

KL

› MYNDIGHED MED MOMENTUM
ERFARINGER FRA 20 KONSULENTPROJEKTER

Myndighed med momentum

Erfaringer fra 20 kommuner
på det specialiserede børneområde

ERFARINGER FRA KOMMUNER



Indholdsfortegnelse

Hvad er 'myndighed med momentum'?	05
1 / Vedholdende faglig ledelse	07
Den gode sagsfordeling	08
Opstart af sagsbehandling	08
Introduktion af nye rådgivere og sagsoverleveringer	09
Systematiske sagsdrøftelser på teamniveau	09
2 / Momentum i sagsbehandlingen	11
Underretninger	12
Børnefaglige undersøgelser (BFU)	13
Handleplaner og opfølgning	14
3 / Specialisering med omtanke	15
Balance mellem specialisering og sagsforløb	16
Opdeling i distrikter og samarbejde med almenområdet	17



Hvad er 'myndighed med momentum'?

KL har de sidste fem år bistået et stort antal kommuner med at øge kvaliteten i myndighedsudøvelsen for udsatte børn og unge.

I denne pjece bringes disse erfaringer i spil med fokus på, hvordan målrettet organisering, ledelse og arbejdstilrettelæggelse kan styrke myndighedsudøvelsen i praksis. Hensigten med pjecen er dels at styrke kommunernes sagsbehandling, dels at give konkrete redskaber til at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen på netop det område. Indholdet i pjecen er derfor praksisnært, da vi ønsker at understøtte en faglig debat i kommunerne for at skærpe og udvikle den aktuelle myndighedspraksis. Altså understøtte den brede udvikling, der allerede er godt i gang i kommunerne.

Erfaringerne er, at bestemte tilgange og prioriteringer helt tydeligt medfører bedre resultater i myndighedsarbejdet. Det gælder især, når man skal udvikle en myndighedspraksis, der er præget af fremdrift og effektive arbejdsgange – myndighed med momentum. Myndighed med momentum handler ikke kun om, at myndigheden arbejder hurtigt (eller hurtigere), men i lige så høj grad om at der skabes bevægelse og udvikling set fra et børneperspektiv.

3 overordnede temaer

Pjecen fokuserer på tre temaer, som er udvalgt på baggrund af erfaringer fra 20 konkrete kommuneprojekter. Disse tre temaer er afgørende for kvaliteten i sagsbehandlingen og drejer sig om:

- **Vedholdende faglig ledelse** – er vi som ledelse tæt nok på den faglige praksis?
- **Momentum i sagsbehandlingen** – har vi den nødvendige fremdrift i vores sagsforløb?
- **Specialisering med omtanke** – har vi ramt balancen mellem kontinuitet og kravene til specialiseret viden?

I pjecen forklares det, hvorfor netop disse tre temaer er af afgørende betydning for kvaliteten i kommunernes myndighedsarbejde, og der gives konkrete anbefalinger til, hvordan styrket ledelse, organisering og arbejdstilrettelæggelse kan udvikle kommunens myndighedsarbejde.

Temaerne skal hverken tolkes som de eneste relevante nedslag eller som dækkende for den samlede kvalitet i myndighedsudøvelsen. Men det er KLK's erfaring fra kom-

munerne, at netop disse tre temaer lige nu har stor betydning for den igangværende udvikling. Fælles for læringsindholdet i temaerne er, at de bryder med forestillingen om, at der er mange og lige gode måder at lede, organisere og arbejdstilrettelægge på i myndighedsarbejdet.

Læringsspørgsmål

I pjecen er der som afslutning på hvert tema en række læringsspørgsmål, som kommunerne kan bruge til at gøre status over, hvor de står i arbejdet med kvalitetsudvikling. Der er tale om et redskab, der kan bruges til en form for selvevaluering, og spørgsmålene kan fungere som afsæt for en intern drøftelse i kommunen om, hvordan udviklingsarbejdet skal prioriteres, og hvilke stærke og svage sider der er fremherskende i organisationen.¹

¹ For mere konkrete redskaber til faglig ledelse og styring henvises til Socialstyrelsens redskabskasse "Faglig ledelse og styring på området for børn og unge med særlige behov" (www.socialstyrelsen.dk/fagligledelseogstyring), som KLK på konsulentbasis har været med til at udvikle.



1/ Vedholdende faglig ledelse

God myndighedsudøvelse kræver en vedholdende faglig ledelse, både når der er tale om sagsfordeling, opstart og overlevering af sager samt introduktion af nye medarbejdere. På den måde sikres kontinuitet og en fælles faglighed.

Der er forholdsvis stor forskel kommunerne imellem, når det handler om at prioritere ledelsesressourcerne i myndighedsudøvelsen. Det handler især om, hvor tæt man ledelsesmæssigt rent faktisk er på den faglige og daglige praksis, og det bliver særligt tydeligt ved klager og utilsigtede hændelser, der skal håndteres. Dette afsnit handler derfor mere om faktisk organisatorisk praksis i selve ledelsesopgaven end om formel organisering.

En synlig og involverende faglig ledelse
Erfaringerne viser, at der er en meget stærk sammenhæng med en synlig, involverende og nærværende faglig ledelse i de kommuner, der præsterer overbevisende i forhold til momentum og kvalitet i sagsbehandlingen. Det betyder ikke, at disse kommuner har ens ledelsesmodeller eller organisering, men der er et stærkt fællestrek i en ledelse, der vedholdende og konkret insisterer på fælles faglig praksis blandt rådgiverne.

Fælles fagligt afsæt

Metodefrihed og selvledelse er ikke en tilgang i disse kommuner. I stedet bruger de faste og systematiske metoder til fx sagsdrøftelser på teamniveau, så der bliver skabt et fælles fagligt afsæt for arbejdet. I disse år er der en udpræget tendens til, at

faglighed og metodevalg sættes til diskussion, og at der træffes ledelsesmæssige og forpligtende valg i de enkelte kommuner.

Praktisk ledelse og systematik

Selve opgavefordelingen mellem rådgiverne fastholdes også som en praktisk ledelsesopgave i stedet for at forlade sig på mekaniske metoder til sagsfordeling o.l. Der er også et klart fællestrek i forhold til både rekruttering, personaleomsætning og introduktion. Praksis er, at der investeres meget i ledelsestid og systematik.

I den sammenhæng sættes der navnlig fokus på introduktion af nye medarbejdere. Det skyldes især, at der årligt sker en udskiftning af typisk 5-20 % af rådgiverne på myndighedsområdet. Tallet varierer særligt efter rådgivernes alder og efter, hvad man kan kalde organisatorisk uro, altså om området er eller netop har været under væsentlig organisatorisk forandring, ændring af ledelsesstruktur o.l. Derudover er der også i et betydeligt omfang udskiftninger i forbindelse med barsel, da ca. ni ud af ti rådgivere er kvinder, og 40-50 %² af disse kvinder er under 40 år.

² Jf. Personaledata fra KRL.dk. Der angives dog forholdsvis "runde" tal, da der er væsentlige udfordringer med dataafgrænsninger i forhold til, om socialrådgiverne eksplicit arbejder med myndighedsudøvelse på det specialiserede børneområde.

Den gode sagsfordeling

For at sikre en god sagsfordeling er der behov for en aktiv styring fra ledelsens side frem for vilkårlige eller mekaniske kriterier. Men hvilke kriterier skal lederen forholde sig til i forhold til sagsfordelingen?

Aktiv styring fra ledelsens side

Sagsfordelingen handler på det praktiske plan om selve matchningen mellem sag og rådgiver. Men den handler i denne sammenhæng også i høj grad om den ledelsesmæssige rolle i sagsfordelingen. KLK ser et klart mønster i, at de kommuner, der ser sagsfordelingen som en ledelsesmæssig opgave, har en langt mere aktiv styring af opgaverne end kommuner, som anvender enten vilkårlige eller objektive kriterier i sagsfordelingen. Sat på spidsen handler det om, hvorvidt en ny sag går over et lederbord eller fordeles mekanisk og numerisk efter fx cpr-nummer.

I langt de fleste kommuner rummer sagsstammerne mange hundrede enkeltsager, og i løbet af en gennemsnitlig arbejdsuge skal

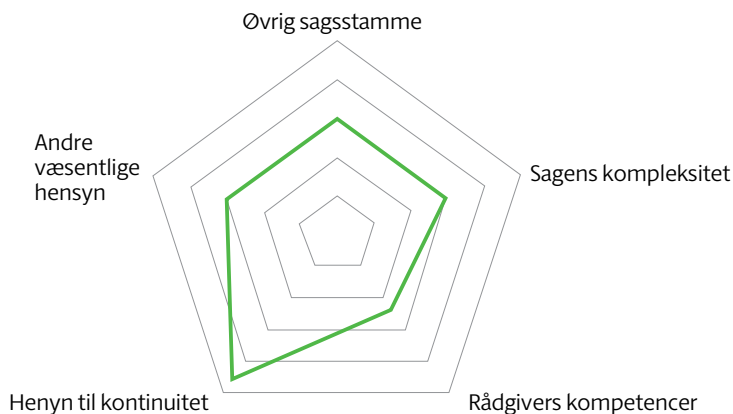
der fordeles mange sager. Derfor er det ikke realistisk med fuld gennemsigtighed fra lederens side i forhold til alle enkeltsager, men der er stadig stor forskel på, om opgaven med sagsfordeling er et ledelsesansvar eller enten forskydes ud i organisationen som et kollegialt ansvar eller sker ved vilkårlige kriterier. Det sidste må betegnes som et relativt svagt og meget lidt præcist styringsredskab.

I diagrammet nedenunder er der eksempler på de kriterier, der typisk kan indgå i lederens vurdering af den konkrete sagsfordeling.

Et faktuel og systematisk grundlag

Hovedpointen er, at der sker en vægtet og samlet vurdering af både den enkelte sag og andre afgørende kriterier for sagsfordelingen. I nogle tilfælde er vurderingen enkel, i andre mere sammensat. Det kendetegner også sagsfordelingen, at leder og rådgiver bruger systematiseret viden om sagsstammer og sags sammensætning i både deres dialog og selve fordelingen. Fordelingen sker ikke på fornemmelser eller "synsninger", men på et faktuel og systematisk grundlag.

Kriterier for sagsdeling



Opstart af sagsbehandling

De første skridt i sagsbehandlingen kræver en fagligt vejovervejet og tydelig strategi. Træffes der fx tydelige til- og fravalg i forhold til, hvordan de forskellige aspekter af en børnefaglig undersøgelse vægtes?

Kommunerne har de seneste år oplevet en markant stigning i antallet af underretninger om udsatte børn og unge. Tilsvarende oplever mange kommuner en stigning i antallet af børnefaglige undersøgelser. Det øger i sig selv betydningen af, at der helt tidligt lægges en tydelig strategi for opstart af sagsbehandlingen.

Et generelt og konkret ledelsestilsyn

Den ledelsesmæssige involvering i sagsfordelingen og opstart af sagsbehandling har også en stor betydning for udøvelsen af både det generelle og det sagskonkrete ledelsestilsyn. Disse to ledelsesmæssige hovedopgaver er gensidigt forstærkende, og sagsfordelingen og ledelsestilsynet bliver to afgørende kilder til ledelsesmæssig indsigt i både sagsstammernes generelle faglige tilstand og rådgivernes løbende arbejdsbetingelser og opgavesammensætning.

Læringsspørgsmål i forbindelse med sagsfordeling og opstart af sagsbehandling:

- Hvad kendetegner sagsfordelingen og opstart af sagsbehandling hos os?
- Hvordan sikres et ledelsesmæssigt overblik over de eksisterende sager hos den enkelte rådgiver?
- Hvordan er ledelsen i dialog med den enkelte rådgiver om sagsstammen? Og hvordan bringes denne dialog i spil i ledelsestilsynet?
- Hvordan sikres sammenhæng mellem sagsbehandlerens kompetencer/viden og opstart af sagsbehandling?

Introduktion af nye rådgivere og sagsoverleveringer

Introduktion af nye rådgivere og sagsoverleveringer er en del af den faglige hverdag, som kræver en dedikeret indsats og systematisering.

Et andet meget væsentligt aspekt i den faglige ledelsesudøvelse er prioriteringerne ved sagsoverleveringer og introduktion af nye rådgivere. Uanset hvor stabile rammer der gælder for både organisation og myndighedsudøvelse generelt, er både sagsoverleveringer og introduktion af nye rådgivere en del af den faglige hverdag.

Afsæt tid til introduktion af nye medarbejdere

Introduktion og oplæring af nye medarbejdere er en særlig udfordring. Nye medarbejdere har helt naturligt et større behov for at blive introduceret til rammer og metoder for arbejdet.

Erfaringerne viser en tydelig sammenhæng mellem investeringen i tiden til introduktion af nye medarbejdere, og hvor hurtigt de bliver fortrolige med deres arbejde. Investeringen viser sig hurtigt at have et højt og langsigtet afkast. Målet for rutinerne, der bruges ved introduktionen af nye medarbejdere, er at favne arbejdspladsens faglige metoder og rutiner, at give hjælp og sparring i det daglige arbejde og at skabe en forståelse af de økonomiske og styringsmæssige rammer og forventninger, som der arbejdes efter.³

Sikr kontinuitet

I stort set alle kommuner, som KLK har arbejdet med i forhold til børnesager, har der været en stor udskiftning af rådgivere. Derfor har der alle steder været et klart fokus på, hvordan der sikres kontinuitet i behandlingen af de enkelte sager, ikke kun ved fratrædelse/tiltrædelse af sagsbehandlere, men også ved skift af sagsbehandler pga. specialisering blandt sagsbehandlerne, eller fordi sagen overgår til et andet område pga. en intern aldersfordeling (fx ved overgang fra ung til voksen).

Kommunerne arbejder derfor efter en særlig systematik i forhold til overdragelse af enkeltsager eller hele sagsstammer, så der ikke mistes kontinuitet eller momentum i indsatsen over for barnet eller den unge. Den systematik bunder i, at der i organisationen er en god journaliseringspraksis i IT-systemet, og at sagen er velbelyst og indeholder alle relevante informationer. Udfordringer i forhold til sagsoverdragelse gælder også mellem kommuner, når en familie flytter til en anden kommune, og værdifuld viden skal videregives.

Læringsspørgsmål i forbindelse med sagsoverdragelse og introduktion af nye medarbejdere:

- Hvordan sikrer vi en fælles forståelse af, hvornår en sag er tilstrækkeligt dokumenteret uden at være overdokumenteret?
- Hvilke tydelige forventninger har organisationen til nye medarbejdere?
- Hvordan sikres en ensartet opstart af og støtte til introduktion af nye medarbejdere?
- Hvornår og hvordan gives der information til borgerne om rådgiverskifte, og hvem har ansvaret?

Systematiske sagsdrøftelser på teamniveau

I de senere år er der sket en stigende systematisering af sagsdrøftelser på teamniveau, og det kræver et stærkt ledelsesmæssigt fokus.

Den stigende systematisering af sagsdrøftelser på teamniveau skyldes uden tvivl bl.a. implementeringen af DUBU og ICS som faglig metode. I kommunerne imel-

lem er der naturligvis forskel på både ambitionsniveau og tilgang, men det gælder for flere kommuner, at selve styringen og prioriteringen af sagsdrøftelser er skruet markant op.

Det gælder også den ledelsesmæssige involvering i sagsdrøftelserne. Mest ramrende beskriver flere ledere og rådgivere udviklingen som en bevægelse fra spontane drøftelser til en systematiseret og rammesat aktivitet, hvor man på forhånd har udvalgt bestemte aspekter og problemstillinger i et sagsforløb, der præsenteres og drøftes for at opnå tværgående læring i teamet.

Stærkt ledelsesmæssigt fokus

Det er KLK's erfaring, at tilrettelæggelsen af sagsdrøftelser på teamniveau kræver stærkt ledelsesmæssigt fokus og understøttelse for at fungere som effektive redskaber til at styrke sagsbehandlingen og skabe ensartet faglig praksis på tværs af rådgivere og teams. I en hverdag præget af mange henvendelser, opfølgingsaktiviteter, møder mv. kræver det meget klare aftaler mellem ledelse og rådgivere at fastholde en klar og fælles praksis i forhold til drøftelser af enkeltsager og udvalgte problemstillinger fra et eller flere sagsforløb.

Læringsspørgsmål i forbindelse med sagsdrøftelser på teamniveau:

- Hvor ofte har vi drøftelser af enkeltsager på teamniveau?
- Har vi en fast metode og klare roller ved sagsdrøftelser?
- Hvordan udmøntes resultatet af drøftelserne? Fremgår de fx af selve sagen efterfølgende?

³ KL og Dansk Socialrådgiverforening har udarbejdet fem publikationer om introduktions- og mentorordninger henvendt til kommunale arbejdspladser, der ansætter nyuddannede socialrådgivere: www.personaleweb.dk/nysoc.



2/ Momentum i sagsbehandlingen

Kommunerne møder ofte hård kritik i medierne af deres langsomme sagsbehandling og træge opfølgning. For at sikre momentum i sagsbehandlingen er der behov for et konstant ledelsesmæssigt fokus, vedvarende evaluering og konkrete handleplaner, udarbejdet i samarbejde med de involverede parter.

Den hårdeste og mest tilbagevendende kritik af kommunernes myndighedsudøvelse i fx mediasager handler om langsomme sagsbehandling, sene reaktioner og træg opfølgning. Det gælder i forhold til håndtering af konkrete underretninger, udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser, afholdelse af børnesamtaler, persontilsyn i forhold til anbringelsessteder mv. Men en række kommuner har taget et opgør med træghed i sagsbehandlingen og sat nye standarder for udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser og opfølgning i enkeltsager, bl.a. i forhold til fremdrift og hastighed i sagsbehandlingen.

Mere end blot opfyldelse af loven

Som udgangspunkt gælder der et overskueligt antal lovgivningsmæssige proces- og indholdskrav til sagsbehandlingen. Fx skal der følges op senest tre måneder efter iværksættelse af en ny foranstaltning i forhold til et barn, en underretning skal akutvurderes inden for et døgn, og en børnefaglig undersøgelse skal være færdig senest fire måneder efter beslutning om udarbejdelsen.

I de kommuner, som har været del af projektet, er vurderingen, at det ikke er nok blot at opfylde disse lovkrav. Der er brug for væsentligt mere momentum i de fleste enkeltsager, både for at lykkes med indsats-

serne i forhold til børn, unge og familier og af hensyn til det tværfaglige samarbejde.

Mere end blot normering

I den offentlige debat har der været stort fokus på forholdet mellem antal socialrådgivere i årsværk og antallet af aktive børnesager, og kommunerne har opprioriteret normeringen i myndigheden generelt de seneste år. I efteråret 2014 offentliggjorde Socialstyrelsen⁴ en landsdækkende kortlægning, hvor det fremgik, at de 60 deltagende kommuner i gennemsnit havde hhv. 40 (udsatte børn) og 55 (handicappede børn) børnesager pr. årsværk i myndigheden.

KLK's erfaring er, at normering alene ikke gør det. Hvis fx praksis og arbejds gange er tilrettelagt, så kerneopgaven med de børnefaglige undersøgelser går til kant og over kant i forhold til de maksimalt fire måneder, vil selv en fordelagtigt høj normering ikke give det nødvendige momentum i sagsbehandlingen. Det illustreres bedst af kommuner, der selv med en forholdsvis høj sagsnormering pr. rådgiver er lykkedes med at nedbringe sagsbehandlingstiden markant. Arbejds gange og samarbejdsrelationer synes således lige så betydningsfulde for en effektiv myndighedsudøvelse som den rene sagsnormering pr. rådgiver.

⁴ Socialstyrelsen, "Faglig ledelse og styring", delrapport 2, landsdækkende kortlægning, december 2014.

Underretninger

De seneste år er der sket en generel stigning af antallet af underretninger i kommunerne, men statistikkerne dækker over store forskelle mellem de enkelte kommuner, særligt i forhold til behandlingen af underretningerne.

1. oktober 2013 blev regelgrundlaget for modtagelse og håndtering af underretninger skærpet og tydeliggjort. Her trådte den såkaldte overgrebspakke i kraft. I de seneste år har mange kommuner arbejdet med og justeret både den formelle organisering og den organisatoriske praksis for underretninger. Det gælder i høj grad også de kommuner, KLK har samarbejdet med, og skyldes bl.a. en generel stigende tendens i antallet af underretninger.

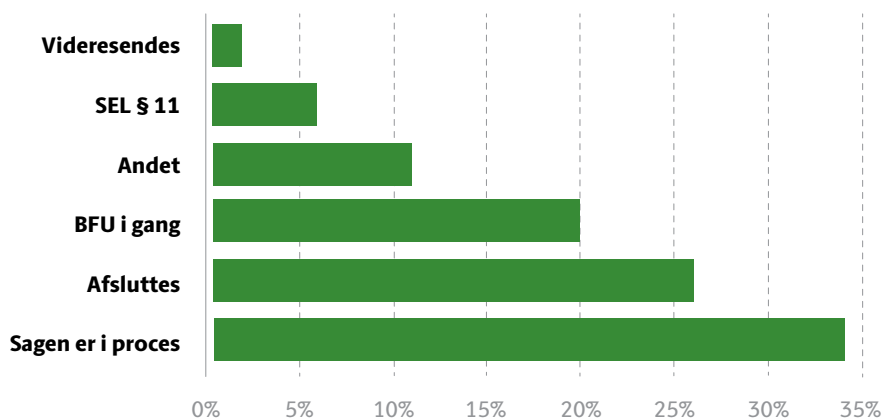
En markant stigning i underretninger

Siden 1. april 2014 har kommunerne indberettet underretninger til Ankestyrelsen, og 30. november 2015 blev der offentliggjort tal fra årets sidste ni måneder i 2014. Samlet blev der konstateret 64.652 underretninger, som svarer til 86.203 underretninger ved lineær fremskrivning til helårsniveau. Eller 74 underretninger pr. 1.000 0-17-årige børn og unge. Der findes i sagens natur ikke tal for de foregående år, men alt tyder på en samlet set markant stigning i underretninger de seneste år. For de fleste kommuners vedkommende en flerdobling over de seneste fem-seks år.

2014 er det første år med registreringer og indberetning til Ankestyrelsen, og derfor er der både i kommunerne og i databehandlingen i Ankestyrelsen en udviklingsproces i gang med hensyn til validering og fejljustering. Med det in mente må det mest interessante være den store spredning i kommunerne i antallet af underretninger, men også i høj grad hvad

der sagsbehandlingsmæssigt sker med de underretninger, der kommer ind (se graf nedenfor). Som landsgennemsnit fører hver femte underretning til en børnefaglig undersøgelse, men dette tal spænder over meget forskellige niveauer i enkeltkommuner – fra under hver 10. underretning til over halvdelen af underretningerne.

Hvad skete der med underretningerne i 2014?



Kilde: Ankestyrelsen, Underretningsstatistik 2014, november 2015.

Læringsspørgsmål for arbejdet med underretninger:

- Følger vi løbende op på mønstre i indkommende underretninger – hvem underretter? Om hvad?
- Hvordan ser billedet ud hos os i forhold til de landsdækkende underretningsstatistikker – hvor hyppigt anvender vi tidlige indsatser respektive børnefaglige undersøgelser?
- Oplever vi underretninger i igangværende sagsforløb, som kunne være anledning til at se kritisk på vores kommunikation med fx daginstitutioner, skoler og sundhedsfagligt personale?

Børnefaglige undersøgelser (BFU)

For at styrke sagsbehandlingen ved BFU og sikre en fælles faglig praksis er der behov for et konstant ledelsesmæssigt fokus på tilrettelæggelsen af den gode børnefaglige undersøgelse i kommunen.

For at styrke sagsbehandlingen og sikre, at de børnefaglige undersøgelser har det rette omfang i forhold til problemstillingerne hos barnet eller den unge, kan det ikke være op til den enkelte rådgiver at vurdere, hvordan sagsforløbet fra beslutningen om en børnefaglig undersøgelse til udarbejdelsen af en handleplan skal forløbe. Der skal i stedet være et konstant ledelsesmæssigt fokus på, hvordan den gode børnefaglige undersøgelse skal tilrettelægges i kommunen. Det understøtter en fælles faglig praksis i arbejdet med de børnefaglige undersøgelser, som både giver bedre og mere fokuserede undersøgelser, og samtidig gør arbejdet med de børnefaglige undersøgelser mindre krævende for rådgiverne.

KLK's erfaring er, at der især knytter sig disse hovedudfordringer til undersøgelsesarbejdet ved BFU:

- **Beslutning om BFU** – er vurderingen eksplicit og systematisk nok?
- **Fokus i BFU** – der iværksættes for mange BFU'er, hvor der ikke er sket eksplicite til- og fravalg i forhold til fokus.
- **Planlægning af BFU** – særligt opstarten af BFU er i for mange tilfælde både defensiv og baseret alene på skriftlige anmodninger.
- **Gennemførelse og faglig vurdering** – både længden af undersøgelsesperioderne og udmøntningen af de faglige vurderinger volder udfordringer.

Den samlede proces for BFU kan illustreres således:

Skal der laves BFU?

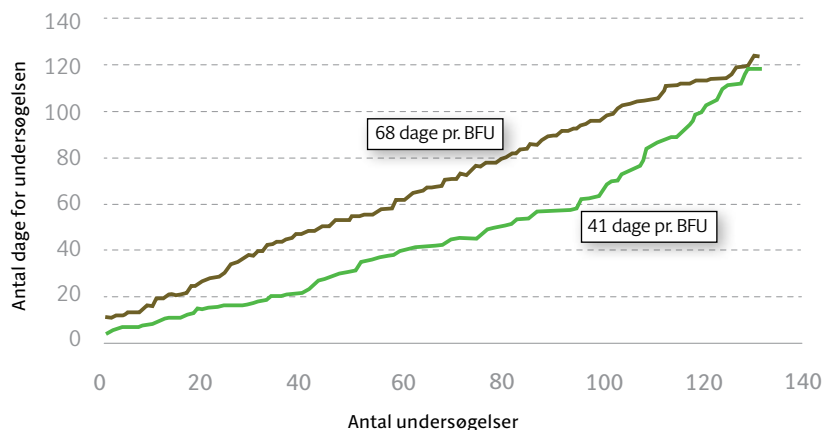


Den gode praksis

De kommuner, der har gode resultater med at udarbejde fokuserede børnefaglige undersøgelser, som ikke tager længere tid og koster flere ressourcer end nødvendigt, har konstant ledelsesfokus på at udvikle de enkelte delelementer i den børnefaglige undersøgelse. I disse kommuner opfattes de børnefaglige undersøgelser også som et meget væsentligt element i det sociale arbejde med børnene, de unge og familierne.

I eksemplet nedenfor er der indtegnet to forskellige kommunescenarier for gennemførte BFU'er. I kommune A bruges der i gennemsnit 41 dage pr. BFU. I kommune B bruges der i gennemsnit 68 dage. I kommune A er ca. to ud af tre BFU'er gennemført på to måneder eller derunder.

Gennemførte BFU'er i kommunerne A og B



Lærings spørgsmål i forbindelse med børnefaglige undersøgelser:

- Hvordan sikrer vi i organisationen en ensartet tilgang og metodevalg til udarbejdelsen af BFU?
- Måler vi på tidsforbruget ved udarbejdelsen af de børnefaglige undersøgelser – og stiller vi os tilfredse, hvis de blot overholder lovens mindstekrav om maks. fire måneder?
- Hvordan sikres der opsamling af løbende informationer om vores ressourceforbrug ved udarbejdelse af BFU?

Handleplaner og opfølgning

En god handleplan er konkret, tydelig og udarbejdet i samarbejde med alle de involverede parter, ligesom opfølgningen kræver vedvarende evaluering og systematik.

Det er KLK's erfaring fra konkrete opgaver i kommunerne, at det er af stor betydning at få lavet en direkte kobling og sammenhæng mellem den bekymring, der er for barnet, og de fokusområder, der er beskrevet i den børnefaglige undersøgelse, og som skal udmøntes i en konkret handleplan.

Den gode handleplan

Flere kommuner arbejder med forskellige typer af handleplaner; den indledende handleplan, selve handleplanen og de opfølgende handleplaner. De handleplaner, som bedst lykkes med at dække barnets udækkede behov gennem opfyldelsen af fastlagte mål, har en klarhed i opbygningen af planerne og tager højde for disse forhold:

- Familierne, barnet og netværket er inddraget i udformningen af de konkrete mål.
- De fastlagte mål er retningsgivende og er klare med hensyn til, hvilke udækkede behov de enkelte mål relaterer sig til. Målene er beskrevet så konkret som muligt og med en bevidsthed om, hvorvidt det er konkrete og målbare kvantitative eller kvalitative mål.
- Det fremgår tydeligt ud fra hvert mål, hvem der er ansvarlig for at arbejde med at understøtte målet og følge op på det. Det kan være flere forskellige aktører; barnet, familien, netværket og de fagprofessionelle omkring barnet.
- Det er ikke den enkelte sagsbehandler, som sidder alene med udarbejdelsen af mål for barnet/den unge, men det sker i dialog med kolleger og faglige koordinatore.

En handleplan for alle og ikke blot rådgiveren

Det er altså af central betydning, at handleplanen så at sige kommer til live blandt de, som er involveret i målene i planen, så det ikke udelukkende bliver et internt redskab for rådgiveren. Når alle parter omkring barnet og den unge er involveret i beskrivelsen af formål, mål og indsatser, bliver beskrivelserne skrevet i et forståeligt sprog, hvor alle parter ved, hvad der skal ske, og hvorfor det skal ske. Handleplanen har til formål at være et koordineringsredskab og tydeliggøre indsatsen i en børnesag for alle de involverede parter.

Systematik og opfølgning på effekt

Det er KLK's erfaring, at netop målfastsættelsen er en svær disciplin, særligt hvis den udelukkende sker hos rådgiveren, og dermed forsvinder ejerskabet til de enkelte mål. Gennem systematik og opfølgning på effekten af indsatsen kan handleplanen give familien et overblik over sagens forløb og give mulighed for en konstruktiv overlevering af sagen ved et eventuelt sagsbehandlerskift i kommunen.

Der skal kontinuerligt følges op på barnets samlede situation, så målene og dermed indsatsen kan ændres, hvis barnets situation har ændret sig. Det skal sikre, at der sker en forandring til det bedre i de udækkede behov, og at forbedringen netop sker som effekt af den igangsatte indsats. Viser det sig ved opfølgningen, at situationen har ændret sig eller er status quo, kan det være nødvendigt at igangsætte en supplerende udredning af barnet og familiens samlede situation, og det kan udløse et behov for inddragelse af barn og familie og valg af en ny indsats.

Løbende opfølgning og tilpasning af indsatsen

De lovgivningsmæssige krav for revidering af handleplaner er fastlagt som mindstekrav, men med det fokus, at der i alle tilfælde skal ske den opfølgning, som er nødvendig i den enkelte sag. I nogle sager vil det være nødvendigt med hyppigere opfølgning. Opfølgningen kan være samtaler med de involverede

parter eller, hvis det skønnes nødvendigt, undersøgelse af barnet eller den unge.

KLK's erfaringer fra gennemgangene af børnesager viser, at de kommuner, som er bevidste om længden af foranstaltninger og ikke nødvendigvis kun har sammenfald med lovens mindstekrav om opfølgning, har en mere effektiv og succesfuld indfrielse af mål. Der er så at sige ikke foranstaltninger, som kører i en længere periode, uanset at behovet er kortere, og målet kan indfries hurtigere. En løbende opfølgning og tilpasning af indsatsen på baggrund af det er således en væsentlig del af en god sagsbehandling.

Der er behov for at bruge konkrete opfølgningsredskaber ved alle foranstaltninger i en familie. Det bør ske i samarbejde med leverandørerne for den løbende evaluering imellem opfølgning for vurdering af effekt samt justeringer af mål/delmål. På den måde kan rådgiveren tydeliggøre virkningen af en given indsats og holde fokus på de konkrete mål.

Læringsspørgsmål ved faglig udvikling af handleplaner i organisationen. Hvordan sikrer vi:

- Tid i organisationen, hvor rådgivere sammen med ledelsen drøfter handleplaner, herunder hvilke typer af mål der arbejdes med?
- At vi skriver i et tydeligt og forståeligt sprog til forældre og den unge?
- En bevidsthed om de forskellige typer af mål, der arbejdes med i handleplanerne? Er de kvalitative, kvantitative, målbare, brede?
- At der er mål for læring, hvor indsatsen oftest foregår i dagtilbud og skoler?
- At målene også tager højde for overgangen til voksenlivet for unge?

3/ Specialisering med omtanke

Organiseringen af myndighedsarbejdet skal balancere mellem specialisering og kontinuitet i relationer, og det giver ofte anledning til kritik fra både børn, unge og samarbejdspartnere. Balancegangen handler om 'specialisering med omtanke'.

En helt central præmis for myndighedsudøvelsen er selve organiseringen af myndighedsarbejdet. Her skal kommunerne balancere mellem modsatte krav. På den ene side er der krav om specialisering og på den anden side krav om fastholdelse af den personlige relation. Lægger man hertil, at kommunerne i forhold til personaleomsætningen gennemsnitlig ligger på ca. 10-25 % årligt, betyder det, at børn og unge i løbet af fx et år kan møde tre-fire forskellige socialrådgivere. Det er en udfordring for en vellykket myndighedsudøvelse.

Den svære specialisering

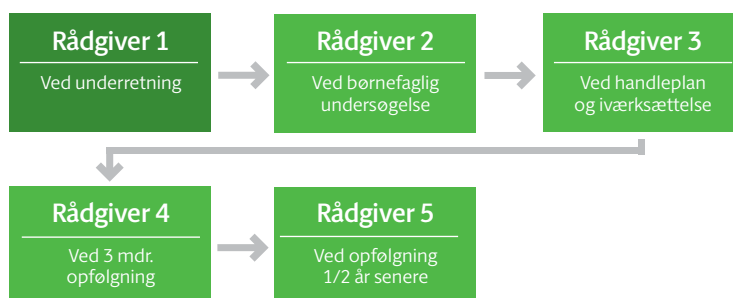
I kølvandet på kommunalreformen har en lang række kommuner øget specialiseringen generelt – herunder også i selve organiseringen af myndigheden. Der har ofte været tale om såkaldte 'hårde' specialiseringer – det vil sige, at man fx opdeler sig i tre-fire organisatoriske enheder og

dermed reelt planlægger rådgiverskift og sagsoverdragelser på forhånd.

Det er imidlertid KLK's erfaring, at balancen mellem specialisering og kontinuitet i relationer ikke altid rammer rigtigt i disse organisatoriske valg. Netop mange skiftene rådgivere og dermed en svag personlig relation mellem rådgiver og barn, ung og forældre, er et tilbagevendende og stærkt kritikpunkt i forhold til kommunerne.

Det er bl.a. illustreret af Børnerådets udgivelse "De prøver at gøre det så normalt som muligt". Her er flere end 100 børn og unge i anbringelsesforløb blevet fulgt og inddraget. Også her tegner der sig et billede af en tilbageskudt og utydelig kommunal myndighed, som kritiseres af børn og unge.

I et børneperspektiv kan skiftene fx illustreres således:



Balance mellem specialisering og sagsforløb

Hvis specialiseringen tager overhånd, risikerer man unødigt mange skift af sagsbehandlere og brud på kontinuiteten og momentum i sagsbehandlingen. Derfor er det vigtigt løbende at veje hensynet til faglig specialisering over for hensynet til kontinuitet.

Overordnet set gælder en balance mellem specialisering og kontinuitet i sagsforløb, da der er tale om to modsatte hensyn. Det er KLK's erfaring fra konkrete opgaver i kommunerne, at der i de senere år er sket en opprioritering af hensynet til kontinuitet i sagsforløb på bekostning af en specialisering, der udmønter sig i skift af rådgiver og organisatorisk enhed ('hård' specialisering).

Ensartet og tværgående forståelse

Kommunerne har oprettet modtageenheder for at sikre ensartet modtagelse og hurtig og sikker håndtering af underretninger. Opgaverne i modtageenheden omfatter i bredden håndtering af underretninger og akuttvurderinger samt genvurderinger i kendte sager. Fordelen ved en modtageen-

hed er, at der kan holdes fokus på, hvordan underretninger behandles, og hvordan nye og kendte sager kommer ind i kommunen og fordeles videre til teams og rådgivere.

For at hindre, at modtageenheden sander til, og for at sikre sammenhæng i sagsbehandlingen er der behov for en ensartet forståelse på tværs af rådgivere og teams om, hvilke opgaver modtageenheden udfører. Dette skal ske, inden sagen overdrages til den rådgiver, der fremadrettet skal tage sig af sagen.

'Hård' specialisering ikke et gode

Mange kommuner har en tydelig specialisering på myndighedsområdet mellem udsatte og handicappede børn og unge. Samtidig har handicapområdet de seneste år ikke haft samme ledelsesmæssige opmærksomhed som området for udsatte børn, unge og familier.

Det er KLK's erfaring, at en meget hård specialisering på myndighedsområdet mellem udsatte og handicappede børn og unge kan være problematisk. Alt afhængig af kriterierne for, hvilke sager der lægges under udsatteområdet hhv. handicapområdet, kan der opstå forskellige måder og arbejdsmetoder til at håndtere sociale problemer på, alt efter hvor sagen behandles, og der kan ske en opsplitting af behandlingen af barnets, den unges eller familiens sag mellem flere teams og rådgivere.

Det er KLK's erfaring, at opgaverne om varetage af merudgiftsydelser er specialiseret i et sådant omfang, at de med fordel kan varetages af et team med særlige kompetencer. Hvad angår de øvrige foranstaltninger på tværs af handicap- og udsatteområderne, kan de med fordel varetages inden for de samme teams for at sikre sammenhæng i sagsbehandlingen og ensartet socialfaglig praksis.

Det har vist sig, at hård specialisering på myndighedsområdet medfører unødigt mange skift af sagsbehandlere og kan betyde brud på kontinuitet og momentum i sagsbehandlingen. Samtidig er der behov for specialiseret viden om særlige målgrupper og foranstaltningstyper som fx småbørn, unge, handicappede, anbringelser mv. Erfaringerne viser, at de kommuner, der gør det bedst på området, hele tiden overvejer hensynet til faglig specialisering over for hensynet til kontinuitet, både i den generelle organisering og i den enkelte sag. Det kalder vi specialisering med omtanke, hvor det er hensynet i den enkelte sag og sagsstamme, der er afgørende for graden af specialisering i myndighedsarbejdet, og ikke faste principper om opdeling efter særlige målgrupper eller foranstaltningstyper.



Opdeling i distrikter og samarbejde med almenområdet

Distriktsopdeling giver mulighed for et kontinuerligt samarbejde mellem skoler/dagtilbud og myndighedsområdet, og et stærkt samarbejde på tværs af det specialiserede og almene børneområde har vist sig frugtbart, også set fra et børneperspektiv.

Stærkt og relationsbåret samarbejde på tværs

Mellemstore og store kommuner opererer med en distriktsopdeling på myndighedsområdet. Distriktsopdeling er ikke kun en overordnet måde at fordele sager på, men i højere grad en organiseringsform med fokus på samarbejdet med almenområdet, da det giver mulighed for et fortsat samarbejde mellem skoler/dagtilbud og myndighedsområdet. Det er KLK's erfaring, at et stærkt og delvist relationsbåret samarbejde på tværs af det specialiserede og almene børneområde giver gode resultater set i et børneperspektiv. Det gælder både ved tidlige bekymringer og ved samarbejde om børn og familier, som får foranstaltninger efter serviceloven.

Et fælles grundlag

Nogle kommuner har deciderede rådgivere tilknyttet skoler, som enten er udstationeret på skoler en eller flere faste dage om ugen eller er ansat på skoleområdet. Rådgiverne på skolerne vil da primært fungere som sparringpartnere for det pædagogiske personale på skolerne og med opgaver knyttet til rådgivende og forebyggende indsatser efter Servicelovens § 11. Der er naturligvis klare fordele ved nærhed mellem det specialiserede og almene børneområde, men udfordringen ved rådgivere med hele eller dele af deres arbejdstid på skoler er at bevare kontinuiteten fra de rådgivende og forebyggende indsatser og til evt. mere omfattende foranstaltninger i sager med det behov.

Her er det KLK's erfaring, at et fælles børnesyn og særligt et fælles syn på målgruppe og formål for den sociale indsats er nødvendigt blandt myndighedsrådgivere og rådgivere, der arbejder hhv. med rådgivende og forebyggende indsatser. Ellers sikres der ikke et tilstrækkeligt udbytte af de fremskudte rådgivere på almenområdet. Samtidig bør det fælles grundlag for det sociale arbejde have fokus på at sikre resultater set fra barnets/den unges perspektiv, og derfor bør tilgangen ikke blot være rådgivende, men også mere pågående og direkte i relationen til børn, unge og forældre.

Læringsspørgsmål i forbindelse med specialisering i sagsbehandlingen:

- Kender vi niveauet for skift af rådgiver i sagsforløb – herunder hvilke skift der er udløst af organisering, og hvilke der skyldes personaleomsætning?
- Hvad ved vi om, hvordan børn, unge og forældre oplever skift i relationer i sagsforløb?
- Hvad ved vi om, hvordan daginstitutioner og skoler oplever vores organisering og sagsforløb?









Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk