

Udfordringer i sagsbehandlingen på området for udsatte børn og unge

Ankestyrelsens velfærdsundersøgelser
Oktober 2010



Ankestyrelsen



Ankestyrelsen

Titel Udfordringer i sagsbehandlingen på området for udsatte børn og unge
Udgiver Ankestyrelsen, oktober 2010
ISBN nr 978-87-7811-128-9
Opsætning Ankestyrelsen
Bestilling Ankestyrelsen
Amaliegade 25, Postboks 9080, 1022 København K
Telefon 33 41 12 00, Telefax 33 41 14 00, E-post ast@ast.dk
Hjemmeside www.ast.dk

Indhold

Side	Kapitel
4	Forord
5	1 Sammenfatning
9	2 Organisatoriske udfordringer
12	3 Juridiske udfordringer
19	4 Ledelsesmæssige udfordringer
26	5 Sagsbehandlerkultur og dokumentationsudfordringer
30	6 Kompetenceudvikling og faglig sparring
36	Bilag 1 Metode
38	Bilag 2 Resumé fra praksisundersøgelsen om anbringelser 2009
42	Bilag 3 Afklaring af forældremyndighed og samtykke

Forord

Indenrigs- og Socialministeren (nu Socialministeren) har på et samråd med Folketingets Socialudvalg den 2. februar 2010 givet tilsagn om, at Ankestyrelsen gennemfører en opfølgning på praksisundersøgelsen om anbringelser af børn og unge fra 2009¹.

Formålet med opfølgningen har været gennem en kvalitativ interviewundersøgelse at afdække de udfordringer, der kan være i forbindelse med at overholde lovgivningen på området for udsatte børn og unge, idet praksisundersøgelsens resultater har vist, at lovgivningen i flere tilfælde ikke bliver overholdt. Derudover er de deltagende kommuner fra praksisundersøgelsen blevet tilbudt en gennemgang af specifikt udvalgte sager med henblik på fremadrettet læring om regler og praksis i forhold til lovgivningen på området.

Ankestyrelsen har derfor været på besøg i samtlige 14 kommuner, der deltog i praksisundersøgelsen, dels for at gennemføre interviewundersøgelsen om kommunernes udfordringer, dels for at gennemgå konkrete sager med sagsbehandlere og ledere i kommunerne.

Denne rapport bygger på resultaterne fra den kvalitative interviewundersøgelse, hvor sagsbehandlere og ledere i de 14 kommuner beretter om de udfordringer, der skaber barrierer for at overholde lovgivningen i den daglige sagsbehandling. Undersøgelsen er dermed en afrapportering af kommunernes egne forklaringer, repræsenteret ved sagsbehandlernes og lederes udsagn, på, at lovgivningen er svær at overholde i praksis.

Sagsgennemgangen i kommunerne er ikke direkte afrapporteret, men indgår indirekte i interviewundersøgelsen, idet sagsgennemgangen har fungeret som pejling for relevante emner at interviewe sagsbehandlere og ledere ud fra.

Ankestyrelsens besøg er blevet taget positivt imod i kommunerne, og kommunerne har tilkendegivet stor begejstring for læringsudbyttet af sagsgennemgangen. I den forbindelse skal Ankestyrelsen samtidig takke de deltagende kommuner for den positive modtagelse og indstilling til besøget.

¹ Ankestyrelsen (2009) *Ankestyrelsens praksisundersøgelse. Anbringelser af børn og unge*. www.ast.dk

1 Sammenfatning

Denne rapport bygger på resultaterne fra en kvalitativ interviewundersøgelse om kommunernes udfordringer med at overholde lovgivningen i praksis på området for udsatte børn og unge.

Undersøgelsen er gennemført for Indenrigs- og Socialministeren (nu Socialministeren), og er en del af Ankestyrelsens opfølgning på praksisundersøgelsen om anbringelser af børn og unge fra 2009. Udover interviewundersøgelsen har opfølgningen på praksisundersøgelsen indbefattet en sags gennemgang af udvalgte sager i kommunerne.

Den kvalitative interviewundersøgelse er tilvejebragt ved interview med sagsbehandlere og ledere i de 14 deltagende kommuner fra praksisundersøgelsen. Resultaterne i denne rapport bygger dermed på kommunernes egne forklaringer på de udfordringer, der er med at forene lovgivning og praksis i sagsbehandlingen på området for udsatte børn og unge.

Rapporten er opdelt i fem kapitler svarende til de fem overordnede emner, der har været gennemgående på tværs af kommunerne og på tværs af sagsbehandler- og ledelsesniveauet. Kapitlerne er følgende:

- Organisatoriske udfordringer
- Juridiske udfordringer
- Ledelsesmæssige udfordringer
- Sagsbehandlerkultur og dokumentationsudfordringer
- Kompetenceudvikling og faglig sparring

Hvor nogle af emnerne særligt berører udfordringer på enten sagsbehandler- eller ledelsesniveau, er andre emner karakteriseret ved at være særlige udfordringer for kommunen eller den konkrete sagsbehandling med udsatte børn og unge. Kapitlerne redegør samtidig for de emner, hvor sagsbehandlere og ledere har divergerende opfattelser af udfordringer i sagsbehandlingen og hensigtsmæssigheder med forskellige tiltag. Der er desuden i nogle af beskrivelserne af de forskellige udfordringer også indflettet redegørelser for, hvordan udfordringerne ifølge sagsbehandlere og ledere kan løses.

De væsentligste resultater fra undersøgelsen er præsenteret nedenfor.

Det overordnede billede af udfordringer og muligheder

Det er karakteristisk for både sagsbehandlere og ledere i samtlige kommuner, at de lægger vægt på overholde lovgivningen på børneområdet. De oplever således lovgivningen som en vigtig ramme for at udføre sagsbehandlingen på den mest hensigtsmæssige måde og dermed træffe de rigtige afgørelser.

Samtidig er den gennemgående vurdering i kommunerne, at særligt tidspres og sagsbehandlings it-systemer udgør en vedvarende udfordring for, at sagsbehandlingen er i overensstemmelse med lovgivningen. Det er de samme to vilkår, som sagsbehandlere og ledere nævner, først og fremmest skal løses, hvis sagsbehandlingen fremadrettet skal være i overensstemmelse med reglerne.

Selvom stort set alle kommuner har haft opnormeringer på børneområdet siden kommunalreformen, vurderes det blandt både ledere og sagsbehandlere, at arbejdsvilkårene ikke overlader den fornødne tid til at kunne behandle alle sager i overensstemmelse med reglerne. Tidspreset kan forklares med de forskellige udfordringer, der angives i rapporten. Eksempelvis er utilsigtede effekter af organiseringen og udfordringer med rekruttering og fastholdelse af medarbejdere medvirkende til at skabe tidspres i sagsbehandlingen.

En særlig udfordring, som samtidig også påvirker tidspreset, er kommunernes it-systemer til varetagelse af journalisering, dokumentation og indberetninger. Ifølge både sagsbehandlere og ledere skaber kommunernes it-systemer arbejdsvilkår, der i høj grad udfordrer kvaliteten i sagsbehandlingen, herunder at sagsbehandlingen opfylder lovkravene. Forældede it-systemer, nye komplicerede it-systemer og et sammensurium af systemer, som ikke "taler" sammen komplicerer og forsinker sagsbehandlingen, hvormed krav om skriftlighed og dokumentation er vanskelige at overholde.

Organisatoriske udfordringer

I forsøget på at effektivisere og ensarte sagsbehandlingen har mange kommuner oprettet modtageteams og visitationsudvalg, som står for henholdsvis at modtage underretninger og at bevillige foranstaltninger. Ofte har modtageteamet og visitationen dog en lang sagsbehandlingstid, hvilket giver den utilsigtede effekt, at sagsbehandlerne har vanskeligt ved at overholde tidsfristerne, for eksempel i forhold til § 50 undersøgelsen.

Juridiske udfordringer

Generelt udtrykker sagsbehandlere og ledere sig positivt over for lovgivningens krav på området for udsatte børn og unge. De beskriver dog en række udfordringer, som gør det svært at overholde lovgivningen på visse punkter.

Fire måneders fristen

Ifølge både sagsbehandlere og ledere er tidsfristen på fire måneder, til at indhente oplysninger og herefter udarbejde en § 50 undersøgelse, ikke realistisk at overholde i praksis. Sagsbehandlerne og lederne vurderer desuden, at der frem til praksisundersøgelsens resultater om tidsfristen har været usikkerhed om, hvornår starttidspunktet for § 50 undersøgelsen skal måles fra.

Socialfaglig kompetence udvikling efterspørges i forhold til handleplan

Sagsbehandlerne er bevidste om, at handleplanen er et arbejdsredskab til opfølgning og til styring af de iværksatte foranstaltninger. Ifølge sagsbehandlerne mangler de dog socialfaglige kompetencer til at konkretisere handleplanerne, og derfor opleves handleplanerne ofte som rutineprægede og ikke meningsfulde. Lederne er ikke tilsvarende fokuseret på denne udfordring.

Afklaring af forældremyndighed og indhentelse af samtykke

I alle kommuner oplever sagsbehandlerne, at afklaring af forældremyndighed og indhentelse af samtykke er en udfordring. Sagsbehandlerne skal indhente samtykke fra alle relevante parter for at kunne foretage en § 50 undersøgelse og iværksætte frivillige foranstaltninger. Sagsbehandlerne oplever, at det ofte er meget besværligt og tidskrævende at indhente oplysninger i forbindelse med afklaring af forældremyndigheden. Dette er en af begrundelserne for, at samtykke ikke er indhentet fra alle relevante parter i særligt vanskelige sager. Lederne giver ikke tilsvarende udtryk for, at de er bekendt med denne problemstilling.

Ledelsesmæssige udfordringer

Alle kommuner har en form for ledelsesmæssigt tilsyn, hvor det undersøges, om sagerne overholder lovgivningen. Både sagsbehandlere og ledere udtrykker sig positivt om behovet for at kontrollere kvaliteten i sagsbehandlingen. Sagsbehandlerne påpeger imidlertid, at tilsynet ofte mangler et læringselement, idet lederne i de fleste kommuner ikke giver tilbagemeldinger efter sagsgennemgangen. Dermed bærer ledelsestilsynet ifølge sagsbehandlerne overvejende præg af kontrol og ikke fremadrettet læring.

Sagsbehandlerkultur og dokumentationsudfordringer

Både sagsbehandlere og ledere erkender, at det er en udfordring at prioritere dokumentationsarbejdet i en travl hverdag. Indstillingen til sagsbehandlingen bærer præg af en enten-eller-attitude i forhold til, at sagsbehandlerne enten prioriterer skrivearbejdet eller handling i form af socialfaglige udredninger og borgerkontakt. Dette beror ifølge både sagsbehandlere og ledere på en generationsforskel, hvor især de nyuddannede sagsbehandlere har lovgivningen, og dermed det administrative arbejde, som primære interesseområde. Heroverfor er de mere erfarne sagsbehandlere mere orienterede mod borgerkontakten og det socialfaglige arbejde som interesseområde.

Kompetenceudvikling og faglig sparring

Der er blandt sagsbehandlerne stor efterspørgsel efter en juridisk konsulent, der kan fungere som faglig sparringspartner, da teamlederne, ifølge sagsbehandlerne, enten ikke har det nødvendige overskud eller faglige kompetencer til at fungere i denne rolle. Sagsbehandlere i kommuner med en juridisk konsulent tilknyttet familieafdelingen udtrykker alle, at de er meget tilfredse med at kunne benytte en faglig konsulent til at få juridisk sparring. Det er vurderingen, at det er med til at øge kvaliteten i sagsbehandlingen.

2 Organisatoriske udfordringer

Hovedparten af kommunerne har i løbet af de seneste år foretaget ændringer i organiseringen af sagsbehandlingen i Familieafdelingen. Det er sket som en følge af kommunalreformen, hvor mange kommuner er blevet sammenlagt, og man derfor har skullet finde en fælles organiseringsform. Det har dog ifølge lederne også været en nødvendig proces for at kunne opfylde de lovgivningsmæssige krav på området.

Både ledere og sagsbehandlere udtrykker, at organisationsændringerne har været en meget hård proces at komme igennem, da det har krævet store ressourcer at forene kommuner med ofte meget forskellige kulturer og arbejdsgange og få en ensartet kvalitet og metode i sagsbehandlingen.

Der er stadig forskelle på, hvordan kommunerne organiserer sagsbehandlingen. I nogle kommuner er sagsbehandlere meget specialiseret, idet der er oprettet modtageteams, undersøgelsesteams og handleteams, i hvilke kun enkelte områder i et sagsforløb bliver behandlet før et andet team tager over. Andre kommuner har valgt en arbejdsgang, hvormed en samlet afdeling både modtager sagen samt udarbejder § 50 undersøgelsen og handleplanen. Flere kommuner er derudover stadig i en omstillingsfase, hvor forskellige organiseringsstrukturer bliver efterprøvet.

2.1. Oprettelse af modtageteams er et forsøg på at effektivisere sagsbehandlingen

Kommuner har i stigende grad valgt at oprette modtageteams. Modtageteamet behandler indledningsvis alle nye underretninger. Hvis det bliver vurderet, at der er grundlag for at oprette en sag og foretage en § 50 undersøgelse, overgår sagen til den egentlige sagsbehandling. Modtageteams er ifølge lederne et forsøg på at effektivisere sagsbehandlingen gennem specialisering af arbejdsgangene. Det er hensigten, at tidsfristerne som lovgivningen fastsætter, eksempelvis tidsfristen for en § 50 undersøgelse, dermed bedre kan blive overholdt i praksis. Mange sagsbehandlere ser oprettelse af modtageteams som et positivt tiltag, idet sagsbehandlere beskæftiget i "handleteams" forskånes for at skulle

behandle og vurdere henvendelser og underretninger. Dermed opstår der færre forstyrrelser i hverdagen til gavn for den egentlige sagsbehandling.

Modtageteamet har yderligere den funktion at skabe en buffer i arbejdsfordelingen mellem sagsbehandlerne i handleteamet og normalområdet, det vil sige skoler og dagtilbud mv. Ifølge nogle sagsbehandlere kan der være problemer i forhold til afgrænsning af, hvilke sager normalområdet skal behandle, og hvilke sager der hører ind under de kommunale myndigheder. Modtageteamet har bedre mulighed i forhold til den enkelte sagsbehandler til at tage stilling til, om der er grundlag for en egentlig social sag eller, om det er en sag, der skal afhjælpes inden for normalområdet.

”Modtageteamet fungerer som et afklarende led på, om det skal blive til en sag, der skal til sagsbehandling eller om det kan afhjælpes i PPR, skoleafdelingen, eller om det er en voksenproblematik eller noget helt andet”.

Den største problemstilling i forbindelse med modtageteamet er, ifølge sagsbehandlerne, at det ofte tager lang tid for modtageteamet at behandle underretninger og videresende sagerne til de øvrige teams, i tilfælde hvor det bliver vurderet, at der er behov for en § 50 undersøgelse. Det kan derfor i praksis være svært at overholde lovgivningens krav om maksimalt fire måneder til at udarbejde § 50 undersøgelsen, som netop er hensigten med oprettelsen af modtageteams.

”Før der har været netværksmøder og alt det andet, og sagsbehandleren i modtageteamet har snakket med familien, og vurderer at der er behov for at igangsætte en undersøgelse, først der får vi sagen, og så er der allerede gået halvanden til to måneder. Så har jeg kun to måneder til at indhente oplysninger fra skole og fritidshjem og få vurderet sagen i visitation. Det holder ikke i retten”.

2.2 Flere indstillinger til foranstaltninger skal i visitation

I alle kommuner skal sagsbehandlerens indstillinger til de fleste foranstaltninger vurderes i et visitationsudvalg, hvor den øverste ledelse er repræsenteret og har den afgørende beslutningskompetence.

Formålet med visitationen er at sikre en ensartet kvalitet i sagsbehandlingen, så borgerne får det samme serviceniveau, uafhængig af sagsbehandleren. Desuden anvender lederne også visitationen til at vurdere, om en billigere foranstaltning, med samme resultat, kan blive taget i anvendelse i stedet for en dyrere foranstaltning. Som en leder udtrykker det:

”Det er ikke nødvendigvis de dyreste foranstaltninger, der er de bedste”.

Der er forskel på, hvilke foranstaltninger rådgiverne i de forskellige kommuner selv kan træffe, og hvilke foranstaltninger, der skal vurderes i visitationen. I nogle kommuner kan rådgiverne kun træffe foranstaltninger op til et vist beløb, eksempelvis 3.000 kr., mens det i andre kommuner kun er foranstaltninger vedrørende anbringelse, der skal i visitationen. Der er dog en klar tendens til, at en stadig større del af foranstaltningerne skal i visitationen.

Nogle sagsbehandlere er kritiske over for visitationen, idet de oplever, at fokus i sagerne ofte bliver økonomisk med henblik på at begrænse udgifter til foranstaltningerne. Dermed bliver kvaliteten i sagsbehandlingen, ifølge sagsbehandlerne, ikke forbedret gennem visitationen. Konsekvensen ved det økonomiske fokus bliver, at sagsbehandlingstiden bliver forlænget grundet den dokumentation, der bliver krævet, for at få foranstaltningerne bevilliget:

”Det har ikke noget med kvalitet at gøre, det er alene økonomisk styring, det handler om. Og det er det, der belaster os i, at man skal indstille og reagere for hele tiden at få en indsats bevilliget og iværksat den støtte, der er brug for”.

”Og hvis man selv kunne det, så havde man måske været i gang to måneder før, i stedet for at det skal ligge ved lederen, og hun har ikke tid til at behandle den ansøgning. Og så kommer man til at sidde og skulle forsvare, at der er andre, der ikke gør det arbejde”.

Der er også nogle sagsbehandlere, især de mere erfarne, der vurderer, at de selv er i stand til at træffe beslutning om foranstaltninger. Tidligere har de selv haft kompetence til at iværksætte de fleste foranstaltninger, og de oplever den mindre grad af kompetence som en form for mistillid fra ledelsens side.

Nogle sagsbehandlere er dog på den anden side positive i forhold til at få en faglig diskussion og vurdering af sagen, som visitationen giver mulighed for.

”Fordelen ved, at sager skal op i visitationsudvalget, det er, at man får en god drøftelse. Vi har ikke altid været enige, og så er der kommet nogle vinkler på, som jeg har skullet have med, og det har været rigtig godt”.

3 Juridiske udfordringer

”Juraen, har jeg ikke de store problemer med”, udtaler en af de interviewede sagsbehandlere på spørgsmålet, om der er særlige juridiske problemstillinger, der skaber udfordringer i forhold til at overholde lovgivningen i sagsbehandlingen. Som udgangspunkt er det den generelle holdning blandt sagsbehandlerne og lederne, at det ikke så meget er den juridiske forståelse af reglerne, men snarere hensigtsmæssigheden af de forskellige lovkrav, der gør, at sagsbehandlingen ikke altid er i overensstemmelse med reglerne.

Der er dog også enkelte juridiske regler, som både sagsbehandlere og ledere udtrykker forståelsesmæssig usikkerhed om, herunder tidsfrister og procedurer i forbindelse med afklaring af forældremyndighed og indhentelse af samtykke.

Når både ledere og sagsbehandlere udtaler sig om lovgivningen på området for udsatte børn og unge, fremhæver flere, at reglerne ændrer sig for ofte. Dermed er det en vedvarende udfordring at sætte sig ind i de nye regler og få dem implementeret i praksis:

”Der sker hele tiden noget på det lovmæssige område. Man mister kontinuitet i sagsbehandlingsdelen. Man når knapt nok at få arbejdsgange og systematik i det, der er, så kommer der noget nyt, som man bruger vældig meget tid på at få indlært og få ind på rygraden”.

Lovændringerne er ressourcekrævende for praktikerne at bruge tid på, og de oplever ikke altid, at der er en logik i de nye regler. Som eksempel nævner en sagsbehandler den lovpligtige § 50 undersøgelse og kravet om, at undersøge andre børn i familien:

”Førhen kunne man godt lave en § 50 på samtlige børn i familien. Nu skal man lave en § 50 på hvert enkelt barn. Og nu laver man det så om igen med Barnets Reform”.

En leder nævner afskaffelsen af kravet om kvalitetsstandarder i sagsbehandlingen (servicelovens § 138) som følge af Barnets Reform. For lederen er det både fagligt og økonomisk ulogisk at afskaffe kravet, når kommunerne har brugt ressourcer på at udvikle og implementere standarderne.

”Det bekymrer mig, at man med Barnets Reform lægger op til, at det er frit valg, om kommunen vil udvikle standarder for sagsbehandlingen (...) Og så ved jeg godt, man

siger, at det er frivilligt at udvikle det alligevel i kommunen, men der er det her område nok præget af, at vi gør nogle ting, fordi det er lovgivningsmæssige krav”.

Der er ifølge lederne en udfordring at bevare motivationen for at følge op på og sikre implementering af reglerne, når lovgivningen vedvarende ændres.

3.1 § 50 undersøgelsen er meningsfuld

Det fremgik af praksisundersøgelsen om anbringelser fra 2009, at flere § 50 undersøgelser, sammenlignet med det foregående års undersøgelser, var indholdsmæssigt i overensstemmelse med lovgivningen, og dermed kvalitativt i orden.

Tendensen svarer ganske godt til sagsbehandlerne egne holdninger om § 50 undersøgelsen. Således udtrykker sagsbehandlerne sig i udpræget positive vendinger om både de indholdsmæssige krav til § 50 undersøgelsen og formålet med undersøgelsen:

”Undersøgelsen er et fantastisk redskab til at komme ind på familien med. Og nogle gange bliver en foranstaltning faktisk overflødig, fordi man med undersøgelsen får åbnet op og skabt en bevidsthed om nogle ting, og får sat en proces i gang i familien, så bare det at lave undersøgelsen kan næsten have en helbredende virkning”.

”De seks punkter (i § 50 undersøgelsen, red.) er geniale, fordi selvfølgelig er det vigtigt med fritidsdelen og eksempelvis ikke kun adfærden”.

Flere af sagsbehandlerne betragter § 50 undersøgelserne som et vigtigt styringsredskab i afklaringsprocessen om, hvorvidt et barn eller en ung har behov for særlig støtte. Det grundige arbejde med de forskellige punkter i undersøgelsen, såsom familie-, sundheds- og fritidsforhold, kvalificerer beslutningen om, hvorvidt der er behov for støtte og hvilken form for støtte, der er mest hensigtsmæssig.

Men som citaterne ovenfor illustrerer, fungerer undersøgelsen gennem udredningsarbejdet med familien og barnet/den unge også som den støtte, der i nogle sager viser sig at være tilstrækkelig til at afhjælpe familiens problemer, hvorefter behovet for støtte efterfølgende kan afhjælpes gennem forebyggende foranstaltninger.

Det springende punkt, som både sagsbehandlere og ledere mener er en udfordring i forhold til § 50 undersøgelsen, er kravet om at færdiggøre undersøgelsen inden for fire måneder. Overholdelse af tidsfristen var samtidig et af de punkter i praksisundersøgelsen fra 2009, som var en af de hyppigste årsager til, at afgørelser om anbringelser af børn og unge uden for hjemmet ikke er i overensstemmelse med reglerne.

3.1.1 Fire måneders fristen er uforståelig og urealistisk

Ifølge servicelovens § 50, stk. 7. skal § 50 undersøgelsen afsluttes senest fire måneder efter, at kommunen bliver opmærksom på, at barnet eller den unge kan have behov for særlig støtte. I forbindelse med interviewene med både sagsbehandlere og ledere fremgik det, at beregningen af tidsfristen i kommunerne ikke svarer til beregningen af tidsfristen, som den er beskrevet i vejledningen til serviceloven, pkt. 268.

Ifølge vejledningen til serviceloven regnes fire måneders fristen fra det tidspunkt, kommunen modtager en underretning eller en henvendelse, eller kommunen selv bliver opmærksom på, at barnet/den unge kan have problemer, og til § 50 undersøgelsen anses for afsluttet. Det fremgår i interviewene med kommunerne, at de ikke har regnet tidsperioden på samme måde, som vejledningen har beskrevet, og som praksisundersøgelsen om anbringelser fra 2009 er beregnet ud fra. I stedet har de typisk regnet starttidspunktet for opstart af en § 50 undersøgelse fra den dato, de aktivt påbegynder undersøgelsen, og altså ikke fra datoen, hvor de har modtaget en underretning eller henvendelse om et barn eller en ung.

Sagsbehandlerne og lederne vurderer dermed, at der indtil praksisundersøgelsen har været usikkerhed om, hvis ikke decideret uenighed mellem ledelse og sagsbehandlere om, hvornår starttidspunktet for § 50 undersøgelsen skal måles fra: *"Der er ikke enighed om, hvornår fire måneders fristen måles fra"*.

Sagsbehandlerne undrer sig desuden over, om starttidspunktet for måling af tidsfristen også inkluderer den periode, hvor sagen gennemgår en form for afklarings- eller forundersøgelse med henblik på at vurdere, om der overhovedet er behov for at gå i gang med en § 50 undersøgelse.

"Er det så faktisk fra den henvendelse, som modtageteamet reagerer på, fordi der kan der jo godt være gået noget tid, før vi får den hos os?"

Det fremgår dermed, at kommunernes organisatoriske indretning med et såkaldt modtageteam medvirker til at skabe usikkerhed omkring, hvornår opstartstidspunktet indtræffer, idet hverken sagsbehandlere eller ledere betragter forundersøgelsen som en formel opstart af en § 50 undersøgelse. Der er således også eksempler på kommuner, der har indført en selvstændig tidsfrist for afslutning af forundersøgelsen på halvanden måned, førend den egentlige § 50 undersøgelse skal opstartes. Kommunerne erkender selv i den forbindelse udfordringen med, at § 50 undersøgelsen principielt dermed skal afsluttes på 2½ måned.

Selvom flere af lederne erklærer, at de formelt på baggrund af praksisundersøgelsens vurderinger, har opfordret til en ændret praksis omkring målingen af tidsfristen, vurderer både ledere og sagsbehandlere, at § 50 undersøgelsen i de fleste tilfælde reelt ikke kan afsluttes inden for de fire måneder, som målt i praksisundersøgelsen.

”Det er systematisk, at vi hele tiden er bagefter på handleplan og på undersøgelser, fordi den kontekst vi arbejder i, ganske enkelt ikke hænger sammen i forhold til de indholdsmæssige krav, der bliver stillet”.

Udfordringen med at overholde tidsfristen og skærpelsen af, hvornår starttidspunktet regnes fra, udmunder hos enkelte sagsbehandlere i frustration og en oplevelse af manglende forståelse for, hvordan vilkårene reelt er i den daglige sagsbehandling:

”Jeg hænger mig overhovedet ikke i den fire måneders frist. Jeg gør tingene så hurtigt, som jeg kan, og der skal ikke særligt meget til, før tidsfristen overskrides. Det tager som regel et halvt år”.

Sagsbehandlerne erkender dog, at der på et punkt i forbindelse med tidsfristen er en lovgivningsmæssig åbning, som legitimerer overskridelse af tidsfristen. Der er tale om muligheden for at udarbejde en foreløbig vurdering, hvis undersøgelsen undtagelsesvist ikke kan afsluttes inden for de fire måneder, jf. servicelovens § 50, stk. 7, 2. I sager, hvor der i forbindelse med udarbejdelse af § 50 undersøgelsen er ”formelle” ventetider, eksempelvis i forhold til psykologiske udredninger, kan denne lovgivningsmæssige åbning være aktuel.

Ifølge sagsbehandlerne er ventetider en hyppig begrundelse for, at tidsfristen overskrides, men udfordringen i den forbindelse består i, at sagsbehandlerne ikke dokumenterer dette formelt som en begrundelse i sagen. Dermed vurderer de selv, at dokumentation er et udviklingspunkt, som i visse tilfælde vil kunne afhjælpe tidspresset omkring overholdelse af tidsfrister:

”Man kan godt blive bedre til at begrunde, hvorfor fristen ikke er overholdt, fordi nogle gange så er der reelle begrundelser for overskridelse af fristen, men de er ikke skrevet ned”.

3.2 Delte meninger om handleplanen

Der er meget delte meninger hos sagsbehandlerne om den lovpligtige handleplan, som skal udarbejdes i forbindelse med afgørelse om foranstaltning. Hvor nogle sagsbehandlere betragter handleplanen som et godt arbejdsredskab, oplever andre sagsbehandlere, at handleplanen er tidsspilde:

”Jeg bruger ikke handleplanen. Jeg laver handleplanen, men bruger den ikke bagefter”.

”Handleplanen er en kæmperessource for sagens gang, fordi man hele tiden får fulgt op, og ser hvilken vej, man skal gå. Og samtidig er familien med i processen”.

Når sagsbehandlerne er kritiske over for handleplanen, handler det om, at de ikke altid kan se sammenhængen mellem mål og middel i forhold til handleplanen: *”Vi arbejder ikke ret meget med handleplaner i kommunen, de giver ikke mening.”*

Sagsbehandlerne anfægter bl.a., at handleplanen kommer til at stå for isoleret, når tilgangen til den er uklar. Som udgangspunkt er sagsbehandlerne bevidste om, at handleplanen i sin ideelle form bør være et arbejdsredskab til opfølgning og styring med de iværksatte foranstaltninger. Sagsbehandlerne udtrykker med andre ord kendskab til formålene omkring handleplanen, som de bl.a. er beskrevet i praksisundersøgelsen fra 2009; *”at handleplanen på en klar og konkret måde angiver både formål, mål og delmål med indsatsen.”*

For sagsbehandlerne består udfordringen i, at de ikke føler sig klædt på til at operationalisere handleplanen, så indholdet konkretiseres, og dermed bliver målbar i forhold til at følge op på indsatsen. Flere af sagsbehandlerne nævner selv, at de mangler kompetencerne til at konkretisere handleplanerne, og konsekvensen heraf bliver, at arbejdet med handleplanerne ofte bliver rutinepræget og bærer præg af noget, der skal overstås.

”Vi er ikke så gode i kommunen til at gøre handleplanerne målbare.”

”Vi laver handleplanen, fordi vi skal, men det føles ikke som en hjælp.”

3.2.1 Samarbejde med leverandørerne en mulig løsning

Sagsbehandlerne efterlyser selv uddannelse i at arbejde mere målorienteret og konkret med handleplanerne. Alle interviewede kommuner har udarbejdet skabeloner og vejledninger til handleplanerne, men det er den mere socialfaglige kompetenceudvikling, sagsbehandlerne efterspørger, som sætter dem i stand til at bevæge sig ud over de rutineprægede flokler og vendinger á la behovet for en *”forudsigelig, struktureret hverdag i trygge rammer”*.

Sagsbehandlerne mener i forlængelse heraf, at det vil være mere konstruktivt, hvis handleplanerne udarbejdes i samarbejde med leverandørerne til de foranstaltninger, der iværksættes. Hvis et barn eksempelvis skal anbringes uden for hjemmet, bør handleplanen udarbejdes sammen med anbringelsesstedet, da anbringelsesstedets fagpersoner vil kunne bidrage med konkrete udviklingsmål, som sagsbehandlerne dermed vil kunne følge op på. Samtidig påpeger sagsbehandlerne udfordringen i handleplanen med at balancere mellem

faglige behandlingsmål og mere almene vilkår, som succeskriterier for at følge op på effekten af indsatsen:

”Det er jo ikke fordi, at drengene skal lære noget specielt, de skal bare have en god tryk ramme, hvor de kan vokse op, og de skal jo egentlig bare blive bedre til det, alle børn skal blive bedre til med alderen. Men det er svært, når man sidder med handleplanen, og man kommer til at føle sig rigtig dum, for i virkeligheden skal de jo bare passes på og have en normal opvækst”.

Hvis handleplanerne kvalitetsudvikles, vurderer sagsbehandlerne desuden, at de i højere grad kan anvendes som budgetstyringsredskab, idet indsatserne gennem de konkrete udviklingsmål kan være med til at synliggøre sammenhængen mellem indsatsens effekt og omkostning:

”Det er også fint, at der bliver mere opmærksomhed på, hvad ting koster ... Det er der, handleplanen kan bruges – hvad får vi for vores penge?”

Endelig oplever sagsbehandlerne, at kravet om at angive foranstaltningens forventede varighed (serviceloven § 140, stk. 6) er en særlig vanskelig udfordring. Flere sagsbehandlere oplever, at en varighed, der angives tidsmæssigt meget konkret, kan skabe urealistiske forventninger hos forældrene, idet forældrene opfatter den forventede varighed som en uforanderlig størrelse.

Flere sagsbehandlere har oplevet, at forældrene eksempelvis kræver barnet hjemgivet, når anbringelsens forventede varighed er opnået, også selvom formålet med anbringelsen endnu ikke er opnået, og dette skaber dermed konflikter i forældresamarbejdet. Ifølge sagsbehandlerne er de potentielle samarbejdsvanskeligheder med forældrene derfor i nogle tilfælde årsagen til, at angivelsen af den forventede varighed ikke afgrænses eller anføres upræcist.

3.3 Afklaring af forældremyndighed og samtykke

En udfordring, som sagsbehandlerne omtaler i alle kommuner, er afklaring af forældremyndighed og indhentelse af samtykke.

For sagsbehandlerne er det en tilbagevendende udfordring at få afklaret den formelle forældremyndighed, og det får videre betydning for, om der i forbindelse med § 50 undersøgelse og frivillige foranstaltninger indhentes samtykke af alle relevante parter, som loven foreskriver. Lederne i kommunerne fremhæver ikke problematikken, og det fremgår ikke, om lederne har været bekendt med udfordringen.

Ifølge sagsbehandlerne stemmer forældrenes egne udsagn ikke altid overens med den formelle forældremyndighed. Hvis forældremyndigheden ikke er angivet korrekt af forældrene, får det betydning for, om samtykket er indhentet korrekt, dvs. fra alle relevante parter, som loven foreskriver.

Afklaring af forældremyndighed og indhentelse af samtykke er særligt en tidskrævende proces for sagsbehandlerne i særlige typer sager karakteriseret på forældresiden. Sagsbehandlerne vurderer samtidig, at proceduren for at afklare den formelle forældremyndighed ikke er hensigtsmæssig, da de oplever, at informationerne fra andre myndigheder, herunder Statsforvaltningerne, ikke er pålidelige i alle sager.

Det er karakteristisk, at emnet ikke er dukket op i interviewsituationerne, men under sagsgennemgang med Ankestyrelsens jurister, som blev afholdt umiddelbart forud for interviewene. Udfordringen med at afklare forældremyndigheden og indhente korrekt samtykke har imidlertid været et så centralt emne for sagsgennemgangen i alle kommuner, at denne særlige problematik er uddybet i bilag 3. I bilaget uddybes de særlige udfordringer ved den formelle procedure, og de særligt vanskelige sager typificeres i forhold til sagsbehandlerne beskrivelser af praksis.

4 Ledelsesmæssige udfordringer

Som udgangspunkt er det ledelsens ansvar at sikre, at sagsbehandlingen er i overensstemmelse med lovgivningen, og har den fornødne kvalitet, både indholdsmæssigt og processuelt.

I de interviewede kommuner har stort set alle ledere benyttet sig af ledelsesmæssigt tilsyn som et redskab til at følge op på kvaliteten i sagsbehandlingen, men formål og effekt af tilsynet opfattes ikke på samme måde af sagsbehandlerne som af lederne.

Derudover vurderes effekten af den ledelsesmæssige håndtering af ressourcer, bl.a. i forhold til rekruttering og fastholdelse af medarbejdere, ikke ens af sagsbehandlerne og lederne.

De særlige strategier og handlemuligheder, ledelsen i de 14 kommuner benytter sig af, i forsøget på at håndtere udfordringerne med at forene lovgivning og praksis kan karakteriseres som værende udtryk for det ledelsesmæssige handlerum, som ledelsen kan benytte sig af, og selv være primære ansvarlige for.

4.1 Tilsyn som ledelsesmæssigt redskab

Ledelsesmæssigt tilsyn er en mulighed for lederne til at lave opfølgning og status på sagsbehandlingen i kommunerne.

Alle de interviewede kommuner har i forskelligt omfang praktiseret ledelsesmæssigt tilsyn, og i de fleste af kommunerne betragtes ledelsestilsynet i form af sagsgennemgange som et strategisk redskab til at følge med i sagsbehandlingen.

Af de 14 interviewede kommuner er det alene i to kommuner, at ledelsen udtaler sig decideret kritisk over for ledelsesmæssigt tilsyn. Kritikken er særligt rettet mod tilsynets kontrollerende element, som vurderes ikke at sikre sagsbehandlingens kvalitet.

Ledelsestilsynet som et strategisk redskab praktiseres desuden meget forskelligt, hvad angår systematik og rækkevidde i tilsynet.

4.1.1 Ledelsestilsynet i en opstartsfase

Når sagsbehandlere og ledere refererer til ledelsestilsyn i kommunerne, er det et udtryk for, hvordan ledelsen praktisk forsøger at håndtere udfordringerne med at overholde lovgivningen i sagsbehandlingen. Ledelsestilsynet består af en gennemgang af sager i varieret form, og systematikken i tilsynet er meget forskelligt i kommunerne.

Tilsynet er bagudrettet i forhold til, at et antal sager gennemgås og vurderes i forhold til, om de er i overensstemmelse med lovgivningen. Effekten af tilsynet er fremadrettet ved, at der rettes op på eventuelle fejl og mangler i de konkrete sager. På et mere generelt niveau er det fremadrettede formål endvidere, at tilsynet udleder fokuspunkter, såsom særlig opmærksomhed på handleplaner og tidsfrister, som sagsbehandlerne opfordres til at være opmærksomme på.

Det er på forskellige ledelsesniveauer i kommunerne, at sagerne gennemgås. I størstedelen af kommunerne er det i hovedreglen mellemlederne, som indhenter og gennemgår udvalgte sager i afdelingen. Der er dog også eksempler på, at tilsynet gennemføres af den øverste ledelse på området for udsatte børn og unge, svarende til børnechefen.

Proceduren for sagsgennemgang varierer i kommunerne, men det lader til at være et gennemgående træk, at sagsgennemgangen som ledelsestilsyn endnu er i en opstartsfase i kommunerne. Således er der kun i enkelte kommuner indarbejdet systematiske tilbagevendende tilsyn, hvor alle sager inden for et område, eksempelvis afgørelser om anbringelser, gennemgås, og hvor sagerne efterfølgende tilrettes, og tjeklister udarbejdes. I andre kommuner udgør ledelsestilsynet et udtræk af to sager fra hver afdeling, men opfølgningen er mere sparsom, og proceduren har mere karakter af spontant tilsyn.

Det er samtidig karakteristisk, at ledelsestilsynet ikke er kommunikeret ud, hvad angår formål og procedure, til sagsbehandlerne. Sagsbehandlerne henviser til sagsgennemgange som et ledelsesmæssigt kontrolredskab, men de er ikke klar over, hvornår og hvilke sager, der gennemgås, ligesom der er usikkerhed hos den enkelte sagsbehandler om, hvorvidt egne sager er undergået et tilsyn. I interview med lederne fremgår det ligeledes, at lederne ikke præcist kan redegøre for kriterierne for udvælgelse af sager eller antallet af og tidspunktet for gennemgåede sager. Lederne giver selv udtryk for, at sagsgennemgangen i de fleste kommuner er et nyopstartet projekt, hvorfor procedure og strategi endnu ikke er endelig afklaret.

Det er som anført forskelligt, hvilke ambitioner ledelsen har for at udvikle og gennemføre konceptet omkring ledelsestilsyn. Indholdsmæssigt har lederne i nogle kommuner ganske store ambitioner for at udvikle konceptet omkring ledelsestilsyn. Således har lederne i tre af de 14 kommuner tilkendegivet, at de planlægger at anvende de samme kriterier for

målepunkter i sagsgennemgangen, som modsvarer målepunkterne i Ankestyrelsens praksisundersøgelser. Det er i den forbindelse lederne systematisk at følge op på, om sagsbehandlingen er i overensstemmelse med lovgivningen. Det er dog, ifølge lederne, karakteristisk, at tilsynet indledningsvist er tænkt mere ambitiøst, end det, tiden tillader i hverdagen.

Flere ledere tilkendegiver også, at ledelsestilsynet i form af sagsgennemgang ikke alene er en kvalitetsmæssig strategi, hvad angår at overholde lovgivningen. Således nævner lederne, at sagsgennemgangen også er relateret til budgetstyring, idet relevansen i foranstaltninger også vurderes ved gennemgangen af sagerne. Derudover kan sagsgennemgangen være strukturerende for sagsbehandlerne arbejde ved, at de efterfølgende er afklaret med, hvilke sager de skal prioritere i forhold til færdiggørelse og dokumentation. På den måde er det, som en leder udtrykker det, mere en støtte for sagsbehandlerne;

”Fordi nogen af dem, der har sværest ved at prioritere, de ved så, hvad de skal lave”.

Selvom ledelsen i flere kommuner er positive over for ledelsestilsyn, er der enkelte kommuner, hvor lederne er mere forbeholdne over for tilsyn i form af systematiserede sagsgennemgange. De betoner det kontrollerende element i tilsynet, hvilket er det samme punkt omkring tilsynet, som sagsbehandlerne anfægter.

4.1.2 Kontrol eller læring

Når sagsbehandlerne fremhæver det kontrollerende element i ledelsestilsynet, er det ikke, fordi de generelt er kritiske over for tilsyn og kontrol. Ved samtlige interview med sagsbehandlerne karakteriseres ledelsestilsynet som et ledelsesmæssigt kontrolredskab, og sagsbehandlerne udtrykker, at det kan have sin relevans i forhold til status og opfølgning på sagsarbejdet:

”Det er vigtigt, at man anerkender kvalitetskontrol – det går jeg hundrede procent ind for! Men formen skal vi lige blive enige om i forhold til, hvordan har de (ledelsen, red.) det godt med det, og hvordan har vi (sagsbehandlerne, red.) det godt med det”.

”Jeg tror faktisk, at man en gang imellem har brug for at gå igennem, hvad er det nu, kravene til os er. Hvad er det nu, der skal ligge for, at det er i orden, altså en slags brush-up, fordi vi brænder jo måske nok mere for det socialfaglige.”

En sagsbehandler fremhæver den strukturerende effekt, sagsgennemgangen har for arbejdstilrettelæggelsen:

”Det er noget nyt. Det er rigtig godt, så man ikke bliver indebrændt, hvis man selv føler, man sidder med for mange sager. Man går jo ikke til sine kollegaer, og brokker sig.”

Sagsgennemgang er for sagsbehandlerne et redskab, der både kan afdække udviklingsmuligheder i forhold til at opfylde lovgivningens krav og samtidig sætte fokus på overbelastning. De oplever selv, at det er positivt med en vis grad af ledelsestilsyn, fordi det er med til at skærpe opmærksomheden på den juridiske kvalitet i sagerne.

Når sagsbehandlerne er forbeholdne over for sagsgennemgang, og det er gældende for samtlige interviewede sagsbehandlere, så drejer det sig om det kontrollerende element, der karakteriserer sagsgennemgangen. Ifølge sagsbehandlerne bliver tilsynet snarere brugt som en statusmæssig kontrol end som et læringsmiddel til at forbedre og udvikle sagsbehandlingen:

”Der er alene tale om kontrol for mig at se. Der er ingen læring i det”.

”Man får ikke rigtig nogen tilbagemelding, jo, hvis der er en bevilling, der ikke er skrevet ind, så får man besked om det”.

”Det er at tjekke, om vi har lavet det, vi skulle, og så den anden del, at vurdere om de anbringelser, er de rigtige typer og så videre”.

Udover kontrol med sagsbehandlerne anvendes tilsynet også ifølge sagsbehandlerne til at kontrollere brugen og omfanget af foranstaltninger. For sagsbehandlerne er sagsgennemgangen hverken metode- eller indholdsmæssigt hensigtsmæssig i forhold til at forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen. Indholdsmæssigt er det de forkerte ting, gennemgangen fokuserer og måler på. Det er læringsmæssigt ikke tilstrækkeligt for sagsbehandlerne at få gennemgået sagerne med henblik på, om § 50 undersøgelser, handleplaner og børnesamtaler er gennemført.

”Vi er godt klar over, når handleplanen mangler. Den mangler jo ikke, fordi vi ikke ved, den skal være der.”

For sagsbehandlerne er sagsgennemgangen udmærket til at få overblik over, hvilke lovgivningsmæssige krav, der ikke er opfyldt i sagerne. Men fremadrettet læring er ikke indtænkt i forlængelse af en sådan statusopgørelse. Det nævnes som en generel ting, at der i forbindelse med tilsynet ofte ikke er tilbagemelding på resultatet af gennemgangen af sager:

”Vi får ikke noget retur på det, så på den måde synes jeg, det er meget envejs”.

I en kommune beretter sagsbehandlerne desuden, at de ikke altid adviseres om sagsgennemgangen. De har således oplevet, at deres sager er udtrukket og gennemgået uden, at de på forhånd er orienteret om dette.

Sagsbehandlerne efterlyser således åbenhed om tilsynet samt justering af fokus og tilbagemelding. For sagsbehandlerne er det afgørende, at de lærer af gennemgangen, og at de også modtager positiv kritik for tilfredsstillende sagsarbejde:

”Vi mangler positive tilbagemeldinger ... Så de skal også lige huske at fortælle om den der fantastiske § 50 undersøgelse, hun lige havde lavet.”

”Det er vigtig, at man er åben om det, og får givet de positive tilbagemeldinger, når man nu er inde og tjekke. Så kan man lidt bedre tåle den dårlige tilbagemelding.”

4.2 Håndtering af ressourcer

Håndtering og prioritering af ressourcer er en vedvarende udfordring for ledelsen i de interviewede kommuner. For ledelsen består udfordringen i at holde sagspresset nede samt at fastholde og rekruttere medarbejdere til området. Dette gælder for alle interviewede kommuner, også selvom stort set alle kommuner er blevet opnormeret på området for udsatte børn og unge siden kommunalreformen.

Udfordringerne med sagspres og underbemanding er gensidigt afhængige størrelser. Når sagspresset stiger, er det svært at rekruttere og fastholde medarbejdere, hvilket yderligere skaber arbejdspress hos de tilbageblevne medarbejdere som følge af ubesatte stillinger. Ledelsens handlerum handler her om at prioritere ressourcerne, som, afhængig af den ledelsesmæssige strategi, har forskellige organiseringsmæssige konsekvenser.

4.2.1 Det ledelsesmæssige handlerum er politisk betinget

I flere af kommunerne udtaler ledelsen, at samspillet med kommunens politikere er afgørende for de handlemuligheder, ledelsen kan benytte sig af, når ressourcer skal tildeles og fordeles.

Det handler om for lederne at synliggøre de ressourcemæssige behov over for politikerne, og det er en praksis, som er uvant for flere ledere. En leder betoner i den forbindelse vigtigheden af at kunne dokumentere udgifter og indsatser over for politikerne:

”Hvis vi ikke havde vores datamateriale, så ville vi have nogle politikere, der ville spørge – som de har spurgt før – hvad er det, I kommer og beder om? Kan I ikke bare lige ændre lidt på det og det. Dét er de nødt til at være fodret ligeså godt som os selv

med, hvad vi sidder og gør. De skal vide, hvad vi gør, hvordan det er vi tænker, og hvilke krav, det er, vi stiller til medarbejderne”.

Udover at være opmærksom på dokumentation, handler det ifølge en leder også om en værdimæssig indstilling hos politikerne – og befolkningen generelt – som favoriserer handlingsbetonet arbejde frem for arbejde af administrativ karakter:

”Det handler om at gøre op med den tankegang, at hvis vi ansætter nogle sagsbehandlere, så fosser pengene ud af statskassen til administrative kolde hænder”.

For lederne kan det administrative forbehold afhjælpes ved dokumentationen af indsatser og behov. Derudover har ledelsen et råderum til at prioritere ressourcerne, som på periodemæssig basis antager forskellige former i kommunerne.

4.2.2 Rekrutterings- og aflastningsstrategier en vedvarende udfordring

Rekruttering og fastholdelse af medarbejdere er en udfordring, kommunerne vedvarende skal forholde sig til. Ubesatte stillinger og heraf medfølgende arbejdspress nævnes af flere ledere som forklaring på, at lovgivningen ikke altid overholdes i sagsbehandlingen. En konsekvens af rekrutterings- og fastholdelsesproblematikken er, ifølge lederne, manglende kontinuitet og ensartethed i sagsbehandlingen. Det er samtidig karakteristisk, at udfordringen med at rekruttere og fastholde medarbejdere er særligt udbredt i kommuner beliggende i yderområder af Danmark.

Særligt i de større kommuner er det udbredt, at ledelsen aktivt opsøger et samarbejde med uddannelsesstederne i lokalområdet. Udover at samarbejde med uddannelsesstederne om projekter og efteruddannelse, opsøger kommunerne også uddannelsesstederne med henblik på at rekruttere praktikanter og nyuddannede. Der er enkelte af de mindre kommuner, der ligeledes praktiserer denne form for rekruttering, og vurderingen er, at det er første afgørende trin mod kvalificeret sagsbehandling at tiltrække nyuddannede sagsbehandlere.

Når kommunerne har akut brug for medarbejdere til sagsbehandlingen, benytter nogle sig af vikarbureauer, mens andre indgår aftaler med konsulentfirmaer. Hvor vikarer, som ansættes i kommunen, typisk overtager alle opgaver i sagsbehandlingen, hyres konsulenter til alene at varetage en sagsportefølje.

Erfaringen med vikarbureauerne er negative; *”Det er ikke creme de la creme, vi får fra vikarbureauet”*. En kommune omtaler samarbejdet med et vikarbureau som en katastrofe.

Dårlige erfaringer med vikarbureauerne er dermed også begrundelsen for, at nogle kommuner vælger at uddelegere de ekstra sager til de tilbageblevne sagsbehandlere, hvis

ledelsen ikke selv påtager sig sagsstakken, som der også er eksempler på. En tredje udvej, som enkelte kommuner har praktiseret, er at hyre eksterne konsulenter på tidsbegrænsede kontrakter. En kommune har, ifølge lederen, gode erfaringer med dette, idet det aflaster sagsbehandlerne i en periode med højt arbejdspress. Det er typisk tidligere medarbejdere fra kommunen, som anvendes til aflastning:

”Vi har en håndfuld gamle kendinge, som har slået sig ned som privatpraktiserende konsulenter, og deres kompetencer kender vi rigtig godt. Så i nogle situationer, hvor vi har sager, som der skal handles på med det samme, så rekrutterer vi dem”.

Sagsbehandlerne i kommunen er mere tvetydige omkring den eksterne bistand. De oplever, at konsulenten aflaster dem, men de oplever desuden, at den periodiske aflastning skaber forskellige kvalitetsstandarder i sagsbehandlingen. Dette begrundes de med, at konsulenten er fritaget for møder og andre administrative opgaver, hvormed der for konsulenten bliver mere tid til fordybelse i de enkelte sager i modsætning til de fastansatte sagsbehandlere. Når sagerne igen overtages af de fastansatte sagsbehandlere, er der ikke tid til samme fordybelse, da der er andre forpligtelser udover det egentlige sagsarbejde.

Udover de nævnte initiativer til at håndtere aflastning af sagsbehandlerne, overvejer en kommune at ansætte kontorpersonale til den administrative del af sagsbehandlingen, såsom indhentelse af samtykke mv. Dermed ønsker lederen at intensivere sagsbehandlernes arbejdsopgaver i forhold til den socialfaglige del om borgerkontakt og udredning.

5 Sagsbehandlerkultur og dokumentationsudfordringer

Et gennemgående tema, som er kommet til udtryk i interview med både sagsbehandlere og ledere, er udfordringerne med at opfylde kravene om dokumentation i sager om udsatte børn og unge.

Sagsbehandlere og ledere udtrykker sig, som tidligere nævnt, positivt over for lovgivningens krav om at gennemføre § 50 undersøgelser, handleplaner og børnesamtaler. De kan se formålet med disse krav ligesom, at de sagsbehandlingsskridt, der følger med, er meningsfulde som styringsredskaber og garanti for at træffe relevante og hensigtsmæssige afgørelser.

Udfordringerne består i, at sagsbehandlerne i forbindelse med sagsprocedurerne skal dokumentere de forskellige sagsbehandlingsskridt. Denne skriftlighed i forbindelse med deres handlinger, overvejelser og udredninger, oplever sagsbehandlerne som en barriere i forhold til det socialfaglige arbejde, som nogle sagsbehandlere har størst interesse i.

5.1 Handling eller dokumentation – enten eller

For sagsbehandlerne er barriererne dels, at de ikke føler sig uddannet til skrivearbejdet og dels, at de oplever et dilemma i forhold til at skulle prioritere mellem borgerkontakt og dokumentationen heraf. Udfordringen med at skulle balancere mellem både dokumentation og borgerkontakt kommer hos sagsbehandlerne til udtryk i en enten-eller-attitude, hvor de vurderer, at sagsbehandlingen enten må bero på handling i form af socialfagligt arbejde eller skrivebordsarbejde. Og i den forbindelse er det oftest handlingsarbejdet, sagsbehandlerne udtrykker engagement over for, og dermed også bruger som begrundelse for, at dokumentationen ikke altid er i orden:

”Der hvor jeg bliver rigtig irriteret, og hvor jeg ikke lige bliver færdig med en enkelt ting i mine undersøgelser, eksempelvis bare det at få skrevet vurderingen, det er, når der kommer så meget andet ind udefra, som lige pludselig er mere vigtig”.

”Det, der er det værste, og det er meget lovgivningen, der gør, at vi har meget administrativt arbejde i praksis i dag, hvor vi sidder foran computeren og skriver og skriver. Hvor vores uddannelse mere lægger vægt på det socialfaglige, altså samtaler med familien og kontakten til borgerne, som jeg jo egentlig meget heller ville bruge tiden på”

”Nogle socialrådgivere handler bare rigtig meget, og så halter det lidt med det der dokumentation, og så er der andre socialrådgivere, som bare er gode til det der, og så er der lidt mere ventetid hos dem. Og hvad er bedst?!”

Når sagsbehandlerne udtrykker sig om dilemmaet med at prioritere mellem dokumentation og handling, henviser de til borgernes behov som begrundelse for at udskyde skriftligheden:

”Borgerne opfatter det der forarbejde som noget besværligt noget, før de får den handling, de godt vil have og er berettiget til”.

Enten-eller-attituden kommer dermed også til udtryk i forhold til borgernes behov, idet sagsbehandlerne har svært ved at se, hvordan dokumentation og skriftlighed er til barnets bedste som grundlag for at kvalificere beslutningen om særlig støtte.

Samtidig erkender sagsbehandlerne, at udfordringerne med at få dokumenteret sagsarbejdet, har rod i en traditionel sagsbehandlerkulturel forståelse af, hvad sagsbehandling omhandler. Sagsbehandlingen bar tidligere præg af en mere retrospektiv tilgang til arbejdet, karakteriseret ved, at der først handles, og derefter dokumenteres der. Udfordringen består dermed i en kulturel omstillingsproces:

”Det handler lidt om, at vi skal over en psykisk hurdle i forhold til at skrive”.

Denne omstillingsproces kommer ifølge både sagsbehandlere og ledere til udtryk ved, at tilgangen til sagsbehandlingen varierer mellem de forskellige generationer af sagsbehandlere.

5.2 Generationsforskelle i sagsbehandlerne faglige fokus

Selvom mange sagsbehandlere oplever det som en udfordring at overholde dokumentationskravene, er der også sagsbehandlere, der er interesserede i at dokumentere arbejdet gennem grundige analyser af udredninger og vurderinger.

Både sagsbehandlere og ledere giver udtryk for, at denne forskel i præferencer i høj grad er betinget af, om man tilhører den ældre generation af socialrådgivere eller gruppen af nyuddannede socialrådgivere. For de nyuddannede gælder det, at deres interesse i lovgivningen bevirker, at de finder relevans i at bruge en del af sagsbehandlingstiden på at

opdatere sig ved gennemlæsning af lovstof og inspireret heraf skriftligt udfylde skemaer og journaler:

”Det er også fordi, det er min hobby. Jeg synes, det er fedt og spændende at nørde med juraen”.

Lederne giver ligeledes udtryk for, at de nyuddannede har mere udstrakte kompetencer i forhold til dokumentation og skriftlighed end den ældre generation af sagsbehandlere:

”Jeg har lige fået to nyuddannede sagsbehandlere, og de er bare super dygtige. De har styr på lovgivningen, og de kan skrive. Der er ingen tvivl om, at der er stor forskel på, om det er en gammel eller en yngre sagsbehandlergruppe i forhold til, hvordan de overhovedet ser på at skrive. Og det er bare en stor del af myndighedsarbejdet”.

Men samtidig med, at både ledere og sagsbehandlere oplever en større grad af skriftlighed og interesse for at overholde proceskravene i lovgivningen hos nyuddannede, påpeger de samtidig, at dette sker på bekostning af borgerkontakt og grundig udførelse af den socialfaglige del af arbejdet. Nogle ledere oplever, at de nyuddannede mangler sådanne kompetencer:

”De nye socialrådgivere, der kommer fra den sociale højskole, de er rigtig hårde til at overholde tidsfrister, men de er godt nok ikke ret gode til den indholdsmæssige del af undersøgelsesarbejdet”.

De forskellige præferencer og muligvis også kompetencer bevirker ifølge sagsbehandlerne selv, at det faglige fokus i sagsbehandlingen varierer. Dette får dermed den utilsigtede virkning, at borgerkontakten vægtes mere eller mindre afhængig af præferencerne for henholdsvis dokumentation eller socialfaglighed. Tendensen kommer til udtryk i de følgende to udtalelser fra henholdsvis en erfaren og en nyuddannet sagsbehandler:

”Det er såmænd ikke fordi, jeg prioriterer det anderledes, men det der nok er karakteristisk for mig, det er, at der aldrig er ret lang ventetid i min kalender. Jeg lægger vægt på, at man kan komme til, når man har brug for det, og jeg synes ikke, at det er rimeligt, at der går fire uger, før jeg har tid. Det betyder jo så igen, at jeg ikke har tid til at skrive, så mit kontor er jo altid administrativt ad helvedes til. Det får jeg at vide masser af gange, men jeg har styr på mine sager og kender mine familier”.

”Ja, og i mit tilfælde er det nok sådan, at jeg vægter lidt anderledes, altså hos mig kan man godt nogen gange få lov at vente fire uger, fordi jeg har noget skrivearbejde.”

På trods af forskellene i præferencerne hos sagsbehandlerne, giver både den ældre generation og generationen af nyuddannede udtryk for vigtigheden af at kunne håndtere både den mere socialfaglige del af arbejdet, herunder borgerkontakten, og dokumentationsdelen og skriftligheden. For sagsbehandlerne handler det snarere om en udviklings- og bevidstgørelsesproces frem for decideret uvilje mod både at inkorporere en stærk socialfaglighed og en konsistent skriftlighed i sagsbehandlingen:

”Men jeg synes jo det skriftlige skal være i orden, så det går egentlig dybt imod mine principper, når jeg ikke dokumentere.”

”Ja, og det socialfaglige hænger jo sammen med det juridiske og skriftligheden.”

6 Kompetenceudvikling og faglig sparring

Sagsbehandlerne i kommunerne har vidt forskellige muligheder for kompetenceudvikling. Alle ledere synes, at det er vigtigt, at sagsbehandlerne er opdateret i lovgivningen. En leder formulerer det således:

”Vi bliver nødt til at have to til tre dage om året, hvor vi bliver opdateret juridisk. Vi har kongerigets skrappeste lovgivning og laver det største indgreb på folk i forhold til at anbringe deres børn. Derfor er det helt nødvendigt, at vi får de værktøjer, der skal til”.

I nogle kommuner oplever sagsbehandlerne dog, at de afsatte økonomiske og tidsmæssige ressourcer til kurser og den faglig opdatering er forholdsvis begrænset, og det dermed kan være vanskeligt altid at have overblik over alle områder af lovgivningen på området.

Alle sagsbehandlerne tilkendegiver, at den faglige sparring er vigtig for at sikre en høj kvalitet i sagsbehandlingen. Nogle kommuner har en juridisk konsulent ansat, der er specialist på børneområdet, og som sagsbehandlerne kan sparre med i vanskelige sager. I andre kommuner er det ofte teamlederen, der fungerer som sparringspartner i hverdagen. Sparringen i hverdagen med kollegaerne giver sagsbehandlerne udtryk for fungerer rigtig godt.

6.1 Juridiske konsulenter er efterspurgt

Nogle kommuner har valgt at ansætte en juridisk konsulent i kommunens familieafdeling. Den juridiske konsulent er typisk uddannet jurist eller socialrådgiver med juridisk efteruddannelse inden for børneområdet. I andre kommuner kan sagsbehandlerne anvende jurister ansat i overordnede stillinger. Juristerne er i de tilfælde ikke tilknyttet familieafdelingen specifikt, og de skal typisk varetage mange andre opgaver i kommunen.

I kommuner med en faglig konsulent ansat i familieafdelingen, fungerer konsulenten som sparringspartner for sagsbehandlerne og assisterer i sager, der er problematiske samt giver input til, hvordan mulighederne i lovgivningen bliver udnyttet bedst muligt. Alle sagsbehandlere tilkendegiver, at de er meget tilfredse med at kunne benytte en faglig

konsulent til at få juridisk sparring, og de vurderer, at det er med til at øge kvaliteten i sagsbehandlingen:

”Han er oraklet (den faglige konsulent, red.). Han kan det, at når vi har en vanskelig sag, så kan vi sikre os med ham, at det holder lovgivningsmæssigt. Ellers bruger vi ham også til, om han har nogle nye ideer til, hvordan vi kan udnytte lovgivningen, om man så må sige”.

Det er ofte også den juridiske konsulent, der står for den faglige opdatering af sagsbehandlerne ved blandt andet at afholde interne kurser samt udarbejde interne retningslinier og procedure i kommunen mv.

I kommuner hvor sagsbehandlerne benytter en jurist, der ikke primært er ansat i kommunens familieafdeling, giver sagsbehandlerne udtryk for, at juristen ikke er tilstrækkelig specialiseret og ikke besidder den nødvendige paratviden til at kunne fungere som sparringspartner i hverdagen.

Som en sagsbehandler udtrykker det om en jurist ansat centralt på kommunens rådhus:

”Vi har i hvert fald haft ansat en jurist på rådhuset, som har forstand på grundsalt eller sådan noget”.

I kommuner uden særlig juridisk ekspertise efterspørger sagsbehandlerne i høj grad en juridisk konsulent. De giver udtryk for, at mulighederne for at få sparring og assistance til at komme i dybden i lovgivningen ofte ikke er tilstrækkelige, idet der ikke er en person med det tidsmæssige overskud til at varetage denne funktion. Sagsbehandlerne efterspørger ligeledes en person, der kan holde sagsbehandlerne opdateret om ny lovgivning samt sørge for, at den bliver implementeret i praksis i den daglige sagsbehandling.

6.2 Teamledere som faglige sparringspartnere

I kommuner, der ikke har en juridisk konsulent, er det ofte teamlederen, der fungerer i rollen som sparringspartner for sagsbehandlerne. Nogle sagsbehandler mener ikke, at lederen er godt nok klædt på fagligt set til at kunne varetage denne funktion. Desuden mener sagsbehandlerne, at teamlederne generelt har et for stort opgaveansvar, og de mangler tidsmæssige ressourcer til at kunne give den nødvendige sparring. En sagsbehandler formulerer det på denne måde: ”Det er den der teamleder, der skal servicere alt og alle”.

På den anden side er nogle ledere overrasket over antallet af sager, som de bliver nødt til at tage stilling til. Flere ledere mener desuden, at sagsbehandlerne selv burde være i stand til at tage hånd om mange af sagerne:

”Jeg har overvejet, om jeg skulle etablere faste tider, sagsbehandlerne kan opsøge mig i, men jeg kan godt lide åben-dørs-princippet”.

Mange kommuner har ugentlige afdelingsmøder, hvor ny lovgivning bliver gennemgået, og hvor problematiske sager eller problemstillinger bliver taget op. Sagsbehandlerne nævner afdelingsmøderne som et vigtigt element i at holde sig opdateret. I flere kommuner afholdes der desuden jævnlige temadage, hvor der sættes fokus på særlige områder i lovgivningen. Det meste sparring foregår dog internt blandt sagsbehandlerne, der betegner denne sparring som næsten uundværlig for den daglige sagsbehandling.

6.3 Stort ønske om opkvalificering

Et gennemgående træk blandt sagsbehandlerne er et stort ønske om at forbedre og vedligeholde egne kvalifikationer. Det gælder forbedring af de juridiske kompetencer, men især inden for de socialfaglige områder er der stor interesse blandt sagsbehandlerne til at videreudvikle disse kompetencer. En overvejende del af sagsbehandlerne påpeger, at netop relationerne til andre mennesker er baggrunden for, at de er blevet sagsbehandlere, og ikke grundet den mere administrative del af jobbet.

Mange sagsbehandlere ser ikke den nuværende undervisning, de får tilbudt, som tilstrækkelig til at opretholde og udvikle de faglige kompetencer. De oplever blandt andet, at der er sat meget begrænsede økonomiske midler af til den faglige opkvalificering. Nogle ledere mener til gengæld ikke, at udbuddet af kurser centralt fra kommunen eller staten er godt nok, og at de private tilbud er ofte for dyre:

”Jeg vil rigtig gerne have flere jurakurser, men jeg synes ikke rigtig, der er noget. Der kunne godt være brug for, at de for eksempel lige kunne komme på et et-dags-kursus, en brush-up i handleplaner eller § 50 undersøgelser. Det kan jeg blive tilbudt af alle mulige private udbydere til en formue, og det matcher ikke de offentlige budgetter”.

Desuden er der nogle sagsbehandlere, der ikke synes, der er mulighed for at deltage i kurser på grund af et højt arbejdspress. De mener ikke, at de har tid til at deltage i kurser, da de stadig skal behandle det samme antal sager, og at sagsbunken bare vil vokse i den periode, de er på kursus:

”Vi snakker om, at det kunne være rigtig godt (med initiativer såsom temadage, red.), at vi alle sammen fik nogle input, og at vi fik hentet nogle folk hertil, så vi kunne få et fælles grundlag for nogle ting. Men der er bare hele tiden så meget run på, at alt det vi gerne vil, det bliver hele tiden skubbet til siden”.

”Mange af os siger også fra til kurser, da vi er stressede”.

I andre kommuner siger sagsbehandlerne, at de næsten får lov at deltage i alle de kurser, de beder om.

6.4 Positiv holdning til diplomuddannelsen

Kurserne, som kommunerne tilbyder sagsbehandlerne, har ofte en varighed på en til to dage, og det er sjældent, at der er tale om længere forløb. I næsten alle kommuner har mindst en af sagsbehandlerne dog enten taget diplomuddannelsen, eller er i gang med uddannelsesforløbet. Der er generelt en positiv holdning til diplomuddannelsen blandt lederne:

”Det er en rigtig god idé, at der er kommet en diplomuddannelse på socialrådgiverplan, da området er så vanskeligt, som det er. Så er det klart, at området trænger til, at man reflekterer over, hvorfor man gør, som man gør”.

En leder mener dog, at de sagsbehandlere, der viser interesse for diplomuddannelsen, er sagsbehandlere, der i forvejen har styr på det faglige, mens der kun er lille interesse blandt fagligt svagere sagsbehandlere, som har mest gavn af faglig opkvalificering.

”Dem, der vælger den, har en stor ballast med sig i forvejen”.

Sagsbehandlerne er også generelt meget tilfredse med uddannelsen, og ser uddannelsen som en mulighed for at udfordre sig selv og få et løft i kompetenceniveauet.

6.5 Ledere prioriterer samlet deltagelse i kurser

De fleste ledere vurderer, at det er mest hensigtsmæssigt, at sagsbehandlere deltager samlet på kurser. Både ledere og sagsbehandlere udtrykker, at meget af den viden der opnås på kurser går tabt og ikke når ud til de øvrige sagsbehandlere i de tilfælde, hvor det kun er få sagsbehandlere, der deltager på et specifikt kursus. Lederne prioriterer derfor, at kurser som udgangspunkt skal afholdes internt i kommunen, hvor det enten er en ekstern kursusudbyder eller en juridisk konsulent, der står for undervisningen. Flere kommuner samarbejder også med uddannelsessteder og anvender specialister derfra til at undervise i specifikke temaer.

En del kommuner nævner også økonomiske overvejelser, som en væsentlig begrundelse for at undervisningen bliver afholdt internt i kommunen. Det er dermed muligt, at mange flere sagsbehandlere i kommunen modtager undervisning, i stedet for opkvalificering på et dyrere eksternt kursus til kun få sagsbehandlere.

En leder fremhæver dog ressourcerne ved, at sagsbehandlerne deltager i eksterne kurser. Eksterne kurser giver sagsbehandlerne mulighed for at møde ligesindede fra andre kommuner og på den måde dele erfaringer og få inspiration til nye metoder. Samtidig er tilbud om eksterne aktiviteter, ifølge lederen, et forsøg på at gøre det til en attraktiv arbejdsplads og dermed fastholde medarbejdere i en længere periode.

”Man lærer noget af at møde dem fra de andre kommuner. Men jeg kan da godt følge, at når alle lærer det samme, som vi gjorde, da juristen blev inviteret til kommunen, så er det også givtigt”.

6.6 Særlige udfordringer ved nye it-systemer

Kommunerne har i stor udstrækning implementeret it-systemer i den daglige sagsbehandling, som skal være med til at facilitere sagsbehandlernes administrative arbejde med at dokumentere de forskellige sagsbehandlingsskridt. Oplysninger, der skal anføres § 50 undersøgelsen og handleplanen, bliver typisk hentet fra en række forskellige systemer. It-systemerne er dermed blevet en integreret del af sagsbehandlernes hverdag, og et rammevilkår for sagsbehandlingen, da systemerne anvendes i de fleste sagsbehandlingsprocesser. Det er derfor særligt problematisk, når mange sagsbehandlere giver udtryk for, at It-systemerne ikke fungerer tilfredsstillende.

I en del kommuner er der løbende blevet indført nye systemer, og nogle sagsbehandlere har haft vanskeligt ved at omstille sig til at bruge systemerne. Sagsbehandlerne har også oplevet, at de nye systemer har taget lang tid og krævet mange ressourcer at få indkørt, før det har været en gevinst for sagsbehandlingen. Mange sagsbehandlere fortæller, at der eksempelvis er opstået systemnedbrud, hvor en dags arbejde på en handleplan eller § 50 undersøgelse er gået tabt.

”Når der kommer et nyt it-system, tager det faktisk ret lang tid at implementere systemet. Det kræver ret meget energi, inden man får det i hænderne og kan bruge det som et redskab, man kan arbejde med. At få et nyt system, det er ikke en lettelse i starten, men det bliver det garanteret med tiden”.

Når § 50 undersøgelsen går tabt som følge af nedbrud i it-systemet, sker det ifølge sagsbehandlerne, at de udsætter eller helt opgiver at få nedskrevet beskrivelserne og udredningerne.

I andre kommuner vurderer sagsbehandlere, at it-systemerne der bliver anvendt er meget primitive og ikke er sammenkørt i tilstrækkelig grad, hvilket medfører meget unødvendig spildtid i sagsbehandlingen.

”Det der slog mig, da jeg kom til kommunen fra Norge, var det vanvittigt primitive administrationssystem”.

Bilag 1 Metode

Baggrund

Indenrigs- og Socialministeren gav på et samråd med Folketingets Socialudvalg den 2. februar 2010 tilsagn om, at Ankestyrelsen gennemførte en opfølgning på Ankestyrelsens praksisundersøgelse om anbringelser af børn og unge fra 2009.

Opfølgningen har til formål at afdække og følge op på kommunernes praksis (herunder også at afdække de udfordringer, der kan være) i forbindelse med at træffe afgørelse om anbringelse uden for hjemmet, idet praksisundersøgelsens resultater har vist, at lovgivningen i flere tilfælde ikke bliver overholdt.

Metode

Ankestyrelsen har foretaget kvalitative interview med de 14 deltagende kommuner fra praksisundersøgelsen. Formålet med interviewene har været at tilvejebringe viden om, hvilke barrierer, der er i kommunerne for at overholde lovgivningen i praksis i forbindelse med at træffe afgørelse om anbringelse uden for hjemmet, og mere generelt på området for udsatte børn og unge. For at afdække årsagsforklaringerne bredt, er der i hver kommune blevet gennemført to interviews. Dels et gruppeinterview bestående af 3-4 sagsbehandlere fra kommunens familieafdeling og dels et interview med en teamleder eller afdelingsleder. Sagsbehandlerne, der har deltaget i interviewene, har ikke nødvendigvis haft sager, der er indgået i praksisundersøgelsen om anbringelser. For at sikre en fri meningstilkendegivelse er interviewene anonymiseret, og i rapporten vil der derfor ikke være henvisninger til kommuner eller fremgå navne på deltagerne i interviewene. Interviewene er optaget digitalt, og herefter er de sammenfattet af Ankestyrelsen i forhold til undersøgelsens temaer.

Til brug for interviewene er der blevet udarbejdet en interviewguide, der blandt andet indeholder følgende overordnede temaer:

- Organisation
- Juridiske problemstillinger
- Ledelse
- Sagsbehandlerkultur
- Sparring og faglig opdatering

I forbindelse med interviewene tilbød Ankestyrelsen de deltagende kommuner at gennemgå to konkrete sager fra praksisundersøgelsen med henblik på at give og sikre en konkret tilbagemelding på Ankestyrelsens vurderinger af afgørelserne om anbringelser. Alle 14 kommuner valgte at takke ja til tilbuddet. For at sikre størst muligt fagligt udbytte for kommunerne, har kommunerne selv haft mulighed for at udvælge de to sager, der skulle gennemgås. Sagsbehandlere og ledere fik desuden mulighed for at få afklaret problemstillinger i forhold til fortolkningen af lovgivningen. Problemstillinger fra denne gennemgang, især vedrørende konkrete juridiske emner, blev taget op de efterfølgende interviews med sagsbehandlere og ledere, og viden fra gennemgangen indgår derfor indirekte i rapporten.

De 14 kommuner, der har deltaget i interviewene er følgende:

Hedensted, Kolding, Billund, Aabenraa, Nyborg, Helsingør, Sorø, Tårnby, Kalundborg, Slagelse, Aalborg, Fredensborg, Herning, Ikast-Brandø.

Bilag 2 Resumé fra praksisundersøgelsen om anbringelser fra 2009

Ankestyrelsen har med denne undersøgelse vurderet 14 kommuners praksis i sagsbehandlingen ved afgørelse om anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. Der er i alt vurderet 125 sager om afgørelse om anbringelse. Fire af sagerne drejer sig om anbringelse uden samtykke (tvangsmæssige anbringelser). De resterende 121 sager omhandler anbringelser med samtykke (frivillige anbringelser).

Resultaterne i denne praksisundersøgelse bygger på de dokumenterede oplysninger i de 125 sager, som indgår i undersøgelsen. Kommunerne er blevet bedt om at indsende samtlige akter i sagerne. Ved manglende oplysninger er det lagt til grund, at sagen er behandlet i kommunen uden disse oplysninger.

Undersøgelsen har særligt fokus på de i serviceloven lovpligtige § 50 undersøgelser, handleplaner efter § 140 og børnesamtaler efter § 48. Ankestyrelsen offentliggjorde i januar 2008 en undersøgelse, hvor de samme forhold blev vurderet, bortset fra fire måneders fristen for udarbejdelse af § 50 undersøgelse (se bilag 1 for en uddybning af reglerne). Hvor det er relevant, sammenlignes resultaterne med undersøgelsens resultater fra 2008.

Afgørelserne er vurderet at være i overensstemmelse med regler og praksis, når der:

- foreligger samtykke til en frivillig anbringelse fra alle sagens parter
- er tilstrækkeligt oplysningsgrundlag i sagen
- er udarbejdet en § 50 undersøgelse, herunder skal undersøgelsen;
 - indholdsmæssigt opfylde lovens krav
 - være afsluttet inden fire måneders fristen

- være udarbejdet forud for afgørelse om anbringelse
- er udarbejdet en handleplan efter § 140, herunder skal handleplanen;
 - indholdsmæssigt opfylde lovens krav
 - være udarbejdet forud for afgørelse om anbringelse
- er afholdt børnesamtale eller barnets/den unges holdning på anden vis er tilvejebragt

1.1 Ankestyrelsens samlede vurdering af sagerne

Ankestyrelsens samlede vurdering af sagerne viser, at 17 procent (21 sager) af afgørelserne om anbringelse af et barn eller en ung uden for hjemmet er i overensstemmelse med regler og praksis i forhold til *alle* krav i lovgivningen.

Dermed er afgørelserne om anbringelse ikke i overensstemmelse med regler og praksis i forhold til *alle* lovkrav i 104 ud af de 125 sager (83 procent). Men samtidig ses det, at godt en tredjedel af disse sager (35 sager) kun mangler én betingelse for, at sagerne opfylder alle regler i lovgivningen.

De hyppigste årsager til, at afgørelserne vurderes ikke at være i overensstemmelse med lovgivningen, er følgende:

- manglende § 50 undersøgelse i forbindelse med afgørelse om anbringelse
- § 50 undersøgelsen er ikke afsluttet inden for fire måneders fristen
- manglende handleplan i forbindelse med afgørelse om anbringelse

Manglende § 50 undersøgelse er den hyppigste årsag til, at afgørelserne ikke kan vurderes korrekte. Den hyppigste mangel ved sagerne er, at den lovpligtige § 50 undersøgelse ikke er udarbejdet, inden afgørelsen om anbringelse træffes. I 44 ud af de 125 sager (35 procent) er der ikke udarbejdet en § 50 undersøgelse i forbindelse med afgørelsen om anbringelse uden for hjemmet.

Indholdet i § 50 undersøgelserne er blevet bedre, men tidsfristen for § 50 undersøgelsen overholdes ikke. I praksisundersøgelsen fra 2008 var de indholdsmæssige krav til § 50 undersøgelserne i høj grad opfyldt i 21 procent af de sager, hvor § 50 undersøgelsen var udarbejdet. I denne praksisundersøgelse er de indholdsmæssige krav til § 50 undersøgelserne i høj grad opfyldt i 64 procent af de 81 sager, hvor § 50 undersøgelsen foreligger. Kommunerne er således blevet grundigere, når de gennemfører en § 50 undersøgelse.

Desværre overholdes fire måneders fristen for afslutning af § 50 undersøgelsen ikke i 43 procent af de 81 sager, hvor der er udarbejdet en § 50 undersøgelse. Dette er den

næsthøypigste årsag til, at afgørelserne om anbringelse samlet set ikke vurderes lovmæssigt korrekt.

Der bliver udarbejdet flere handleplaner end § 50 undersøgelser, men stadig for få

Manglende udarbejdelse af handleplanen er også en væsentlig årsag til, at afgørelserne ikke kan vurderes at være i overensstemmelse med lovgivningen. I 91 ud af de 125 sager (73 procent) er der udarbejdet en handleplan i forbindelse med afgørelsen om anbringelse. Der er således færre sager, der mangler en handleplan (27 procent) end sager, hvor § 50 undersøgelse ikke er udarbejdet (35 procent).

I 9 ud af 10 sager har kommunerne indhentet samtykke til anbringelsen fra alle relevante parter

Når der skal træffes afgørelse om frivillig anbringelse, er det lovpligtigt at indhente samtykke fra forældremyndighedsindehaver(e) og den unge over 15 år. I 110 sager ud af de 121 sager (91 procent) om frivillig anbringelse, som indgår i praksisundersøgelsen, er der dokumentation for, at kommunen har indhentet samtykke til anbringelsen fra alle relevante parter.

I 11 sager er der ikke dokumentation for, at samtykke til den frivillige anbringelse er indhentet. Forældremyndighedsindehaver(e) og den unge over 15 år, har således ikke givet samtykke til anbringelsen i disse sager, selvom kommunen har truffet afgørelse om frivillig anbringelse.

Gennemførte børnesamtaler er stort set uændrede siden praksisundersøgelsen i 2008

Andelen af gennemførte børnesamtaler er 69 procent i denne praksisundersøgelse mod 66 procent i den foregående undersøgelse, og derfor stort set uændret. I godt en tiendedel af alle sager (15 sager) vurderes det, at gennemførelse af børnesamtale ikke er relevant, eksempelvis som følge af barnets unge alder. I ca. halvdelen af de 24 sager (11 sager), hvor børnesamtale ikke er gennemført, er barnets holdning til anbringelsen forsøgt tilvejebragt på anden vis.

Afgørelse om anbringelse meddeles mundtligt og væsentlige sagsbehandlingskridt bliver fortsat ikke noteret

I 33 sager ud af de 125 sager har kommunen meddelt afgørelsen om anbringelse skriftligt. Det er alene et lovkrav, at afgørelse om anbringelse skal meddeles skriftligt i forbindelse med afgørelse om anbringelse uden samtykke. 2 ud af de 4 sager om anbringelse uden samtykke i praksisundersøgelsen, har meddelt afgørelsen skriftligt til forældremyndighedsindehaver(e). Som ved undersøgelsen i 2008 gælder for mange af de indsendte sager, at der i forhold til kommunens journalføring mangler notering af omstændigheder ved påbegyndelse af og afslutning af § 50 undersøgelsen, notering om henvendelser vedrørende barnet/ den unge og ikke mindst om afgørelser i sagen.

Det er af væsentlig betydning for kontinuiteten i sagerne, også i forbindelse med sagsbehandlerskift, at der er arbejdet grundigt og systematisk med sagerne. Af hensyn til

forældremyndighedsindehaver(e)s retssikkerhed og mulighed for at følge med i sagen, er det også væsentligt, at der ikke er huller i journalføringen.

Bilag 3 Afklaring af forældremyndighed og samtykke

En central problematik, som sagsbehandlerne har fremhævet i alle kommuner, omhandler udfordringen med at afklare den formelle forældremyndighed i en børnesag, og på baggrund heraf indhente korrekt samtykke fra alle relevante parter.

Udfordringen består dels i, at informationerne om forældremyndighed er besværlige at indhente fra andre relevante myndigheder og ikke altid valide, og dels at særlige typer børnesager ifølge sagsbehandlerne kræver handling frem for afventning af formelle oplysninger.

Utilstrækkeligheder ved den formelle afklaring af forældremyndighed

Når sagsbehandlerne skal sikre sig, at de har afklaret den formelle forældremyndighed i en børnesag kan de enten henvende sig til Statsforvaltningerne eller slå op i Det Centrale Personregister, CPR.

CPR har siden 2004 registreret forældremyndigheden hos nyfødte, hvilket afhjælper afklaringsproblemet for børn under 7 år. Men Ankestyrelsens orientering om dette, var alle kommuner ikke bekendt med, hvorfor dette tidligere ikke var blevet praktiseret. Kommuner, der var bekendt med CPR's registreringer, havde desuden i flere tilfælde oplevet, at ændringer i forældremyndigheden ved dom ikke var registreret i CPR.

I de fleste tilfælde vedrørende børn over 7 år kan kommunerne opklare forældremyndigheden i Statsforvaltningerne. Ifølge sagsbehandlerne er det omstændigt og tidskrævende at få en afklaring i Statsforvaltningerne, idet de ikke altid har registreret forældremyndigheden. Ifølge sagsbehandlerne er det særligt aktuelt ved forældres samlivsophør og efterfølgende flytning til anden kommune. Forældremyndigheden registreres typisk alene i den aktuelle statsforvaltning tilknyttet bopælen, og ved eksempelvis fælles forældremyndighed og flytning vil det ikke umiddelbart være gennemsigtigt for tilflytterkommunen at afklare den formelle forældremyndighed.

Det nævnes derudover, at statsforvaltningerne har haft så store omorganiseringer i forbindelse med nedlæggelse af statsamterne, at forældremyndighedssager af ældre dato ikke er umiddelbar tilgængelig, eksempelvis fordi de er arkiverede. Afklaring om forældremyndighed hos ældre børn er dermed særligt tidskrævende.

Forskellige typer scenarier på forældresiden som forklaring på udfordringerne

Det er ifølge sagsbehandlerne særlige forældrekonstellationer, der skaber udfordringer i forbindelse med at afklare forældremyndigheden og indhente samtykke. Sagsbehandlerne oplever, at de i disse typer sager bliver nødt til at prioritere handling på bekostning af, at kravene om samtykke ikke overholdes som følge af den tidskrævende og usikre procedure om afklaring af forældremyndighed.

På baggrund af sagsbehandlerne beskrivelser, kan sagerne på forældresiden typificeres på følgende måde:

Ubegavede forældre: I sager med børn af mindre begavede eller ubegavede forældre oplever sagsbehandlerne, at forældrene er uvidende om den formelle forældremyndighed. Eksempelvis opgiver moderen sig som eneste forældremyndighedsindehaver, men formelt er der delt forældremyndighed med faderen, hvorfor der i børnesagerne ikke opnås korrekt samtykke, dvs. fra både moder og fader, medmindre den formelle forældremyndighed på forhånd er afklaret.

Udrejste eller afsonende forældre: I sager, hvor den ene forælder er udrejst fra landet eller afsoner fængselsstraf, oplever sagsbehandlerne en særlig udfordring med at opnå samtykke fra denne ved fælles forældremyndighed. Udfordringen består i, at opnå kontakt til den udrejste eller afsonende forælder, idet det ikke altid er muligt at lokalisere, hvor den udrejste eller afsonende befinder sig. Samtykkeerklæringen kan derved ikke adresseres direkte til forælderen, men må ekspederes gennem ambassade eller kriminalforsorg. Den tidskrævende proces og det efterfølgende afslag, der typisk medfølger, medfører, at sagsbehandlerne alene opnår samtykke fra den ene forældremyndighedsindehaver, førend de påbegynder en undersøgelse eller iværksætter foranstaltning.

Traumatiserede forældre: I sager, hvor forældrene er traumatiserede, eksempelvis som følge af en akut situation eller posttraumatisk belastning, er forældrene ikke i stand til at afklare forældremyndighedsspørgsmålet. Samtidig er forældrene som følge af den mentale ubalance ikke i stand til at tage stilling til samtykkets omfang, hvormed sagsbehandlerne i sådanne sager ikke opnår reelt informeret samtykke. Udfordringen med at indhente informeret samtykke er ifølge sagsbehandlerne særligt problematisk i sager, hvor der er behov for en akut indsats eller stillingtagen.

Ifølge Ankestyrelsen er den korrekte procedure, hvor der er behov for anbringelse i sager karakteriseret ved traumatiserede forældre at forelægge sagen for børn og unge-udvalget eller om nødvendigt for formanden med henblik på, at der træffes en foreløbig afgørelse efter servicelovens § 75. Sagsbehandlerne udtrykte i forbindelse med denne orientering uvidenhed om proceduren eller understregede uhensigtsmæssigheden heri, hvorfor dette typisk ikke er blevet praktiseret tidligere.

Ikke-samarbejdende forældre: Ifølge sagsbehandlerne er der med ændringen af reglerne om forældremyndighed kommet flere sager med ikke-samarbejdende forældre med fælles forældremyndighed. Sådanne typer børnesager udspringer typisk af uoverensstemmelser mellem forældrene, og som konsekvens af forældrenes interne modarbejdelser vanskeliggøres samarbejdet om barnets behov. Dette medfører ifølge sagsbehandlerne forsinkelser i indhentelse af og/eller modsættelse af samtykke i forbindelse med at gennemføre undersøgelser eller iværksætte frivillige foranstaltninger.

Ofte er der ifølge sagsbehandlerne tale om en blanding af forældretyperne i de enkelte børnesager. Dette forstærker udfordringerne ved på den ene side at afklare den formelle forældremyndighed og opnå samtykke fra alle relevante parter og på den anden side at overholde tidsfrister for sagsbehandlingen. Samtidig er sådanne typer sager karakteriseret ved en særlig udfordring for sagsbehandlerne i forhold til at balancere mellem barnets tarv og forældrenes rettigheder.