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser – herunder på underretningsområdet. Kommunen fremhæver, at det har givet identitet for medarbejderne, at der er fælles udgangspunkt for arbejdet med udsatte børn og unge. Det har samtidig skabt basis for, at serviceniveauet er ens uanset, hvor i kommunen, man som borger henvender sig.

Omfang af tidligere underretninger er vigtig information

Flere af interviewkommunerne finder, at det er meget relevant, ved modtagelse af en ny underretning, at kunne trække oplysninger om antallet af tidligere underretninger i sagen. Det er forskelligt, hvorvidt kommunernes IT-systemer giver mulighed for at udtrække antallet af underretninger.

I **Faaborg-Midtfyn Kommune** er det fast praksis, at den administrative medarbejder, der modtager og kvitterer for underretninger, påfører antallet af tidligere underretninger inden underretningen sendes videre til visitation. Alle underretninger visiteres ind centralt og gennemgås dagligt af et lederteam. En socialrådgiver kan således ikke selv modtage en underretning og oprette en sag. Oprettelse af sager sker efter vurdering og visitering fra nærmeste gruppeleder.

2.7 Nyt lovforslag stiller krav om central registrering

Lovforslag om beskyttelse af børn mod overgreb⁴ stiller krav om, at kommunerne fremover forpligtes til at registrere oplysninger om underretninger centralt. Det skal give mulighed for forbedret styring af området.

Fra 1. januar 2014 bliver alle kommuner endvidere forpligtet til at indberette centrale nøgletal om underretninger til en national underretningsstatistik. Ensartet registrering imødekommer udover det statistiske formål også hensynet til en koordineret praksis mellem kommunerne og mulighed for at sammenligne på tværs af kommunerne.

Det er derfor væsentligt, at alle kommuner etablerer en registreringspraksis, der gør det muligt at indberette og udtrække oplysninger om underretninger.

⁴ Fremsat [Dato] og forventes at træde i kraft 1. oktober 2013

2.8 Mange kommuner har retningslinjer for håndtering af underretninger

En stor del af kommunerne, der har svaret på det landsdækkende spørgeskema, har retningslinjer/handleguides til håndtering af underretninger. 65 af 83 svarkommuner har retningslinjer/handleguides til sagsbehandlere, mens 61 af 83 svarkommuner har retningslinjer til fagpersonale med særlig underretningspligt. Desuden har 19 kommuner retningslinjer/handleguides til borgere uden særlig underretningspligt. 5 kommuner oplyser, at de ikke har nogen retningslinjer/handleguides til håndtering af underretningssager, se *tabel 2.2*.

Tabel 2.2 Kommuner med retningslinjer/handleguides for håndtering af underretninger. Antal og procent

	Antal	Procent
Ja, til sagsbehandlere	65	76
Ja, til fagpersonale med særlig underretningspligt	61	72
Ja, til andre borgere uden særlig underretningspligt	19	22
Ja, til andre	4	5
Nej	5	6

Note: 83 kommuner har besvaret spørgsmålet. Procenterne summer ikke til 100, da der har været mulighed for flere markeringer

Roskilde-modellen

Roskilde Kommune arbejder ud fra Roskilde-modellen, som er en handleguide og metodeværktøj til brug for alle i kommunen, der arbejder med børn og unge, der kan have behov for særlig støtte.

Roskilde-modellen består af en samlet publikation, som beskriver hvad de professionelle gør, hvis omsorgen svigter, eller et barn har brug for særlig støtte. Herunder hvordan frontpersonale i arbejdet med børn og unge skal forholde sig, når de er bekymret for et barn, hvornår der skal sendes en underretning, hvordan underretninger modtages. Det er også beskrevet, hvordan Børnelinealen anvendes som internt redskab for myndighedssagsbehandlere til at vurdere bekymringsgraden.

”På tværs” i Aalborg Kommune

På samme vis beskriver håndbogen ”På tværs” i Aalborg Kommune det tværfaglige samarbejde i kommunen.

3 Organisering af visitationsenhed til modtagelse af underretninger

I kapitlet gennemgås indledningsvist resultaterne af den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse. Efterfølgende beskrives der, med udgangspunkt i de otte interviewkommuners organisering, forskellige tilgange til at organisere visitationen af underretninger i kommunerne.

Den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse viser, at næsten tre fjerdedele af 81 svarkommuner har en koordineret modtagelse og visitering af underretninger, og næsten halvdelen af disse kommuner har ændret deres organisering efter 1. januar 2011 for at forbedre modtagelsen og behandlingen af underretninger. I en stor del af kommunerne er der tale om oprettelse af en form for visitationsenhed.

Begrebsafklaring

Visitationsenhed

'Visitationsenhed' bliver i denne rapport brugt som fælles betegnelse for en person eller organisatorisk enhed, der modtager og vurderer underretninger, i kommuner, der har valgt at udskille denne funktion fra den øvrige sagsbehandling.

Kommunerne bruger en lang række forskellige udtryk for denne enhed, blandt andet 'modtagelse' og 'forvisitation'. I nogle kommuner betragtes behandlingen og vurderingen af underretninger ikke som en særskilt organisatorisk enhed, da funktionen udføres af en enkelt visitator, der er tilknyttet familierådgivningen.

I nærværende rapport bliver udtrykket 'visitationsenhed' brugt, hvis funktionen modtagelse og vurdering er udskilt fra den øvrige sagsbehandling, uanset om kommunen betragter dette som en særskilt organisatorisk enhed eller ej.

Visitation af underretninger

I forbindelse med den proces der foregår i kommunen, når en underretning modtages bruges begrebet 'visitation'. Det benyttes i denne sammenhæng til at beskrive den visitationsproces der foregår, når den enkelte underretning vurderes af visitationsenheden, herunder alvorsgraden af underretningen og den videre handling på baggrund af denne.

Bagland

'Bagland' bliver brugt som betegnelse for den øvrige sagsbehandlergruppe i familierådgivningerne. Det vil sige de socialrådgivere, der overtager sagerne, når visitationsenheden har gennemført de indledende undersøgelser.

De øvrige socialrådgivere er i flere kommuner yderligere opdelt og specialiseret i funktioner eller sagstyper, men benævnes under et som 'bagland'.

3.1 Mange kommuner har koordineret modtagelse af underretninger

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 62 af de 81 svarkommuner har en koordineret modtagelse og visitering af underretninger på børneområdet, mens 19 kommuner oplyser, at de ikke har nogen koordineret modtagelse og visitation, se *tabel 3.1*.

Tabel 3.1 Kommuner med en koordineret modtagelse og visitering af underretninger på børneområdet

	Antal	Procent
Ja	62	77
Nej	19	23
I alt	81	100

Note: 81 kommuner har besvaret spørgsmålet

De fleste kommuner har uddybet deres besvarelse, og flere kommuner oplyser, at de har en visitationsenhed, som varetager den koordinerede modtagelse og visitation af underretningssagerne. Der er dog forskel på, hvilke opgaver visitationsenhederne i de forskellige kommuner varetager.

I mange af kommunerne er det en administrativ medarbejder, der modtager, kvitterer og opretter sagerne, hvor efter visitator får underretningerne og vurderer, om der er behov for at handle akut. Visitationsenheden har i en stor del af kommunerne også til opgave at undersøge underretningerne nærmere og for eksempel indkalde til første møde med forældre og eventuelt børn.

I en mindre del af de kommuner, der har en koordineret modtagelse og visitering af underretninger, sørger visitationsenheden alene for at modtage, kvittere og oprette sagerne. Herefter fordeles de til en sagsbehandler i baglandet. Fordelingen til sagsbehandler sker ofte i samarbejde med en chef, faglig leder, koordinator eller i forbindelse med et team-møde.

3.1.1 Flere kommuner har ændret behandlingen af underretninger efter 2011

I 45 af 82 svarkommunerne i spørgeskemaundersøgelsen er behandlingen af underretninger ændret efter 1. januar 2011, hvor Barnets Reform trådte i kraft, mens 37 kommuner ikke har foretaget ændringer, se *tabel 3.2*.

Tabel 3.2 Ændring af kommunens behandling af underretninger efter 1. januar 2011

	Antal	Procent
Ja	45	55
Nej	37	45
I alt	82	100

Note: 82 kommuner har besvaret spørgsmålet

I 39 af de 45 kommuner, hvor der er sket en ændring efter 1. januar 2011, er der blandt andet tale om, at organiseringen af modtagelse og behandling af underretninger er ændret. I 19 kommuner er der udarbejdet nye og/eller reviderede retningslinjer til sagsbehandlere, og i 17 kommuner er der udarbejdet nye og/eller reviderede retningslinjer til fagfolk med særlig underretningspligt, se *tabel 3.3*.

Tabel 3.3 Typen af ændringer foretaget efter 1. januar 2011

	Antal	Procent
Ændret organisering for modtagelse og behandling af underretninger	39	87
Nye og/eller reviderede retningslinjer til sagsbehandlere	19	42
Nye og/eller reviderede retningslinjer til fagfolk med særlig underretningspligt	17	38
Andet	7	16
Uoplyst	3	7

Note: Tabellen omfatter de 45 kommuner, der har oplyst at de har ændret behandling af underretninger efter 1. januar 2011. Det har været muligt at afkrydse flere svarmuligheder, så procenterne summer ikke til 100.

I hovedparten af de kommuner, hvor der er sket en ændring af behandlingen af underretninger, er der blevet oprettet en form for visitationsenhed.

Nogle kommuner i spørgeskemaundersøgelsen har oplyst, at de allerede før 1. januar 2011 havde en visitationsenhed, men at udviklingen på området har betydet skærpelser af organiseringen.

”Modtagelsen var etableret allerede i 2009, men der har været markant fokus på området i de seneste år, således at skærpelserne nu også er nået længere ud i leddene både hos samarbejdspartnere og rådgivere.” (Skanderborg Kommune)

3.1.2 Flere kommuner planlagde organisationsændringer i løbet af 2012

29 af de 85 kommuner i spørgeskemaundersøgelsen har oplyst, at de har besluttet at ændre organiseringen af underretningsområdet i løbet af 2012. Der er 50 kommuner, der ikke planlagde at ændre organiseringen i løbet af 2012. Af disse har langt de fleste

allerede oprettet en form for koordineret modtagelse og visitering af underretninger på børneområdet.

Det er således kun 8 af undersøgelsens 85 kommuner, hvor der ikke er oprettet en koordineret modtagelse og visitation af underretningerne, og hvor der heller ikke var planlagt ændringer på området i løbet af 2012, se *tabel 3.4*.

Tabel 3.4 Beslutning om ændring af organisering af underretningsområdet i 2012

	Antal	Procent
Ja	29	34
Nej	50	59
Ved ikke	8	7
I alt	85	100

Note: 82 kommuner har besvaret spørgsmålet. Spørgeskemaet er besvaret medio 2012.

I nogle kommuner består ændringen af organiseringen af underretningsområdet i, at kommunen opretter en visitationsenhed. I andre kommuner vil der blive tilføjet yderligere ressourcer til en eksisterende visitationsenhed.

3.1.3 Forskellig tilgang afhængig af om barnet har en sag i kommunen i forvejen

Den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse viser, at kommunernes behandling af underretninger i nye sager og i verserende sager er forskellig. Således bliver graden af alvor i underretninger i nye sager vurderet af mere end én person i 74 af kommunerne, mens det tilsvarende gør sig gældende i 57 af kommunerne, når det gælder eksisterende sager, se *tabel 3.5*.

Tabel 3.5 Kommuner hvor graden af alvor i underretninger bliver vurderet af mere end én person i henholdsvis nye sager og eksisterende sager

	Nye sager		Eksisterende sager	
	Antal kommuner	Procent	Antal kommuner	Procent
Ja	74	90	57	70
Nej	8	10	25	30
I alt	82	100	82	100

Note: 82 kommuner har besvaret dette spørgsmål. Nye sager er defineret som sager, hvor der ikke i forvejen er oprettet en socialsag på barnet i kommunen.

Flere kommuner oplyser, at det kun er underretningerne i nye sager, der skal vurderes i deres visitationsenhed, men at der samtidig er iværksat procedurer i bagland, der sikrer, at underretningerne i eksisterende sager vurderes af mindst 2 personer.

“Vi har[...]modtagelsen, hvor alle nye underretninger gennemgås af mindst to rådgivere og en leder. Underretninger i eksisterende sager skal altid som minimum drøftes med nærmeste leder, men som udgangspunkt også med tilstedeværelse af minimum en kollega.” (Skanderborg kommune)

De kommuner, der ikke har faste procedurer for underretninger i eksisterende sager, henviser blandt andet til den almindelige sagssparring i de eksisterende sager også gælder underretninger, og at sagsbehandlerne dermed har mulighed for at trække på deres kolleger og ledelsen i det omfang, de ser behov herfor.

Forskellen er her, at underretningerne ikke systematisk bliver vurderet af flere sagsbehandlere/ledere, men kun når sagsbehandleren aktivt vælger at opsøge sparring i sagen.

Med lovforslaget om beskyttelse af børn mod overgreb bliver det et lovkrav, at underretninger i sager med foranstaltninger skal vurderes af mere end en sagsbehandler.

3.2 Interviewkommunernes organisering af visitationen

De otte interviewkommuner er geografisk og størrelsesmæssig meget forskellige, se tabel 3.6.

Tabel 3.6 Nøgletal for interviewkommunerne

Kommune	Region	Antal indbyggere ¹⁾	Antal indbyggere 0-17 år ¹⁾	Andel 0-17-årige af befolkningen i procent	Antal underretninger 2011	Antal anbragte børn ultimo 2011
Greve	Sjælland	48.000	11.000	23	250	74
Roskilde	Sjælland	83.000	18.000	22	583	153
Skanderborg	Midtjylland	58.000	15.000	26	550	108
Odder	Midtjylland	22.000	5.000	23	120	40
Faaborg-Midtfyn	Syddanmark	51.000	11.000	22	898	113
Aalborg	Nordjylland	203.000	40.000	19	1.720	481
Mariagerfjord	Nordjylland	42.000	9.000	22	688	126
København	Storkøbenhavn	558.000	98.000	18	6.551	1.060

Note: 1) Afrundet til nærmeste hele 1.000.

Kilde: Oplysninger om befolkningstal er fra Danmarks Statistik. Antal underretninger er kommunernes egne oplysninger fra spørgeskemaundersøgelsen eller indhentet efterfølgende (Københavns Kommune). Greve Kommune har skønnet antallet af underretninger. Oplysninger om antal anbragte børn er fra Ankestyrelsens anbringelsesstatistik 2011.

Som det ses i den følgende gennemgang af interviewkommunernes organisering af visitationen af underretninger, gælder det også for flertallet af disse, at visitationsenheden primært vurderer underretninger i nye sager. Der er dog i flere af kommunerne procedurer, der sikrer, at også underretningerne i eksisterende sager bliver fulgt tæt af ledelsen, og at der pågår en systematisk opfølgning på disse.

Interviewkommunernes tilgang til at organisere underretningsmodtagelsen har overordnet set en række fælles træk.

3.2.1 Fællestræk i organiseringen

De otte interview kommuner fremhæver at visitationsenheden medfører en specialisering i forhold til at vurdere underretningerne. Målsætningen med denne er at højne kvaliteten i behandlingen af underretninger og sikre en hurtig og relevant håndtering af disse.

Fælles for visitationsenhederne er ligeledes, at det er visitator der foretager den indledende undersøgelse af underretninger. Det vil typisk inkludere den indledende kontakt til familien, samtalen med barnet og dialogen med samarbejdspartnerne og underretteren.

Endelig er det et fællestræk, at visitationsenhederne sikrer de formelle forpligtigelser i forhold til modtagelsen af underretninger, såsom udsendelse af kvitteringsbrev til underretteren og registrering i kommunens systemer.

3.2.2 Forskelligheder i organiseringen

Interviewkommunernes visitationsenheder adskiller sig dog også på afgørende punkter. De er meget forskellige i størrelse og sammensætning, og de håndterer meget forskellige typer af arbejdsopgaver. Således modtager og håndterer visitationsenheden i nogle kommuner en lang række forskellig artede henvendelser, mens den i andre udelukkende beskæftiger sig med egentlige underretninger.

I nogle kommuner modtager visitationsenheden kun underretninger i nye sager, mens den i andre modtager og vurderer alle underretninger, *se tabel 3.7*.

Hvis sagerne i visitationsenheden vurderes til at kunne håndteres med vejledning efter § 11, forbliver de i nogle kommuner en sag i visitationen, indtil § 11 forløbet er ophørt. Det kan her være visitationens ansvar at følge op på, om man med den iværksatte vejledning har opnået målsætningen. I andre kommuner sendes sagen videre, så snart der er truffet afgørelse om § 11, og her vil det være samarbejdspartnerens ansvar at give en tilbagemelding, hvis vejledningen ikke opnår det ønskede mål, og eventuelt indsende en ny underretning, *se tabel 3.7*.

Endelig er der forskel på visitatorenes kompetencer i forhold til at træffe afgørelse om iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse. Mens visitator i nogle kommuner i højere grad står for den indledende vurdering af alvorsgraden af selve underretningen og de

første undersøgelser, er der i andre kommuner altid truffet afgørelse om en børnefaglig undersøgelse inden en sag kan overdrages til bagland, se tabel 3.7.

Tabel 3.7 Visitationsenhedernes funktioner og kompetencer

Funktioner og kompetencer	Greve	Roskilde	Skanderborg	Odder	Faaborg- Midtlyn	Aalborg	Mariager	København
Vurdering af underretninger i nye sager	x	x	x	x	x	x	x	x
Vurdering af underretninger i eksisterende sager		x					x	
Registrering af underretninger i eksisterende sager		x	x	x	x	x	x	
Alle indgående henvendelser til familieafdeling		x						
Indledende undersøgelse af forhold	x	x	x	x	x	x	x	x
Afgørelse om § 11	x	x	x	x	x	x	x	x
Opfølgning i § 11 sager		x	x	x			x	
Altid afgørelse om børnefaglig undersøgelse		x	x	x	x		x	
Udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse								x
Systematisk ledelsesopfølgning af underretninger	x	x	x	x	x	x	x	x

3.3 Organiseringen af modtagelsen af underretninger

Interviewkommunerne har valgt forskellige tilgange til at organisere modtagelsen af underretninger, som meget afhænger af kommunens størrelse, hvilke målsætninger der er særligt prioriteret i kommunen, og hvordan kommunen i øvrigt er organiseret.

Ligeledes har der i kommunerne været forskellig grad af medarbejderindflydelse på snitfladerne imellem visitationsenheden og de øvrige sagsbehandlere i bagland. Der har således været mange forskellige faktorer, der har påvirket kommunens organisering af modtagelsen af underretninger.

Forskellene kommunerne imellem ses i høj grad i snitfladerne i arbejdsgangene imellem visitationsenheden og baglandet, mængden af arbejdsopgaver ud over modtagelse af underretninger, som visitationsenheden skal varetage, og hvilke beslutningskompetencer der ligger i visitationsenheden.

I det følgende er der vist to eksempler på organiseringen af modtagelsen af underretninger fra to af interviewkommunerne, der har valgt en forskellig tilgang til at oprette en visitationsenhed.

Indledningsvis skitseres dog en procesbeskrivelse, der ikke illustrerer én bestemt kommune, men skal ses som en oversigt over de arbejdsgange, der indgår i modtagelsen og behandlingen af underretninger.

3.3.1 Procesbeskrivelse af underretningsmodtagelsen

Procesbeskrivelsen, se figur 3.1, er en oversigt over de arbejdsgange, der indgår i modtagelsen af underretninger. De enkelte arbejdsgange vil i kommunerne være placeret forskelligt afhængigt af snitfladerne i den enkelte kommune.

Procesbeskrivelsen er overordnet opdelt i:

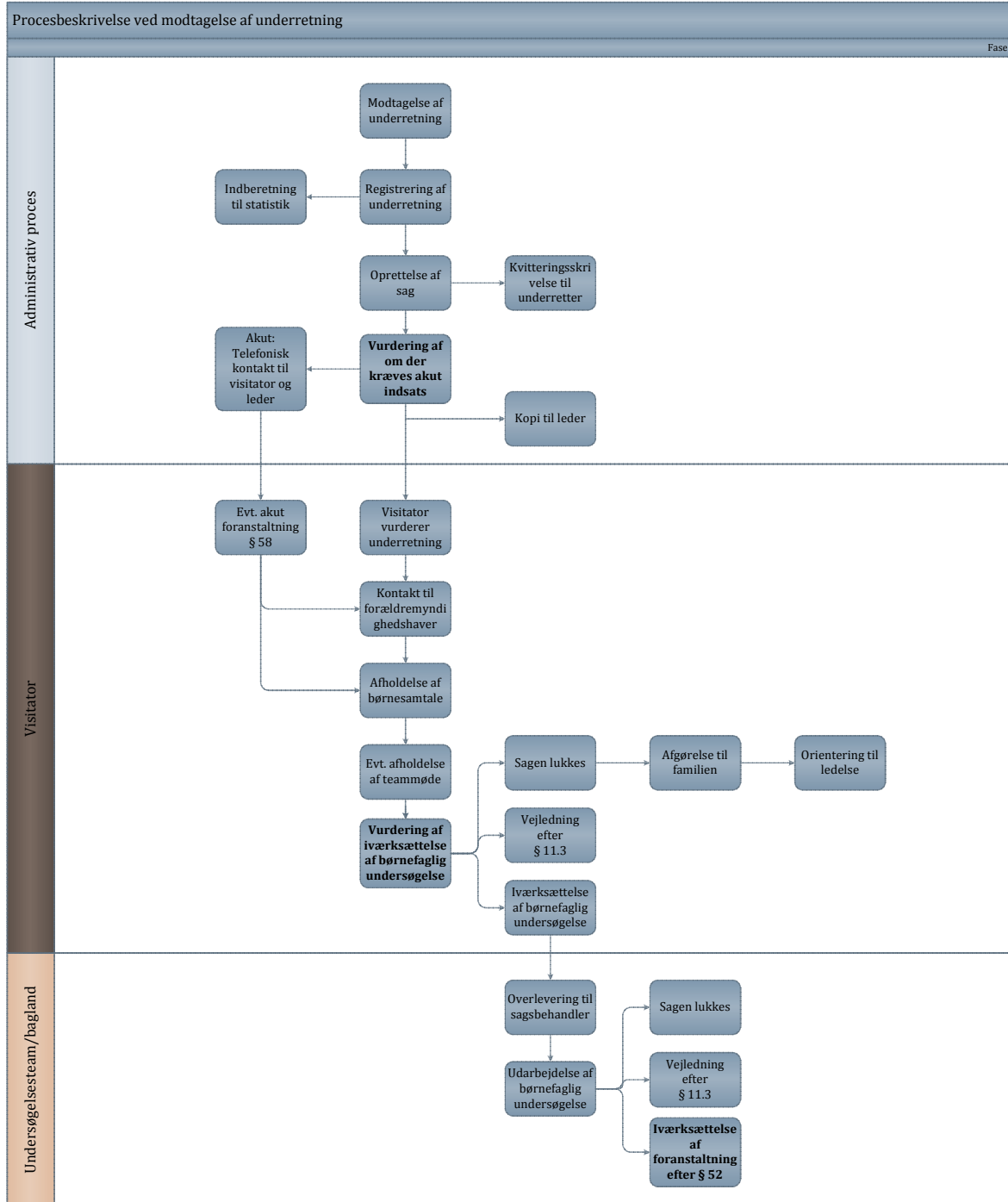
- en administrativ proces
- en visitationsproces
- overleveringen til bagland

Tidsperspektivet kan variere meget afhængigt af de indledende vurderinger af alvorligheden af underretningen. Hvis underretningen vurderes til at være meget alvorlig, kan det i nogle tilfælde føre til en akut foranstaltning eller i hvert fald en meget hurtig indledende undersøgelsesfase og et skærpet ledelsesfokus.

I alle tilfælde er tidsperspektivet i processen frem til afgørelsen af, om der skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse et opmærksomhedspunkt i kommunerne. Det understreges, at en af udfordringerne ved at indføre en visitationsenhed, er at give sagsbehandleren, der overtager sagen efter visitatoren tilstrækkelig tid til at overholde fire måneders fristen i lovgivningen.⁵

⁵ Den børnefaglige undersøgelse skal afsluttes senest 4 måneder efter, at kommunen bliver opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte, jf. Servicelovens § 50, stk. 6.

Figur 3.1



3.4 Visitationsenheden i Mariagerfjord Kommune

Visitationsenheden i Mariagerfjord Kommune består af to visitatorer, som har en administrativ medarbejder tilknyttet. Indtil udgangen af 2012 havde man kun én visitator, men kommunen har oplevet en stor stigning i antallet af underretninger. For at kunne håndtere stigningen, undgå sårbarhed ved sygdom og opnå bedre faglig sparring, har kommunen derfor valgt at udvide enheden.

Kommunens myndighedsområde er desuden specialiseret i et familieteam og et anbringelsesteam. Familieteamet laver børnefaglige undersøgelser og håndterer alle kommunens aktive børnesager med undtagelse af de sager, der bliver til en anbringelsessag. Her tager anbringelsesteamet over.

Figur 3.2 Specialisering af myndighedsområdet



Oprettelsen af en visitatorenhed og den øvrige opdeling af myndighedsområdet er et udtryk for en strategi om at specialisere medarbejderne.

“Man bliver god til det, man beskæftiger sig med, og man arbejder mere intenst på det enkelte område, end hvis man sidder med hele pakken.” (Mariagerfjord Kommune)

Kommunens visitatorer opnår en stor erfaring i at vurdere underretningerne, og det giver mulighed for en større effektivitet i deres indledende undersøgelsesarbejde.

En udfordring ved oprettelsen af en visitationsenhed er risikoen for, at der opstår forsinkelser i sagsbehandlingen, og at kommunen derfor blandt andet får svært ved at leve op til fire måneders fristen for den børnefaglige undersøgelse. Dette problem oplever Mariager Fjord Kommune ikke, netop fordi specialiseringen medfører hurtig reaktion på underretningerne og effektive arbejdsgange. Derudover har man valgt at begrænse visitatorfunktionen til alene at omhandle underretninger og de indledende undersøgelser. Dermed undgår man også risikoen for at visitationsenheden ‘sander’ til i opgaver.

Kommunen erkender, at specialiseringen kan medføre nogle udfordringer i form af sagsbehandlerskift, men imødekommer disse med at have fokus på snitfladerne. I nogle sager har man i overgangsperioder fra en rådgiver til en anden et tæt samarbejde og i en

periode har man to rådgivere på sagen. Endvidere er der meget klare arbejdsgangsbeskrivelser for de forskellige funktioner.

For visitatorerne gælder det, at de altid træffer beslutning om, hvorvidt der skal laves en børnefaglig undersøgelse i en sag. Det vil sige, at alle sager, der startes op i familieteamet, begynder med en børnefaglig undersøgelse. Dermed er der en klar afgrænsning af, hvem der har ansvaret for en sag, og det er målsætningen, at sagerne kun skal ligge hos visitatorerne i en meget begrænset periode.

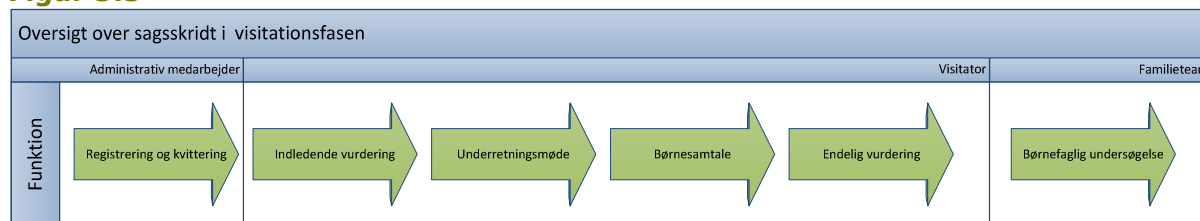
Arbejdet med at vurdere underretningerne og gennemføre de indledende undersøgelser er komplekst, og ved at samle det på få hænder får kommunen opbygget den nødvendige erfaring. Kommunen siger selv om visitatorrollen:

“Visitatoren skal være fagligt stærk, have et godt kendskab til kommunen og have personlig integritet. Vedkommende skal være sikker på, at hun ikke slipper sagen, før der er gjort det, der skal gøres. Hun skal være god til at fornemme familierne, når hun er ude hos dem – hun skal have øje for, hvornår der gemmer sig noget under overfladen. Hun skal turde tage en beslutning, og hun skal være vedholdende og god til at håndtere kontakten til familierne – også når de er afvisende.” (Mariagerfjord Kommune)

Inden visitatoren får underretningen har den administrative medarbejder registreret den, oprettet en sag og sendt en kvitteringsskrivelse til underretteren. En sideeffekt af den omhyggelige registrering af underretninger i både nye og eksisterende sager er, at kommunen får et godt og meget detaljeret statistisk materiale som benyttes i ledelsesinformation.

Den indledende undersøgelse, der udføres af visitatoren, består i første omgang af en vurdering af, om der er tale om en akut underretning. Det vil sige, om der skal handles med det samme i form af kontakt til forældrene og/eller barnet. Ellers bliver forældrene indkaldt til et underretningsmøde, ligesom der også bliver afholdt en børnesamtale. Der bliver også indhentet eventuelle udtalelser fra skolen eller andre, afhængigt af hvad underretningen omhandler. Derefter træffes der afgørelse om, hvorvidt der skal laves en børnefaglig undersøgelse, om der skal tilbydes rådgivning eller om sagen skal lukkes. Hvis der skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse, inddrages den sagsbehandler fra familieteamet, der skal gennemføre undersøgelsen, og sagen overdrages med en mundtlig overlevering, se figur 3.3.

Figur 3.3



Når der modtages underretninger i eksisterende sager, så foretager visitatoren også en indledende vurdering af underretningen. I de fleste tilfælde sendes underretningen videre til den sagsbehandler, der aktuelt sidder med sagen. Hvis underretningen vurderes til at være alvorlig eller sagen er kompleks, så tager visitatoren ud sammen med sagsbehandleren og foretager de indledende undersøgelser.

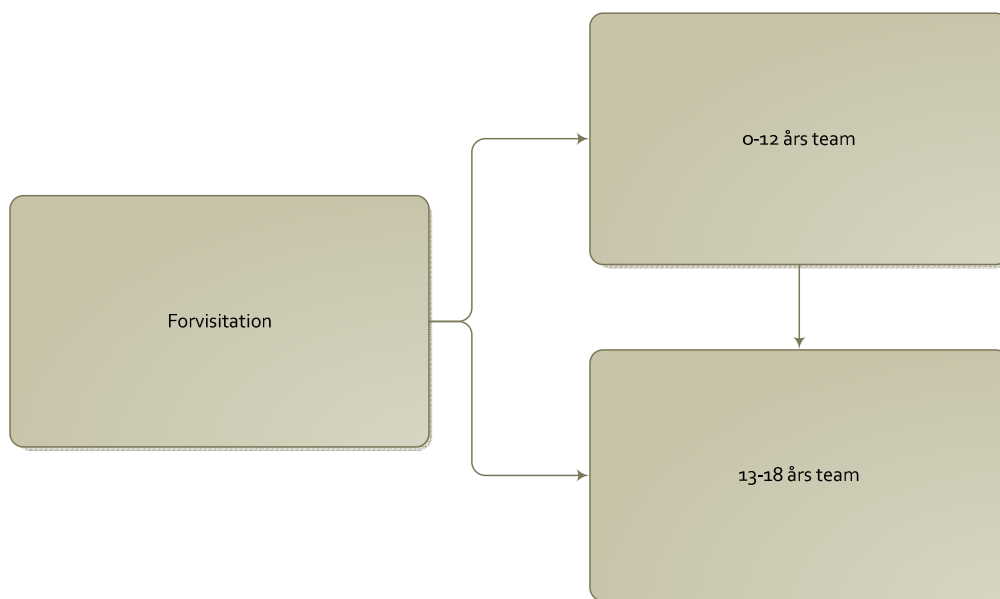
Der er generelt et stort ledelsesfokus på underretningssagerne. Lederen læser hver måned alle de modtagne underretninger igennem, og følger op på hvad der er sket i sagen.

Hvis der modtages en underretning, og visitatoren ikke er til stede, går underretningen direkte til lederen. I sager om vold, overgreb og seksuelt misbrug inddrages lederen altid.

3.5 Forvisitationen i Roskilde Kommune

Roskilde Kommune oprettede i 2009 en visitationsenhed til modtagelse af underretninger – Forvisitationen. Kommunens myndighedsområde er desuden specialiseret i forhold til aldersgrupper, således at en gruppe tager sig af børn i alderen 0-12 år mens den anden gruppe håndterer unge i alderen 13-18 år.

Figur 3.4 Roskilde Kommunes myndighedsområde



Note: Figuren illustrerer specialiseringen af sagsbehandlingen og sagsoverdragelsen mellem de forskellige teams.

Forvisitationen består af 3 socialrådgivere, 1 administrative medarbejder og en teamkoordinator.

Om årsagerne til oprettelsen af forvisitationen siger kommunen:

“En vigtig årsag til at oprette forvisitationen var et ønske om at lave en organisering hvor vi opprioriterede den tidlige og hurtige indsats i forhold til borgeren og hvor vi samtidig sikrede, at rådgivere i baglandet ikke blev forstyret hele tiden i deres hverdag. Rådgiverne lavede rigtig mange akutopgaver, som væltede enhver planlægning. Når rådgiverne samtidig havde opgaver, som de skulle fordybe sig i og undersøgelser de skulle skrive, så blev det meget problematisk med alle forstyrrelserne. Så forvisitationen er et forsøg på at give rådgiverne i baglandet arbejdsro.

Vi havde også et ønske om at sørge for at få sorteret de sager fra, som ikke skal ende med at blive en børnesag. Vi får en række underretninger, som skal undersøges grundigt, men hvor det hurtigt viser sig, at der ikke er grundlag for

at iværksætte en børnefaglig undersøgelse. Så det var også for, at disse sager ikke skulle belaste rådgiverne.

Endelig ville vi gerne skabe et mere ensartet niveau for, hvornår en sag er en børnesag. Det er jo en faglig vurdering, og når den vurdering er fordelt på 30 rådgivere, så mister man noget af den ensartethed, der skal være.” (Roskilde Kommune)

I modsætning til i Mariagerfjord Kommune håndterer visitatorerne i forvisitationen i Roskilde Kommune en lang række andre arbejdsområder end modtagelse og behandling af underretninger.

Forvisitationen fungerer nemlig også som én fælles indgang til kommunens sagsbehandlere på børne- og ungeområdet. Det betyder, at forvisitationen bliver en henvendelsesluse for resten af afdelingens sagsbehandlere, og det er med til at skabe arbejdsro til sagsbehandlere i baglandet og effektivisere indsatsen overfor borgeren. Forvisitationen sørger nemlig både for, at de henvendelser, der slet ikke skal rettes til sagsbehandlere kan sorteres fra inden, de når så langt, men opbygger samtidig også kompetencer til at håndtere spørgsmål og rådgivning, der ellers ville skulle håndteres af sagsbehandlere i bagland.

Men formålet med at skabe en forvisitation, der fungerer som én indgang, har i lige så høj grad været, at skabe større tilgængelighed til Familie og Børn for borgerne og samarbejdspartnerne.

”Familieafdelingerne rundt omkring i kommunerne har det ry, at man ikke kan få fat i dem – det er standard. Her ved man, at man altid kan få fat på dem – det er jo også det, der er meldt ud på skolernes hjemmeside, daginstitutioner, intranettet – og vi siger det hele tiden” (Roskilde Kommune)

Det giver et stort arbejdspress for forvisitationen, at der ikke er et filter på henvendelserne, men kommunen mener, at det også giver en stor tilfredshed hos både borgerne og samarbejdspartnerne, at man kan få kontakt til en myndighedssagsbehandler og få råd og vejledning med meget kort varsel. Samtidig forbedrer det samarbejdet med udførerledene og giver mulighed for en endnu tidligere indsats.

”Det er en opkvalificering af det arbejde, der foregår helt ude i de led, inden underretningen bliver sendt herop (til myndighedsafdelingen). Forvisitationen udfører rigtig meget rådgivning af og sparring med de decentrale områder.” (Roskilde Kommune)

Omfanget af forvisitationens arbejdsopgaver er også blevet større i Roskilde Kommune, fordi man har besluttet, at underretninger i eksisterende sager skal risikovurderes i forvisitationen.

Det var til at begynde med kun tiltænkt, at forvisitationen skulle modtage og vurdere underretninger i nye sager. Men kommunen har efterfølgende ændret praksis, således at alle underretninger skal sendes videre til forvisitationen, idet man fandt, at der var et behov for, at også underretninger i eksisterende sager bliver set og vurderet af mere end én sagsbehandler.

“I en sag, hvor kommunen modtager gentagne underretninger, kan man godt blive lidt ‘underretningsdøv’. Der er sagsbehandleren jo i fuld gang med at arbejde på sagen, og så lægger vedkommende måske ikke så meget i lige præcis denne her sidst ankomne underretning. Så er der en risiko for, at man ikke konkret går ind og risikovurderer den underretning. Men i og med at underretningen kommer forbi Forvisitationen, vil den blive vurderet af andre end sagsbehandler, og der vil særsomt blive taget stilling til, om det er en meget alvorlig underretning. Det er et ekstra sikkerhedsled.” (Roskilde Kommune)

Ordningen sikrer desuden, at målsætningen om, at der foretages en ensartet og hurtig risikovurdering, opfyldes i samme grad som for underretninger i nye sager.

“Vi risikovurderer efter et ‘stoplys-system’, hvor der skal handles umiddelbart, hvis underretningen vurderes til at være ‘rød’. Hvis det er en underretning i en eksisterende sag, skal vi tjekke, at den rådgiver, der har sagen, er til stede, og kan tage den her og nu. For rådgiveren bliver selvfølgelig spurgt, om de kan være med til den indledende undersøgelse. Men det er ikke sikkert, at undersøgelsen eller indsatsen kan afvente en rådgiver, der er væk på ferie, eller som er syg. På den måde sikrer vi, at der bliver handlet hurtigt på alle underretninger.” (Roskilde Kommune)

Samtidig opnår man også, at underretningerne bliver centralt registreret i den samme proces.

Kommunen erkender, at ordningen kræver en stor disciplin hos medarbejderne. For selv om der opfordres til at sende underretninger til forvisitationen, sker det ofte, at det er den sagsbehandler, der sidder med en aktuel sag, som modtager underretningen fra for eksempel skolen eller familien selv. Rådgiveren skal så videresende underretningen til forvisitationen – og sørge for at nedskrive den, hvis den er modtaget telefonisk.

Alle underretninger registreres af en administrativ medarbejder, som sender en kvitteringsskrivelse. Derefter bliver de risikovurderet om morgenen til et møde, hvor også teamkoordinator deltager. Mødet gentages kl. 14, hvor underretninger, som er kommet i løbet af dagen, behandles.

Når en underretning behandles, benyttes de faglige metoder ICS og Signs of Safety. Det er vigtigt at anvende en metode, så man opnår ensartethed i behandlingen af sagerne. Underretninger fra samarbejdspartnerne kommer ofte ind i et Roskilde-modellen skema⁶. Det betyder, at den professionelle underretter, for eksempel fra en skole eller daginstitution, allerede har lavet et stykke arbejde med familien, og der ligger derfor en del oplysninger i sagen, som der kan arbejdes videre med.

Hvis det ikke er en eksisterende sag, indkalder man til et underretningsmøde med parterne inden for 10 dage. På underretningsmødet deltager forældrene, underretteren (hvis det er en professionel underretter) og også gerne barnet, der er underrettet om. Dog bliver der taget hensyn til barnet, som kun deltager, hvis det er relevant. Der bliver altid foretaget en særskilt børnesamtale, og ved underretninger om vold og seksuelle overgreb indkaldes der samme dag og der foretages en risikovurdering.

Når underretningsmødet er gennemført, er der et bedre grundlag for at vurdere forholdene omkring barnet. Så kommer underretningen på et møde igen, hvor det vurderes, om sagen skal lukkes, om der skal tilbydes vejledning, eller om der skal den skal videre til rådgivergruppen, hvor der bliver lavet en børnefaglig undersøgelse.

3.6 Begrundelse for at oprette en visitation og kommunernes erfaringer

Interviewkommunerne har oprettet visitationsenhederne med forskellige formål for øje og har efter oprettelsen også oplevet forskellige resultater og erfaringer. De følgende begrundelser for at oprette en visitationsenhed og kommunernes erfaringer efter oprettelsen gør sig derfor ikke alle sammen gældende i alle interviewkommunerne, men er en samlet oversigt over kommunernes tilbagemeldinger.

3.6.1 Sikkerhed for at alle underretninger behandles

En vigtig årsag til at oprette en organiseret modtagelse af underretninger er ønsket om at sikre, at alle underretninger vurderes og registreres.

De fleste kommuner har eksempler på enkeltsager, hvor det retrospektivt har kunnet konstateres, at der ikke er reageret tilstrækkelig hurtigt og relevant i forbindelse med modtagelsen af en underretning. I nogle tilfælde er underretninger ved en fejl slet ikke vurderet og medtaget som grundlag for arbejdet i den pågældende sag.

Visitationsenheden skal derfor sikre, at alle underretninger bliver vurderet, og at der kommer flere øjne på den enkelte underretning. Herunder at der er et stort ledelsesmæssigt fokus, særligt på de underretninger som den administrative modtagelse og visitatoren vurderer til at være af alvorlig karakter.

⁶ Se afsnit 2.8.

Det er ikke alle kommunerne der håndterer underretninger i eksisterende sager i visitationsenheden, men de har alle procedurer der sikrer, at man kan tilgå medarbejdernes e-post hvis de er fraværende og på den måde undgå, at behandlingen af underretninger i eksisterende sager forsinkes unødigt. Ligeledes sikres det, at underretningerne bliver registreret centralt, uanset hvem der oprindeligt modtager underretningen.

” Underretninger i eksisterende sager sendes direkte til gruppelederen og gruppelederens sekretær i baglandet, samt socialrådgiveren der har sagen. Den registreres dog først af den administrative medarbejder i visitationen. Hvis underretningen går direkte til rådgiveren i baglandet, hvilket kun kan ske ved en akut vagtsag, skal vedkommende give besked til visitationen, så sagen efterfølgende bliver registreret. Antallet af underretninger bliver også noteret på den enkelte sag, så lederen kan få et hurtigt overblik over sagen.” (Faaborg-Midtfyn Kommune)

3.6.2 Én indgang giver bedre overblik

Nogle kommuner har med oprettelsen af en visitationsenhed ønsket at etablere én samlet indgang til sagsbehandlerne. Det betyder, at alle henvendelser målrettet børne- og familierådgiverne passerer visitationsenheden, som så afgør, hvilke henvendelser som skal videre. På den måde kan en stor del af de henvendelser og spørgsmål, der ikke er sagsspecifikke håndteres, uden at sagsbehandlerne bliver involveret.

Andre kommuner har ved hjælp af en administrativ sluse valgt at friholde visitationsenheden for andre henvendelsestyper end deciderede underretninger.

3.6.3 Harmonisering af praksis

Ved at samle modtagelsen af underretninger i en enhed skabes der gode muligheder for at koordinere praksis. Det vil sige, at de enkelte underretninger bliver vurderet ensartet, og at arbejdsgangene, der er forbundet med det indledende undersøgelsesarbejde, er ens i de samme typer af underretninger. Dermed bliver grundlaget for vurderingen af, om en underretning skal føre til en børnesag, ens.

3.6.4 Formelle regler bliver overholdt

Den strukturerede tilgang til at modtage underretninger betyder, at de formelle skridt samles i en administrativ enhed. Dette sikrer, at der sendes kvitteringsbrev til underretter, at der oprettes sager ved nye underretninger, og at underretningerne registreres korrekt.

3.6.5 Specialisering giver erfaring

Oprettelsen af en visitationsenhed betyder, at medarbejderne har mulighed for at specialisere sig i de arbejdsgange, som indgår i modtagelsen af underretninger.

Kommunerne fremhæver, at det kræver erfaring at foretage de indledende vurderinger af alvorligheden i de enkelte underretninger, herunder hvor akut en opfølgning der skal prioriteres. Ligeledes er den endelige vurdering af, om der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse helt afgørende i et sagsforløb, og specialiseringen ses som en kvalitetssikring af disse sagsskridt.

Også i forhold til den indledende forældrekontakt og samtalen med barnet kan visitatoren drage fordel af at være specialiseret i den spørgeteknik, der anvendes i forbindelse med den tidlige afklaring, og have mod til at stille de kritiske spørgsmål og se de detaljer, der kan være afgørende i det indledende undersøgelsesarbejde.

I nogle af undersøgelsens kommuner er specialiseringen i visitationsenheden en del af en mere gennemgående opdeling og specialisering af sagsbehandlere, hvor der for eksempel specialiseres efter aldersgrupper eller specifikke arbejdsopgaver.

3.6.6 Arbejdsro for øvrige rådgivere

Alle kommunerne fremhæver, at oprettelsen af en visitationsenhed har givet større grad af arbejdsro blandt de øvrige sagsbehandlere. Det skyldes, at de ikke længere skal afbryde deres arbejde med de eksisterende sager for at tage stilling til alvorligheden i en underretning i en ny sag samt gennemføre de indledende undersøgelser og samtaler. Hvis en underretning og de efterfølgende undersøgelser bliver vurderet til at være af en så bekymrende karakter, at der skal påbegyndes en børnefaglig undersøgelse, indtræder sagsbehandlere først på dette tidspunkt⁷. Dermed går sagen direkte ind og bliver en del af deres faste sagsstamme.

Flere kommuner fremhæver, at det er ressourceneutralt at oprette en visitationsenhed, idet at specialiseringen af medarbejdere i visitationen kombineret med den øgede arbejdsro i baglandet betyder en effektivisering af arbejdsindsatsen.

3.6.7 Mulighed for statistik og ledelsesinformation

Den systematiske registrering af underretninger giver kommunerne mulighed for at producere detaljeret statistik og ledelsesinformation. Det betyder, at kommunerne kan handle proaktivt i forhold til information og samarbejde med de eksterne parter. Man kan på denne baggrund for eksempel iværksætte målrettede oplysningskampagner eller redigere arbejdsgange og samarbejdsaftaler med enkelte faggrupper eller skoler og institutioner i enkelte distrikter.

3.6.8 Øget ledelsesfokus⁸

Visitationsenhederne er ikke mindst blevet oprettet på baggrund af et ønske om et større ledelsesmæssigt fokus på underretningsområdet. Ved at samle alle underretninger i én

⁷ Med undtagelse af Københavns Kommune hvor visitationsenheden også udarbejder den børnefaglige undersøgelse og først herefter overdrager sagen til bagland.

⁸ Ledelsesfokus på underretningsmodtagelsen uddybes i kapitel 5.

enhed er det målsætningen at gøre det lettere for ledelsen at følge underretningerne og udvalgte sagsforløb i detaljer.

Det øgede ledelsesmæssige fokus udspringer af en holdning i kommunerne om, at modtagelsen af underretningerne udgør en kritisk fase i den samlede sagsbehandling, og at det derfor har været nødvendigt at opprioritere ledelsens fokus og kontrol.

3.7 Udfordringer og gode råd i forbindelse med oprettelsen af visitationsenheden

Kommunerne har på forhånd taget højde for en række problemstillinger i forbindelse med oprettelsen af visitationsenhederne og har også efterfølgende gjort sig nogle erfaringer i forhold til andre udfordringer, som har krævet en særlig indsats for at få organiseringen på plads.

På den baggrund kan følgende anbefalinger og opmærksomhedspunkter udledes:

3.7.1 Inddragelse af personalegruppen er en god idé

I flere af kommunerne har der været en høj grad af inddragelse af medarbejderne i processen med at oprette visitationsenheden. Det har medvirket til en hurtig indkøring af de nye procedurer, og at arbejdsgangene vedrørende underretninger er godt tilpasset til forholdene i den enkelte kommune. Det er ligeledes med til at skabe accept af og forståelse for, at sagsbehandlere i bagland får flere ressourceintensive sager tilknyttet som konsekvens af ikke længere at skulle bruge tid på underretninger og henvendelser⁹.

3.7.2 Tydelig kommunikation giver god dialog

Kommunerne fremhæver, at det har været vigtigt med tydelig kommunikation både internt i familieafdelingerne og eksternt til samarbejdspartnere. Internt har der været et behov for at gøre målsætningen med visitationsenheden meget klar. Det har ligeledes været vigtigt med information om selve processen, arbejdsfordelingen efter visitationsenheden er oprettet og kompetencefordelingen i den nye organisation.

Eksternt har det været vigtigt at forberede familieafdelingens samarbejdspartnere, for eksempel skoler, institutioner, sundhedsplejersker og politiet på de ændringer i modtagelsen af underretninger, som organisationsændringen medfører.¹⁰

I flere af kommunerne har oprettelsen af visitationsenheden samtidig betydet, at der er oprettet én indgang til at modtage underretninger – også i eksisterende sager. Det er kommunernes erfaring, at det tager tid og kræver en vedvarende indsats kommunikativt at gennemføre dette, særligt i forbindelse med eksisterende sager.

⁹ I de fleste kommuner gælder det kun underretninger i nye sager.

¹⁰ Det tværfaglige samarbejde med eksterne samarbejdspartnere uddybes i kapitel 6.

3.7.3 Tidsfristen for børnefaglig undersøgelse bliver udfordret

Den børnefaglige undersøgelse skal være udarbejdet inden for 4 måneder efter, at kommunen er blevet opmærksom på, at et barn eller ung kan have behov for særlig støtte. Det vil ofte være fra modtagelsen af den første underretning, som giver bekymring for barnet eller den unge.¹¹

Flere af kommunerne oplever, at indførelsen af en visitationsenhed i nogle tilfælde gør det svært for sagsbehandlerne i bagland at overholde denne tidsfrist. Dette skyldes blandt andet, at der i nogle kommuner har været en voldsom stigning i antallet af underretninger, og at visitationsenheden har haft problemer med at håndtere den større mængde af forundersøgelser.

Det har betydet, at visitationsenheden i flere af kommunerne allerede kort tid efter opstarten er blevet opnormeret med ekstra personale.

Samtidig kan indkøringen af en ny konstruktion som en visitationsenhed tage tid, og indtil den fulde effektivitet opnås, kan der opstå forsinkelser i systemet. Selv om kommunerne som tidligere beskrevet generelt betragter visitationsenheden som ressourceneutral, har de fleste af kommunerne oplevet en indkøringsperiode, hvor medarbejderne har skullet vænne sig til den nye struktur. Det må forventes, at visitationsenheden ikke fungerer fuldt optimalt i denne periode.

Endelig har man i nogle kommuner ikke været fuldstændig afklarede omkring visitationsenhedens arbejdsopgaver og i nogle tilfælde lidt for ambitiøs på enhedens vegne. Det har betydet, at visitationsenheden ikke har været dimensioneret korrekt fra starten af, og at visitatorerne kan 'sande til' i en lang række uafsluttede sager.

Kommunerne er meget opmærksomme på denne problemstilling og arbejder med procedurerne for overleveringen af sager til bagland, således at visitationsenheden ikke bliver et led, der forsinker udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse.

3.7.4 Mindre ledelsesmæssigt fokus på bagland

Det stærkt forøgede ledelsesmæssige fokus på underretninger og dermed på visitationsenheden og dets personale har i nogle tilfælde betydet, at der har været tilsvarende mindre fokus på baglandet og dets arbejde.

Dette er som tidligere nævnt blandt andet forsøgt imødekommet med tydelig kommunikation og inddragelse af hele medarbejdergruppen i arbejdet, men flere af kommunerne har alligevel oplevet, at medarbejderne i bagland godt kan savne samme grad af opmærksomhed som på underretningsområdet.

¹¹ Servicelovens § 50, stk. 6.

3.7.5 Fælles sprog giver fælles grundlag for handling

Ved indførelsen af en visitationsenhed skabes der et ekstra led i sagsbehandlingen, hvor der er yderligere en overlevering mellem to medarbejdere. Dette giver en risiko for ekstra arbejdsgange, forøget tidsforbrug og tab af informationer.

Kommunerne understreger derfor, at det er vigtigt med meget klare procedurer, arbejdsgangsbeskrivelser og et fælles sprog, der sikrer, at sagsbehandlerne i bagland kan gå direkte til de sager, de overtager fra visitationsenheden, og bruge det arbejde der er lagt i forundersøgelserne som grundlag for det videre arbejde med den børnefaglige undersøgelse.

Centralt i dette er en fælles faglig metode og god IT-understøttelse.

Flere af interviewkommunerne bruger ICS (Integrated Children System) som fælles faglig metode og DUBU (Digitalisering Børn og Unge) som sagsbehandlingssystem. De øvrige kommuner har andre fælles faglige tilgange, som for eksempel Signs og Safety, og IT systemer, som for eksempel SBSYS.

Den fælles faglige metode sikrer det fælles sprog, der gør processen ved overlevering mellem to enheder lettere, og IT-systemerne sikrer, at overleveringen bliver ensartet, og tilgangen til relevante informationer bliver struktureret.

Den fælles faglige metode og IT-understøttelsen afløser ikke i alle tilfælde den personlige overlevering af sagerne, og flere af kommunerne prioriterer denne højt, mens andre kun har personlig overlevering i særligt komplekse sager.

“Når sagen skal overleveres til baglandet, udfylder Visitatoren et skema i DUBU og sender sagen til sekretæren, som videresender det til den relevante gruppeleder. Rådgiverne kan kontakte visitatorerne for at få uddybet sagen, hvis det er nødvendigt. Udgangspunktet er dog, at arbejdet fra visitatorerne skal være i orden og til at arbejde videre med i bagland.” (Faaborg-Midtfyn Kommune)

3.7.6 Nye sagsgange kræver tilvænning og disciplin

Særligt i forbindelse med modtagelsen af underretninger i eksisterende sager kræver oprettelsen af en visitationsenhed ændringer i arbejdsgangene, som kræver tilvænning.

Dette gælder både for de eksterne samarbejdspartnere, som skal benytte en fælles indgang til underretninger i stedet for den sagsbehandler, de oftest har kontakt med, og for sagsbehandlerne i bagland, der skal sørge for at videresende alle underretninger til visitationsenheden.

Dette gælder både i kommuner, hvor visitationsenheden vurderer og behandler underretningerne i eksisterende sager og de øvrige kommuner, hvor underretningerne skal registreres centralt og er genstand for den løbende ledelseskontrol.

En særlig problemstilling opstår, hvis der er sygdom eller andet fravær blandt sagsbehandlere i bagland. Her har flere af kommunerne indført procedurer der betyder, at alle medarbejdernes e-mails kan tilgås af det administrative personale, så det sikres at ingen underretninger kun er tilgået en medarbejder der er sygemeldt.

Ændringen af disse arbejdsgange, som i mange tilfælde har været faste procedurer i årevis, kræver ifølge kommunerne disciplin og en pædagogisk opdragende indsats overfor samarbejdspartnerne.

3.7.7 Administrativt personale i fokus

I flere af kommunerne spiller det administrative personale en central rolle i modtagelsen af underretninger.

Det administrative personale er ofte de første til at se og registrere en underretning, og de er dermed også de første, der kan reagere på meget alvorlige henvendelser. Kommunerne prioriterer derfor også, at det er erfarne administrative medarbejdere, der har denne rolle, og at de bliver fagligt opkvalificeret til at varetage opgaven i det omfang, det er nødvendigt.

Prioriteringen af registrering af underretningerne til statistik og ledelsesinformation, inddragelsen af ledelsen i forhold til arbejdet med underretninger samt sikringen af de formelle sagsskridt som kvitteringsskrivelse til underretteren betyder også, at flere af kommunerne har afsat mange administrative ressourcer til underretningsområdet.

4 Procedurer for lukning og genåbning af sager

Iværksatte foranstaltninger skal efter servicelovens § 68 ophøre, når formålet med foranstaltningen er opnået, eller når de ikke længere opfylder deres formål. Da barnets/familiens udfordringer kan være mangeartede, komplekse og "blusse op og ned", er det et relevant opmærksomhedspunkt at have procedurer for, hvordan og hvornår sager lukkes. Og det er ikke mindre væsentligt for genåbning af tidligere verserende sager.

4.1 Procedurer for lukning

Interviewkommunerne har forskellige procedurer og praksis i forhold til, hvornår sager lukkes, samt sagsgangen for underretninger i sager, som tidligere har været aktive i kommunen.

Interviewkommunerne peger på, at procedurer for lukning af sager er en balancegang, hvor det på den ene side skal sikres, at der ikke lukkes sager, førend der er taget hånd om barnets/familiens udfordringer. På den anden side er det ikke hensigtsmæssigt, at forvaltningen har åbne sager, hvor der ikke sker aktiv sagsbehandling. Det kan give falsk tryghed hos fagpersoner i barnets/familiens netværk, hvis der er en opfattelse af, at der arbejdes på sagen. Og ikke mindst er det ubehageligt for børnene og familierne, hvis de har en sag i kommunen bare for sikkerheds skyld.

De fleste kommuner nævner, at det er fast praksis, at der tages kontakt til familien, inden en sag lukkes, så det sikres, at formålet med indsatsen er opnået. Enkelte kommuner nævner, at de også giver besked til skoler og daginstitutioner, så de er opmærksomme på, at der ikke længere er en aktiv sag i forvaltningen. Herved får fagpersoner i barnets netværk viden om, at kommunen ikke foretager sig yderligere, så fagpersonerne ved, at de skal underrette igen, hvis der igen opstår problemer.

I **Aalborg Kommune** er der retningslinjer, der beskriver, at en rådgiver ikke alene må tage beslutning om, hvornår en sag skal lukkes. Det skal enten ske på et såkaldt makkerskabsmøde eller efter at være drøftet med en leder.

4.2 Underretninger i tidligere verserende sager

Nogle kommuner har retningslinjer for, at hvis en underretning modtages inden for mellem 3 og 6 måneder efter, at en sag er lukket, skal den sendes direkte til den rådgiver, der var tilknyttet sagen. Det giver en fordel, at rådgiveren kender barnets og familiens historik, så der hurtigt kan blive taget stilling til reaktion og det videre forløb på oplysningerne i underretningen.

I **Mariagerfjord Kommune** bliver underretninger, som kommer ind på tidligere åbne sager, visiteret af en visitator, som vurderer, om underretningen skal sendes til tidligere rådgiver.

En indikator på, at sager lukkes for tidligt kan være, at visitationen modtager underretninger på sager, som tidligere har været verserende.

5 Ledelsestilsyn og -opfølgning

Dette kapitel viser eksempler fra de otte interviewkommuner på, hvordan ledelsestilsyn og -opfølgning kan bidrage til at styrke den centrale modtagelse og den efterfølgende opfølgning på underretninger om udsatte børn og unge.

Interviewkommunerne har alle etableret en central og koordineret modtagelse af underretninger. Det har blandt andet betydet, at kommunerne har oparbejdet en ekspertise i forhold til at behandle underretninger, som bidrager til større sikkerhed for, at alle underretninger behandles hurtigt, ensartet og med en meget høj grad af faglighed. Flere af kommunerne fremhæver dog også, at en central og koordineret modtagelsen kræver stor ledelsesmæssig opmærksomhed og ledelsesopfølgning ikke mindst i en opstartsfasen.

De centrale og koordinerede visitationsenheder i interviewkommunerne er blandt andet blevet etableret ud fra et ønske om en ledelsesmæssig styring og overblik over underretningsområdet. Ved at samle alle underretninger ét sted er det lettere for ledelsen at følge op på underretningerne.

Ledelsestilsyn og -opfølgning styrker opmærksomheden på behandlingen af underretninger, og ledelsestilsynet sikrer blandt andet, at de enkelte underretninger bliver set af flere personer med den kvalitetssikring, det fører med sig. Ledelsestilsyn, men også ledelsesopfølgning på underretningerne, kan således blandt andet være med til at sikre, at underretninger ikke falder igennem systemet eller "bliver glemt".

De otte interviewkommuner anvender i varierende omfang forskellige former for ledelsestilsyn og -opfølgning. Der gives her eksempler på følgende former tilsyn og opfølgning:

- Ledelsesmæssig fokus og opmærksomhed på underretninger
- Ledelsestilsyn med alle underretninger/ stikprøve/ akutsager
- Ledelsessparring om underretninger
- Ledelsessagsgennemgang med de enkelte sagsbehandlere
- Ledelsesopfølgning på underretninger

Graden af ledelsesinvolvering i underretningerne afhænger i flere interviewkommuner af alvoren i underretningen, således at det ledelsesmæssige tilsyn for eksempel er tættere i akutsager, hvor det er vigtigt, at der reageres hurtigt. I andre kommuner er ledelsen/lederen involveret i alle underretninger uanset alvorligheden.

Med en enkelt undtagelse blandt de otte interviewkommuner er det ledelsesmæssige fokus primært knyttet til underretninger i nye sager, mens underretninger i eksisterende sager ikke i samme omfang er omfattet af ledelsens opmærksomhed. Det mindre

ledelsesfokus på underretninger i allerede eksisterende sager kan føre til mindre bevågenhed i forhold til disse sager.

5.1 Ledelsesmæssig fokus og opmærksomhed

Flere af de otte interviewkommuner fremhæver betydningen af, at generel ledelsesmæssig fokus og opmærksomhed er en forudsætning for at opnå en hurtig, ensartet og effektiv behandling af underretninger, herunder at ledelsesfokus er særlig vigtig i implementeringsfasen af en koordineret og central modtagelse af underretninger. Flere af kommunerne nævner også, at prisen for stor ledelsesopmærksomhed på den koordinerede og centrale modtagelse ofte -i hvert fald i en opstartsperiode- kan være mindre ledelsesmæssig opmærksomhed på de eksisterende sager.

Skanderborg Kommune har gennemført en proces, hvor fokus blev flyttet fra foranstaltningsområdet til myndighedsområdet i forbindelse med etableringen af den centrale modtagelse af underretninger.

”Rådgiverne i baglandet er lidt misundelige på det store ledelsesfokus, som modtagelsesenheden har haft, men det har været en bevidst prioritering i forhold til at tage et ledelsesansvar for modtagelsen af underretning i en central enhed.”

Skanderborg Kommune fremhæver, at en stor ledelsesmæssig opmærksomhed på den centrale modtagelsesenhed har styrket implementeringen af en central og koordineret modtagelse af underretninger. Desuden har det været vigtigt for ledelsen, at implementering er sket under ledelsens ansvar, som derved blandt andet har sikret sig ensartethed i behandlingen af underretningerne.

”Den store ledelsesmæssige opmærksomhed på modtagelsesenheden i de første år efter etableringen har blandt andet betydet, at ledelsen har kunnet tage ansvaret for at lægge niveauet for, hvad der er en socialsag i kommunen. Det har været en proces, hvor der har været afholdt ugentlige møder mellem ledelse og sagsbehandlere i modtagelsesenheden med henblik på, at ledelsen var inddraget og tog ansvaret for ”niveaulægningen” af underretningerne.

Ledelsen har ligeledes fastlagt ”hastenniveauet” i underretningerne. Senere i sagsbehandlingsprocessen i forvisitationen har der også været afholdt ugentlige møder med henblik på få ensartet stillingtagen til, om der er behov for særlig støtte eller og eventuelt hvilken støtte. Denne proces har betydet, at sagerne bliver mere åbenbare, og at sagerne gradvist behandles mere og mere ensartet”

Ledelsesfokus kan være rettet imod særlige områder eller sagsgange. Det kan være en særlig procedure i forbindelse med lukning af sager, hvor man ønsker ledelsestilsyn

inden sagen lukkes, eller det kan være ledelsesfokus i forbindelse med afslutning af § 50 undersøgelser i underretningssagerne.

I **Roskilde Kommune** er der særlig ledelsesfokus på en hurtig behandling af de modtagne underretninger i kommunens centrale modtagelsesenhed - Forvisitationen.

“Alle indkomne underretninger gennemgås på et dagligt morgenmøde mellem sagsbehandlere og teamkoordinator. Gennemgangen omfatter alle underretninger både nye underretninger og underretninger i eksisterende sager. Alle underretninger alvorsklassificeres - rød, gul og grøn og risikovurderes på mødet. Kommunen vurderer, at det øgede faglige og ledelsesmæssige fokus på underretninger har betydet bedre muligheder for tidlig og kvalificeret indsats.”

Mariagerfjord Kommune har stor bevågenhed på de komplekse underretningssager, og ud over den sagsbehandlende rådgiver bliver de komplekse underretningssager behandlet og drøftet i yderligere to fora.

“Underretningssager behandles både på et ugentligt sagsbehandlermøde, hvor man har mulighed for den kollegiale sparring i alle sager. Og yderligere hvis det er en kompleks sag, så bliver den drøftet af lederne på møder, som afholdes hver 14. dag.”

Odder kommune har stor ledelsesopmærksomhed på at udvikle og vedligeholde et sæt af regler for det faglige arbejde i modtagelsesenheden og i baglandet og ikke mindst for samarbejdet mellem de to enheder. Der afholdes jævnligt opfølgingsdage, hvor man følger op på reglerne.

“I forbindelse med oprettelsen af en modtagelsesenhed har man udarbejdet et sæt etiske regler for fælles faglig samarbejde. Der er for eksempel en regel om respekt for de afgørelser, som er truffet i modtagelsesenheden. Man har ligeledes etiske regler for, hvem man må tale med sagerne om, og der er fælles accept af, at man kan sige stop til en kollega, således at man undgår sladder på gangene. Modtagelsesenheden og baglandet holder også fællesmøder 1 gang ugentligt. På det ugentlige møde behandles blandt andet modtagelsesenhedens tvivlssager. Denne dialog mellem de to grupper er med til at formidle fælles forståelse af underretningssagerne.”

Københavns Kommune har ledelsesmæssig fokus på, at der kommer andre øjne på en underretningssag, før den lukkes.

“Alle underretningssager skal via en leder, inden de lukkes, herudover er der en faglig koordinator i de fleste enheder, som sagsbehandler kan sparre med i forbindelse med en eventuel lukning af en underretningssag. Selv om det er mange underretninger, der skal igennem lederne, så er opgaven alligevel

overkommelig, dels fordi det er en del af den daglige drift, og dels fordi de fleste sager er relativt hurtige at overskue.”

5.2 Ledelsestilsyn

Ledelsestilsyn med underretninger omfatter i nogle interviewkommuner alle underretningssager, mens det i andre kommuner alene omfatter en stikprøve typisk udvalgt ud fra et alvorskriterium. Kommunerne udfører også ledelsestilsyn i form af sagsgennemgang med den enkelte sagsbehandler, hvor alle sagsbehandlerens igangværende sager gennemgås sammen med en leder.

I **Greve Kommune** følger lederen alle nye underretninger i hele sagsforløbet.

“Der er kvalitetssikring, at ledelsen ser alle underretninger. Selv om det faglige ansvar er delegeret ud til rådgiverne, så er lederen inde over alle underretninger i nye sager, der modtages i kommunens centrale forvisitation. Ligesom lederen følger op på, hvad der videre sker i sagen. Den tætte ledelsesmæssige kontrol med underretningssagerne ender op med, at lederen skriver under på alle afgørelser i underretningssagerne.”

I **Aalborg Kommune** skal alle underretninger vurderes samme dag, som de er modtaget, og alle underretninger skal ses af en leder - men ikke nødvendigvis samme dag, det afhænger af sagens alvor.

“Modtagelsesenheden afgør graden af alvoren i underretningen, og hvornår ledelsen skal involveres i sagen - men rådgiveren involverer generelt hellere lederen en gang for meget end en gang for lidt. Minimum 1 gang om ugen skal alle underretninger forelægges for en leder. Alle underretninger skal ligeledes drøftes med lederen, eller lederen skal have en kopi af underretningen. Kommunen har udarbejdet en manual for hvilke vurderinger, der skal forelægges ledelsen og arbejder på en IT-løsning, hvor der mulighed for at ledelsesmæssig opfølgning på underretninger.”

Det fremgår af interviewene med de otte kommuner, at i akutsager, som eksempelvis underretninger om vold og/eller seksuelle overgreb, har kommunerne en skærpet sagsgang. Sådanne sager vil ud over, at der skal handles med det samme, også typisk skulle drøftes med en leder. Det sker i nogle interviewkommuner umiddelbart efter modtagelsen, mens det i andre sker senere i forløbet.

Københavns Kommune har akutvagt i alle lokalmodtagelsesenheder.

“Akutvagten har ikke noget på fastlagt skema på vagtdagen. Akutvagten tager sig både af underretninger i nye og i eksisterende sager. I eksisterende sager inddrages sagsbehandleren, hvis det er muligt og relevant. Københavns

Kommune har fokus ledelsesinddragelse i forhold til akutte sager, og alle underretninger skal have været i hænderne på en leder, men ikke nødvendigvis i akutfasen.”

Muligheden for ledelsessparring ad hoc eller på fastlagte mødetidspunkter giver mulighed for et hurtigere sagsflow, så sagsbehandleren får input til at komme videre med sagen. Samtidig giver det lederen indblik i de underretninger, som er problematiske. Ledelsessparring er i nogle kommuner ikke formaliseret, men en åben mulighed, mens der i andre er sat tid af, hvor der så er mulighed for rådgiverne for at komme med deres sager.

I **Greve Kommune** er der stikprøvekontrol af underretningssagerne en gang om måneden på faggruppemøder. Derudover er der mulighed for ledelsessparring, hvor der er afsat 2 timer ugentligt. Men der er også mulighed for efter behov løbende at få ledelsessparring enten med lederen eller fagspecialist.

5.3 Ledelsessagsgennemgang med de enkelte sagsbehandlere

Kommunerne gennemfører ledelsestilsyn i form af sagsgennemgang med den enkelte sagsbehandler/rådgiver. Ved sagsgennemgangen gennemgår lederen og sagsbehandleren i fællesskab igangværende sager med henblik på at vurdere, hvad er sket, og hvad der skal ske fremover i de enkelte sager. Sagsgennemgangen sikrer dels, at lederen får et overblik over de igangværende sager og dels, at der kommer andre øjne på sagen. En sådan second opinion kan være med til at kvalitetssikre behandlingen af underretningen. Hyppigheden af sagsgennemgang varierer i de interviewede kommuner på mellem 1 og 6 måneder.

Mariagerfjord Kommune har ledelsessagsgennemgang med den enkelte sagsbehandler hver anden måned.

“Ved sagsgennemgangen drøfter lederen sammen med rådgiveren, hvad der sker i sagerne. Hver rådgiver har 35-40 sager, og det tager et par timer at gennemgå sagerne. Rådgiverne oplever det som en god mulighed for at få talt om og prioriteret sagerne. Sagsgennemgangen er således med til at sikre, at sagerne ikke sander til, men at der er et fortsat flow i sagsgangen, eller at det eventuelt kan besluttes, at sagen lukkes.”

Roskilde Kommune har sagsgennemgang to gange årligt af alle sager.

“I sagsgennemgangen gennemgår teamkoordinator hver enkelt sag med rådgiveren. Sagsgennemgangen kan for eksempel resultere i, at man bliver enige om at lukke sagen, hvis der ikke er indikation for at foretage sig yderligere, eller den kan resultere i, at sagsbehandleren får sparring til at komme videre.”

5.4 Ledelsesopfølgning

Ledelsesopfølgning på underretningerne varierer i de otte interviewkommuner. Ledelsesopfølgningen kan ske efter en uge eller efter 1 måned. Eller der kan eventuelt først ske ledelsesopfølgning efter 4 måneder i forbindelse med, at fristen for udarbejdelsen af en § 50 undersøgelse udløber. I nogle kommuner er ledelsesopfølgningen koncentreret om de alvorlige og komplekse underretningssager.

Mariagerfjord Kommune har ledelsesopfølgning med de alvorlige underretningssager.

“Lederen læser en gang om måneden de modtagne omkring 60 - 70 underretninger. På dette tidspunkt kan underretningen fortsat være i visitationenheden, eller den kan være givet videre til en rådgiver i baglandet. Lederen udtager stikprøver, efter hvor alvorlige underretningerne er, og følger op i visitationen eller hos rådgiveren på, hvad der er sket på baggrund af underretningen.”

Greve Kommune har opfølgning i alle underretningssager efter 3- 4 måneder.

“Lederen får en mappe med verserende sager, så hun kan se, hvad der er sket i sagerne. Kriteriet for, at der er sket noget i sagen, er at, der skal være lavet aftaler /afholdt møder eller være påbegyndt en § 50 undersøgelse.”

Faaborg - Midtfyn Kommune har ledelsesopfølgning både på § 50 undersøgelser og på rådgivningsforløb.

“Ledelsesopfølgning sker, indtil DUBU fungerer, manuelt i et regneark. Kommunen har stor datadisciplin med central registrering, hvilket giver gode muligheder for en ledelsesopfølgning på de enkelte sager. Rådgiverne melder ind til den administrative medarbejder, når § 50 undersøgelse er færdig, som så sørger for, at det bliver registreret. Rådgiverne rykkes altid for de sager, som er ved at springe eller har sprunget 4 måneders fristen for en § 50 undersøgelse.

Der er ligeledes opfølgning på § 11, stk. 3 rådgivningsforløb via visitationenheden, hvor man via DUBU kan følge sagerne. Man skriver ind i DUBU, hvad sagen afsluttes med. Hvis forældrene ikke følger aftalen, kan man gå tilbage og se, hvad der er foretaget tidligere. Måske har de sagt nej tak, og så vil det fremgå af DUBU. ”

Skanderborg Kommune fremhæver, at ledelsesopfølgning er blevet muligt med DUBU.

“Der er altid ledelsesopfølgning, inden sagerne lukkes i forvisitationen, men der er ingen opfølgning på, hvad der sker, hvis sagerne overdrages til baglandet.”

Roskilde Kommune har opfølgning på de underretninger, som ikke videregives til baglandet, men som behandles i Forvisitationen.

“Kommunen har første opfølgning efter en uge, dog ikke på underretninger, som er videregivet til rådgiverne i baglandet med henblik på en § 50 undersøgelse, eller hvis underretningen fører til § 11 rådgivning. For at undgå tilsanding i Forvisitationen er der endvidere opfølgning på, hvad der sker i sagen efter henholdsvis 1 måned og 2 måneder.”

6 Tværfagligt samarbejde

6.1 Det tværfaglige samarbejde i interviewkommunerne

I interviewkommunerne er der stort fokus på det tværfaglige samarbejde, særligt i forhold til den forebyggende indsats, men også i forbindelse med sparring om underretninger.

Det store fokus på tværfagligt samarbejde har blandt andet ført til:

- Flere og bedre underretninger
- Bedre samarbejde med skoler og daginstitutioner og en klar forventningsafstemning
- Handleguides
- Undervisning
- Let adgang til rådgivning/vejledning
- Faste tværfaglige møder

“Der bliver lagt meget vægt på samarbejdet med skoler og daginstitutioner – kendskab giver venskab.” (Mariagerfjord Kommune)

6.1.1 Handleguides og Børnelinealen

Flere af interviewkommunerne har udarbejdet en handleguide, som primært er rettet mod fagpersoner med skærpet underretningspligt. Formålet med handleguiderne er at skabe et samlet overblik over de forskellige indsatsmuligheder, når der er bekymring for et barn eller en ung. Formålet er desuden at få en fælles forståelse af, hvornår der kan findes lokale løsninger, og hvornår der er grundlag for en underretning.

I flere kommuner indeholder handleguiden også en *Børnelineal*. *Børnelinealen* er et redskab til systematisk at undersøge børns trivsel og udvikling i samspil med familie og netværk. Hensigten er, at de professionelle vurdering i fællesskab skal munde ud i konkrete ideer til handling, der kan understøtte børns og familiers udvikling. *Børnelinealen* skal sikre en fælles forståelse af de udfordringer, et barn/en ung og/eller en familie kan møde. Samtidig viser *Børnelinealen*, hvad fagpersonerne skal lægge vægt på i deres vurdering af barnets/den unges vanskeligheder.¹²

Aalborg Kommune har udarbejdet handleguiden, *“På Tværs”*, der er udleveret til alle medarbejdere i kommunen, der arbejder med udsatte børn og unge, herunder skoler og daginstitutioner. Handleguiden skal sikre, at samarbejdet mellem Skole- og Kulturforvaltningen, Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen og familien foregår, så barnet og familien får den nødvendige støtte. Handleguiden har fokus på indsatsen før, under og efter en underretning.

¹² *Børnelinealen* er oprindeligt udviklet af socialrådgiver/undervisningskonsulent, familierapeut (MFP), Lis Hillgaard.

Aalborg Kommune Handleguidens 3 overordnede formål

- At kvalificere medarbejderne i de generelt forebyggende tilbud til i højere grad selv at kunne arbejde med udsatte børn og unge med henblik på at forebygge og stoppe problemudvikling og på sigt minimere antallet af underretninger.
- At kvalificere den tidlige tværfaglige indsats, så børn og unge i højere grad kan rummes i de generelt forebyggende tilbud, således at der sikres en helhedsorienteret indsats i forhold til barn og familie og på sigt minimere antallet af underretninger.
- At styrke det tværfaglige samarbejde, så indsatsen bliver så sammenhængende, koordineret og kvalificeret som muligt, efter at underretning til Familiegruppen har fundet sted.

Kilde: "På Tværs", udgivet af Aalborg Kommune, Maj 2012

Handleguiden indeholder både konkrete retningslinjer og handlevejledninger i forhold til den enkelte faggruppe og i forhold til det tværfaglige samarbejde. Derudover indeholder handleguiden også skemamateriale til brug for blandt andet underretninger, mødevirksomhed og koordinering af det tværfaglige samarbejde.

Handleguiden indeholder også en *Børnelineal*, som fagpersoner skal bruge til at vurdere bekymringsgraden af barnets/den unges vanskeligheder, og til at vurdere hvilken indsats der er nødvendig.

I Aalborg kommune har alle fagpersoner modtaget undervisning i forbindelse med, at de modtog handleguiden "På Tværs". Derudover arrangeres der efter behov yderligere undervisning af fagpersonerne.

Roskilde Kommune har udviklet "Roskildemodellen", en guide til de professionelle i kommunen om, hvordan de skal agere når omsorgen svigter for børn og unge under 18 år. Intentionen med modellen er at give fagpersoner, der arbejder med børn og unge et godt udgangspunkt og arbejdsgrundlag, når der er behov for en tidlig indsats overfor de børn, unge og familier, som har særligt brugt for støtte og opmærksomhed. Modellen beskriver:

- Lokal tidlig indsats / tegn og signaler på at noget er galt, når sagen er akut og forældresamarbejdet i de situationer.
- Børnelinealen, et arbejdsredskab

- Underretning til familie og Børn, hvordan og hvornår underrettes, og de professionelle rolle.
- Regler om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger i det tværfaglige samarbejde.

God faglig etik - Roskildemodellen

For at sikre høj faglighed, kvalitet og professionalisme i den forebyggende og tidlige indsats er der i Roskildemodellen blandt andet fastsat nogle fælles principper for god faglig etik. De fælles principper handler om, at:

- støtten skal bygge på barnets eller den unges egne ressourcer, og barnets eller den unges synspunkter skal inddrages med passende vægt i forhold til alder og modenhed
- støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet og i det nære miljø
- barnets eller den unges ressourcer, kompetencer og potentialer for udvikling og læring skal udvikles i børne- og læringsmiljøet i institutioner og skoler
- forældre skal altid inddrages, og vanskelighederne skal så vidt muligt løses i samarbejde med familien
- Det er vigtigt at se barnet eller den unge som en del af en familie og et nærmiljø

Kilde: Roskildemodellen 2012 (revideret udgave af Roskildemodellen fra 2008), Roskilde Kommune

Mariagerfjord Kommune lægger meget vægt på at klæde skoler og daginstitutioner godt på, og i den forbindelse har de udarbejdet handleguiden "*Den lille blå*", som blandt andet beskriver mulighederne for:

- konsultativ bistand,
- tværfagligt teammøde,
- underretninger og
- faglig sparring.

Bagest i "*Den lille blå*" er *Børnelinealen* indsat. *Børnelinealen* bruges til at sikre en tidlig indsats og et godt tværfagligt samarbejde.

Handleguiden "*Den lille blå*" findes på kommunens hjemmeside, og den bruges flittigt af de fagpersoner i kommunen, der arbejder med børn og unge.

Københavns Kommune har også udarbejdet en handleguide, som er tilgængelig på kommunens hjemmeside. Handleguiden beskriver:

- hvad fagpersoner skal være opmærksomme på, hvis et barn ikke trives i institution, skole og dagligdagen,

- hvordan de skal reagere, og
- hvordan de kan tilrettelægge en særlig indsats over for disse børn og unge

Københavns Kommune benytter også Børnelinealen som redskab til at vurdere, om barnets vanskeligheder kan klares i det daglige rum, eller om de kræver en særlig indsats. Børnelinealen findes i handleguiden.

6.1.2 Let adgang til vejledning og rådgivning

I interviewkommunerne bliver der lagt vægt på, at fagpersoner, der arbejder med børn og unge skal have let adgang til rådgivning og vejledning, hvis de er bekymrede for et barn eller en ung. Nogle af interviewkommunerne har faste repræsentanter, som jævnligt er til stede på skoler og daginstitutioner.

Mariagerfjord Kommune har faste rådgivere, som er til stede på skolerne i kommunen 1 gang om måneden i 1-2 timer for at gøre rådgiverne lettere tilgængelige for fagpersonerne på skolerne. Når rådgiverne ikke er på skolerne, varetager de andre opgaver, herunder sagsbehandling. Det har været en succes at have rådgiverne på skolen. Samtidig er det også nemmere for fagpersonerne at ringe til en rådgiver, de kender, når der ikke er nogen rådgiver til stede på skolen.

Herudover er der mulighed for, at fagpersoner i skoler, daginstitutioner og dagplejere kan få konsultativ bistand fra fagspecialister med særlig viden om børns og unges udvikling inden for sundhed, psykologi, sprog eller sociale forhold.

Københavns Kommune har faste socialrådgivere, som er til stede på skoler og daginstitutioner. Skolesocialrådgiverne har ca. 2 skoler hver, mens daginstitutionssocialrådgiverne har ca. 10 daginstitutioner hver. De er ude på skolerne og i daginstitutionerne stort set hele tiden, og de har ikke andre opgaver. De varetager således ikke sagsbehandlingsopgaver.

Skole- og daginstitutionssocialrådgiverens primære opgave er at vejlede pædagoger og lærere, hvis de har en bekymring for et barn. Socialrådgiveren kan blandt andet vejlede lærere/pædagoger og andre fagpersoner om, hvorvidt der i en konkret situation skal udarbejdes en underretning, eller om problemstillingen kan afhjælpes uden der opstartes en børnesag for eksempel ved, at forældrene får råd og vejledning hos socialrådgiveren, bliver henvist til et andet tilbud eller der sættes fælles ind fra skolen/daginstitutionen og socialrådgiverens side. Hvis der skal udarbejdes en underretning til Socialforvaltningen, er det skolen/daginstitutionen, der udarbejder den, men med mulighed for vejledning fra socialrådgiveren. Hvis socialrådgiveren har vurderet, at det er nødvendigt at sende en underretning om et barn, og skolen eller daginstitutionen ikke ønsker at underrette, har socialrådgiveren pligt til selv at underrette Socialforvaltningen.

Socialrådgiveren kan med forældrenes samtykke få adgang til kommunens øvrige oplysninger om barnet og familien.

Samarbejdet mellem rådgivere og fagpersoner har betydet, at kommunen nu modtager underretningerne tidligere end før, og det giver bedre muligheder for en tidlig indsats.

Greve Kommune har meget opsøgende arbejde på skoler og institutioner, hvor de fortæller om, hvornår der er grundlag for en underretning, og hvilke oplysninger underretningen skal indeholde.

6.1.3 Tværfagligt teammøde

Når en fagperson er bekymret for et barn eller en ung, kan der være behov for at søge råd hos relevante samarbejdspartnere. I flere af interviewkommunerne er der faste tværfaglige teammøder, hvor der er mulighed for at drøfte konkrete sager.

På de tværfaglige teammøder deltager også en rådgiver fra kommunen. Hovedformålet med de tværfaglige teammøder er faglig sparring. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der ikke gælder nogen formkrav til underretninger – de kan være skriftlige såvel som mundtlige. Det betyder, at kommunens rådgiver også kan modtage en underretning mundtligt på et tværfagligt teammøde. Det er derfor vigtigt, at rådgiveren er opmærksom på, hvornår der er tale om sparring/rådgivning, og hvornår der er tale om en underretning.

I **Faaborg-Midtfyn Kommune** er der faste tværfaglige teammøder. Møderne planlægges for 1 år ad gangen. På mødet drøftes konkrete bekymringer, og mødet har fokus på, hvordan barnets/den unges situation kan blive bedre. Der er til formålet tværfagligt udarbejdet en handleguide. Fagpersoner kan frit sætte problemstillinger hos konkrete børn på mødet, men forældrene skal være orienterede og opfordres altid til at deltage i møderne. Hvis der ikke er nogle konkrete sager til mødet, bruges mødet til at drøfte generelle problemstillinger.

Fagpersoner i **Aalborg Kommune** har mulighed for at anmode om en tværfaglig drøftelse i *Tværfagligt Team* eller i *Trivselsforum*.

Tværfagligt Team rådgiver og vejleder familier med børn i alderen 0-5 år om barnets opvækst og udvikling. Det *Tværfaglige Team* kan kontaktes af fagpersoner, der ønsker en tværfaglig drøftelse af en bekymring, og det kan foregå både med forældrenes samtykke og anonymt. Forældrene har også mulighed for selv at henvende sig.

Alle skoler i Aalborg Kommune har et *Trivselsforum*, som har til formål at optimere og koordinere indsatsen for elevernes trivsel.

Formålet med *Trivselsforum* (tværfagligt teammøde) er at yde en generel indsats over for børn og forældre i forhold til eksempelvis sundhedsfremme, alkohol og misbrug, dels spore tegn på mistrivsel, så der kan iværksættes en tidlig og koordineret indsats i samarbejde med eleven og elevens forældre.

Trivselsforum skal også samarbejde om en særlig indsats over for børn og unge, der er alvorligt truede på grund af stort fravær, misbrug, begyndende kriminalitet m.v.

Trivselsforum har følgende faste repræsentanter:

- en skoleledelsesrepræsentant,
- skolens trivselsperson,
- den faste PPR-medarbejder,
- skolesundhedsplejersken,
- den faste rådgiver fra Familiegruppen og
- SSP-læreren (hvis der ikke er sammenfald mellem SSP og trivselsperson)
- Eventuelt ad-hoc repræsentanter
- forældre og elever inddrages/indkaldes, hvis eleven drøftes i Trivselsforum

Trivselsforum kan drøfte både tvivlsager og eksisterende underretningssager, og drøftelserne kan omfatte:

- gensidig rådgivning,
- forslag til undersøgelser i forhold til barn/familie,
- opgave- og ansvarsfordeling
- aftale om tilbagemelding til forældrene om de førte drøftelser i det omfang, forældrene ikke har deltaget i disse

Mødet resulterer i en konkret plan for, hvem der gør hvad, og det aftales, hvordan forældrene skal inddrages i det videre forløb.

Der er stor forskel på, hvordan *Trivselsforum* fungerer på de enkelte skoler. Nogle skoler er bedre til at forsøge at finde en løsning, som ikke involverer myndighederne.

I **Mariagerfjord Kommune** kan fagpersoner drøfte deres bekymringer for børn/unge med flere forskellige fagspecialister på tværfaglige teammøder. Møderne afholdes på faste ugedage hver 4. uge.

Inden en fagperson indkalder til et tværfagligt teammøde, forventes det, at fagpersonen har drøftet barnets/den unges situation i eget faglige regi. Hvis der er grund til bekymring, skal forældrene inddrages tidligt i forløbet med henblik på at få et tæt samarbejde så tidligt som muligt.

På de tværfaglige møder deltager teamkoordinatoren, familierådgiveren, sundhedsplejersken og PPR psykolog. Derudover deltager en repræsentant fra barnets/den unges skole eller daginstitution/dagpleje samt eventuelt andre. Forældrene anses som de vigtigste deltagere, og de deltager også. Forældrene har mulighed for at invitere yderligere deltagere med til mødet.

Forud for mødet skal fagpersonen sørge for, at

- informere forældrene
- indhente skriftligt samtykke fra forældrene (lykkes det ikke, kan sagen forelægges for det tværfaglige team 1 gang)
- udfylde et sparringsskema.

På møderne kan fagpersoner og specialister sparre med hinanden sammen med forældrene med fokus på en fælles helhedsorienteret og rettidig indsats. På møderne er der ikke mulighed for at bevillige en bestemt indsats, men der er mulighed for at drøfte forskellig løsningsmuligheder.

Samarbejde med politiet

Interviewkommunerne synes generelt, at samarbejdet med politiet fungerer godt. I Nordjylland vil man nu styrke samarbejdet mellem politi og kommuner yderligere. Nordjyllands Politi vil blive bedre til at identificere de familier, hvor der er grundlag for bekymring for et barn eller en ung. Nordjyllands Politi har derfor taget et nyt søgeværktøj til kriminalitetsanalyse i brug – PolSpots socialsøgning. Med det nye søgeværktøj, kan politiet udarbejde en analyse af bestemte fokuspersoner, som lokalpolitistationernes kriminalpræventive medarbejdere og kommunernes kontaktpersoner kan bruge til en vurdering af, hvilke foranstaltninger der er behov for at iværksætte.¹³

6.1.4 Udfordringer

Flere af interviewkommunerne fremhæver, at det har taget tid at få det gode tværfaglige samarbejde med skoler og institutioner til at fungere.

“Der var mange fordomme og frustrationer, der skulle overvindes, før det gode samarbejde med skolerne kom op at køre,” (Københavns Kommune).

“Tidligere var kommunen ikke god nok til at skabe tillid og samarbejde, og hvis fagpersonerne ikke forstår, hvad der foregår, er det svært,” (Faaborg-Midtfyn Kommune.)

Interviewkommunerne bemærker også, at selv om det tværfaglige samarbejde fungerer godt, er der stadig udviklingsmuligheder.

Flere bemærker, at fagpersoner i blandt andet skoler og daginstitutioner kan blive bedre til at udfylde underretninger korrekt. Det ses også i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, hvor en stor del af kommunerne vurderer, at underretninger modtaget efter 1. januar 2011 ikke giver et bedre vurderingsgrundlag end tidligere

¹³ Der er tale om et pilotprojekt, som kører hos Nordjyllands Politi i 2013.

“Vi har arbejdet meget med, hvordan man udfylder en underretning sammen med forældrene,” (Faaborg-Midtfyn Kommune).

“Der er meget opdragelse i underretninger – nøgleordet er samarbejde med familien,” (Odder Kommune).

Et andet sted, hvor flere interviewkommuner ser forbedringsmuligheder er samarbejdet med sundhedsplejersker og dagplejere. Der er sket en stor udvikling i samarbejdet med skoler og daginstitutioner, men samme udvikling har ikke fundet sted i samarbejdet med sundhedsplejersker og dagplejere.

“Der er fortsat et opmærksomhedspunkt og udviklingspunkt i forhold til at sundhedsplejersker og dagplejere skal blive hurtigere til at underrette.” (Aalborg Kommune).

6.2 Tværgående samarbejde på landsplan

Underretninger til kommunerne kommer i høj grad fra fagfolk med skærpet underretningspligt. Flere kommuner oplyser i spørgeskemaundersøgelsen, at de har registreret en ændring af underretningernes kvantitet og kvalitet efter 1. januar 2011.

Hvem underretter?

42 af de 85 svarkommuner har registreret en ændring i underretningsmønsteret efter 1. januar 2011 i forhold til hvem, der underretter. I 18 kommuner er der ikke registreret nogen ændringer, og i 25 kommuner har de ikke taget stilling til eller er uoplyst, om der er sket ændringer i underretningsmønsteret, se tabel 6.1.

Tabel 6.1 Ændring i underretningsmønsteret efter 1. januar 2011 i forhold til hvem, der underretter. Antal og procent

	Antal	Procent
Ja	42	49
Nej	18	21
Ved ikke/uoplyst	25	30
I alt	85	100

Hovedparten af de kommuner, der har registreret en ændring i underretningsmønsteret, har oplyst, at de modtager langt flere underretninger fra fagfolk, herunder fra:

- skoler
- tandplejen
- daginstitutioner
- politi
- sygehus

- anden forvaltning
- læger
- sundhedsplejersker

Der er også mange af kommunerne, der har oplevet en stigning i underretninger fra private borgere.

Hvornår underrettes der?

29 af de 85 svarkommunerne oplyser, at der er sket en ændring i underretningsmønsteret efter 1. januar 2011 i forhold til, hvornår i forløbet, der underrettes. 25 kommuner har ikke set nogen ændringer, og 31 kommuner har ikke taget stilling til eller er uoplyst, om der er sket ændringer, se tabel 6.2.

Tabel 6.2 Ændring i underretningsmønsteret efter 1. januar 2011 vedrørende hvornår i forløbet, der underrettes. Antal og procent

	Antal	Procent
Ja	29	34
Nej	25	30
Ved ikke/uoplyst	31	36
I alt	85	100

Mange af de kommuner, der har set ændringer i underretningsmønsteret, har uddybet deres besvarelse og oplyst, at der underrettes tidligere i forløbet.

”Sundhedsplejersker, skoleledere og pædagogiske ledere er blevet betydeligt mere opmærksomme på at sende underretninger rettidigt. Tidligere kunne der være en berøringsangst af hensyn til det videre samarbejde med forældrene. Der er sket en betydelig opkvalificering af samarbejdet omkring udsatte børn,” (Skanderborg Kommune).

Vurderingsgrundlaget

En stor del af kommunerne vurderer ikke, at underretninger modtaget efter 1. januar 2011 giver et bedre vurderingsgrundlag end tidligere. 48 kommuner vurderer, at vurderingsgrundlaget er uændret, 12 vurderer, at det er ændret i mindre grad, 18 vurderer, at det er ændret i nogen grad. Kun 3 kommuner vurderer, at underretninger modtaget efter 1. januar 2011 giver et bedre underretningsgrundlag end tidligere, se tabel 6.3.

Tabel 6.3 Vurdering af, om underretninger modtaget efter 1. januar 2011 giver kommunen et bedre vurderingsgrundlag end tidligere. Antal og procent

	Antal	Procent
Ja, i høj grad	3	4
Ja, i nogen grad	18	21
Ja, i mindre grad	12	14
Nej, uændret	48	56
Uoplyst	4	5
I alt	85	100

Nogle kommuner har uddybet deres svar og oplyst, at de har udarbejdet særlige underretningsskemaer til fagprofessionelle på kommunernes hjemmeside.

“Randers Kommune har sikret en vis ensartethed i underretningerne, idet der er lavet underretningsskemaer, der er tilgængelige på kommunens hjemmeside. Disse sikrer, at alle væsentlige forhold kan blive og bliver beskrevet,” (Randers Kommune).

Andre kommuner har oplyst, at de har udarbejdet retningslinjer til professionelle samarbejdspartnere, og flere kommuner har også udbygget det tværfaglige samarbejde med samarbejdspartnerne.

“Det udbyggede tværfaglige samarbejde har givet samarbejdspartnerne større kendskab til de oplysninger, som er nødvendige i en underretning,” (Rødovre Kommune).

Underretninger om børn og unge – kommunernes gode erfaringer

Juni 2013



Ankestyrelsen

BILAG

Bilag 1 Baggrund og anvendt metode

1.1 Undersøgelsens baggrund

Satspuljepartierne blev i efteråret 2012 enige om at afsætte midler til en samlet indsats for at forebygge vold og overgreb mod børn og unge – den såkaldte Overgrebspakke. Pakken indebærer blandt andet et ønske om øget fokus og systematik i kommunernes behandling af underretninger.

For at understøtte kommunernes arbejde med underretningsområdet er Ankestyrelsen bedt om at udarbejde denne rapport, som skal fremhæve gode eksempler og give inspiration.

Undersøgelsen baserer sig på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse samt interviews med otte kommuner.

1.2 Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse

Alle landets kommuner blev i juni 2012 bedt om at besvare et spørgeskema om kommunens organisering og behandling af underretninger om udsatte børn og unge. Kommunerne blev blandt andet bedt om at besvare spørgsmål om kommunens registrering af underretninger, om kvaliteten af underretningerne samt om kommunens organisering på underretningsområdet.

Spørgeskemaet er i perioden juni – august besvaret af 85 ud af 97 kommuner. Vallensbæk og Ishøj Kommuner har indgået tværkommunalt samarbejde på børneområdet, hvorfor skemaet er besvaret samlet for begge kommuner. Det svarer til

en besvarelsesprocent på 88. Ikke alle kommuner har besvaret alle spørgsmål. Det fremgår af hver tabel, hvor mange kommuner, der har besvaret.

1.3 Valg af interviewkommuner

De individuelle interviews er gennemført med følgende otte kommuner: Aalborg, Odder, Skanderborg, Faaborg-Midtfyn, Mariagerfjord, Roskilde, Greve og København.

Kommunerne er blandt andet valgt på baggrund af deres besvarelse på det landsdækkende spørgeskema. Her har alle de interviewkommunerne oplyst, at de har en koordineret modtagelse af underretninger. Endvidere har kriterier som geografisk placering og befolkningsmæssigt grundlag været anvendt ved udvælgelsen.

1.4 Temaer i interviewguiden

Interviewene blev gennemført i november 2012 som semi-strukturerede interviews. Interviewene tog udgangspunkt i kommunens besvarelse af spørgeskemaet samt i følgende temaer:

- Organisering af myndighedsområdet i forhold til modtagelse og behandling af underretninger
- Procedurer og praksis ved behandling af underretninger i nye sager
- Procedurer og praksis ved behandling af underretninger i eksisterende sager
- Opfølgning på underretninger
- Procedurer for afslutning af sager – herunder hvor der ikke iværksættes foranstaltninger på baggrund af underretningen
- Kommunens arbejde med tidlig indsats og opsporing og kommunens tværfaglige samarbejde

Kommunerne har selv valgt hvilke funktioner/personer, der har været repræsenteret ved interviewet. Ved stort set alle interviews deltog enten lederen af familierådgivningen eller en faglig leder for underretningsområdet. Herudover deltog mindst én person fra den koordinerede modtagelses/visitationsfunktion. I et enkelt tilfælde deltog også en administrativ medarbejder, som – i flere kommuner – er førstemand af underretninger.

1.5 Undersøgelsens hjemmel

Kommunerne har efter § 71 i retssikkerhedsbekendtgørelsens kapitel 13 pligt til at medvirke med oplysninger til Ankestyrelsen ved særlige undersøgelser. Herunder § 82 i retssikkerhedslovens kapitel 12 at medvirke med statistisk oplysninger, som social- og integrationsministeren beder om.