

Dato 6. juli 2016

HEN + NCB

Side 1 af 14



**Dansk Socialrådgiverforening**

*faglig handlekraft*

## **Omstilling af børneområdet:**

# **Tidlig forebyggelse med helhedsindsats og en ny model for styring og dokumentation**

### **Indhold:**

#### **Indledning**

#### **I. En ny model for styring og dokumentation af børnesager**

##### **I.1. Mindre dokumentation**

**Kun procesdokumentation vedr. underretning og handleplan**

**DUBU – og andre mangelfulde IT-systemer**

##### **I.2. Forenkling af regelsættet**

##### **1.3. Dokumentation af outcome for børnene og familierne**

**En ny model er en stor udviklingsopgave**

#### **II. 'Sverigesmodellen' – krav til en succesfuld omstilling i kommunerne**



## Indledning

Kommunerne er i gang med en dybtgående omstilling af børneområdet. Forebyggelse for udsatte børn og unge og deres familier styrkes med et tæt samarbejde mellem skoler, daginstitutioner, PPR, socialrådgiverne i familieafdelingerne osv. Omstillingen indebærer en forpligtende og systematisk inddragelse af familierne. Den betegnes ofte 'Herningmodellen' eller 'Sverigesmodellen'.

*DS støtter denne omstilling stærkt.* Rigtigt grebet an kan den give udsatte børn og familier en tidligere, mere fleksibel og langt mere sammenhængende hjælp. Børnene kan i højere grad blive i familien, skolen, daginstitutionen osv., fordi socialrådgiverne arbejder tæt på børn og forældre og bliver en forebyggelse i sig selv.

Men DS understreger samtidig, at *der skal ske en grundlæggende ændring af styrings- og dokumentationssystemet* på børneområdet. I dag skal socialrådgiverne overholde *detaljerede procedurekrav* for sagsbehandlingen, og de skal *dokumentere det*. Derfor bruger de kun en mindre del af tiden til at møde borgerne, og tiden sluges af administration, som hverken socialrådgiverne eller familierne kan se værdien af.

Familierne skal engageres i et krævende forandringsarbejde, og det forudsætter, at socialrådgiverne har tid og rum til et socialfagligt arbejde med familier og samarbejdspartnere. Derfor ønsker DS, at den detaljerede procesregulering og dokumentationen af den reduceres, og at man i stedet fokuserer på resultatet for børnene og familierne, dvs. at vi flytter blikket fra *proces* til *outcome*.

Dette oplæg opsummerer i afsnit I DS' forslag til både en ny model for styring og dokumentation af børnesager og i afsnit II til omstilling til en tidlig og sammenhængende forebyggelse.



## I. En ny model for styring og dokumentation af børnesager

I dag spilder socialrådgivere uforholdsmæssigt meget tid med at overholde detaljerede procedurer for behandling af børnesager og med at dokumentere, at det sker. Dansk Socialrådgiverforening (DS) har i tidsundersøgelser vist, at socialrådgiverne med myndighedsansvar, kun bruger 14-18 % af tiden til at møde forældre og børn direkte eller telefonisk<sup>1</sup>. Den øvrige tid bruges primært til administration. Socialrådgiverne sidder og dokumenterer foran skærmen, men det er usynligt for dem, hvor dokumentationen forsvinder hen. Ingen har overblik over, hvor stort omfanget er blevet, efterhånden, som det har udviklet sig de sidste 10 år.

I børnearbejdet er det afgørende at få fat i familierne, at få lov til at 'komme inden for døren' og at kunne motivere familierne til selv at agere og udvikle sig. Man skal engagere dem i et ofte dybtgående forandringsarbejde i deres eget og børnenes liv. Det forudsætter tid og rum til det socialfaglige arbejde. Man skal kunne møde familien ordentligt, i skolen, daginstitutionen eller hjemmet, så man kan lægge sine egne eller andres bekymringer på bordet, og kan skabe motivation og samarbejde om at ændre det, der gav anledning til bekymringerne. Gennem en aktiv og involverende § 50-undersøgelse kan der udvikles en alliance med forældrene, der åbner for deres engagement i den proces, familien skal igennem. Målet er at skabe forandring. I dag hæmmes det voldsomt af bureaukrati og dokumentation.

Sagsbehandlingen på børneområdet bygger i dag på den grundlæggende idé, som blev født allerede med vedtagelsen af systemet efter Graversen-kommissionen i 1992, at *korrekt overholdelse* af formelle, juridiske krav i sig selv vil føre til kvalitet i indsatsen og et godt resultat for børnene og familierne. Tænkningen er, at hvis man overholder procedurerne i en bestemt rækkefølge vedrørende undersøgelse, handleplan, opfølgning osv., så vil resultatet blive godt. Utallige undersøgelser har vist, at resultaterne faktisk ikke er gode, at outcome for børnene ikke er godt nok<sup>2</sup>. Alligevel bliver det fastholdt, at hvis man bare er endnu mere striks med at overholde procedurerne, så vil resultatet for børnene blive godt. Igen og igen har det været budskabet, når der er problemer af den ene eller anden art i børnearbejdet og med dets resultater. Konklusionen er hver gang, at en mere korrekt overholdelse af procesregler er svaret. Derfor øges kravene til dokumentation af, om reglerne bliver overholdt – og reglerne udbygges og detaljeres endnu mere. Et eksempel er de yderst detaljerede regler om behandling af underretninger og om dokumentationen af det. Resultatet er et stort tidsforbrug til administration og en tiltagende bureaukratisering af arbejdet, hvor man ender op med en dårligere kvalitet af indsatsen.

Ydermere har det stigende fokus på procesregler og den gradvise udbygning af dem ført til, at det samlede system af procedurer og regler er så svært at få til at fungere

---

<sup>1</sup> En DS-undersøgelse af sagsbehandlernes tidsforbrug i marts 2008 viste, at de brugte 14 % af tiden på kontakt til børnene og familierne. En undersøgelse i april 2011 viste, at de brugte 18 %.

<sup>2</sup> SFIs forskningsoversigt fra 2003 om anbragte børn og unge konkluderer således, at anbragte "som (unge) voksne udgør en uforholdsmæssigt socialt dårligt stillet gruppe", og at det "ser ud, som om langvarigt anbragte børn efter anbringelsen er bragt på linje med den del af børnebefolkningen, der er socialt dårligst stillet. Dette er ikke et tilfredsstillende resultat af en langvarig samfundsindsats." En konklusion, der blev bekræftet, da oversigten blev bragt a jour i 2009.



i praksis, at det er blevet umuligt at undgå at lave fejl<sup>3</sup>. En børnesag er kompleks og i konstant udvikling med mange mennesker involveret, så den er meget svær at passe ind i stive skabeloner. Jo mere detaljerede procesreglerne bliver, des større er risikoen for, at et fagligt kvalificeret arbejde med sagerne, som faktisk kommer børnene til gode, rummer formelle fejl, fordi det kolliderer med detaljer i regelsættet. Sat på spidsen, så er der udviklet et system, som er så kompliceret og tungt, at det uundgåeligt vil skabe fejl – som så i en selvforstærkende proces fører til krav om yderligere udbygning af kontrolmekanismer og detaljestyling.

### **I.1. Mindre dokumentation**

DS ønsker derfor en gennemgribende ændring af den måde, sagsbehandlingen i børnesagerne styres på, og af den dokumentation, der skal præsteres for at sikre, at sagsarbejdet lever op til loven. Fokus må være på, om resultatet er godt for de børn, unge og familier, der skal have hjælp.

I den styrings- og dokumentationsmodel, som DS foreslår, er følgende hovedelementer i den nuværende lov fastholdt: underretning, undersøgelse, inddragelse af børn, informeret samtykke fra forældre og større børn, handleplan, opfølgning og tilsyn. Detaljer i reglerne bør reduceres og ændres, som vi foreslår i afsnit I.2, men vi ønsker ikke ændringer i de grundpiller, systemet i dag er bygget op om. De udgør vigtige metodiske redskaber i myndighedsarbejdet med udsatte børn.

Men der må reduceres i den omfattende procesdokumentation, og der må i stedet skabes et system, der vurderer outcome af arbejdet, dvs. det faktiske resultat for børnene og familierne. Disse ændringer skal gennemføres, uden at man forringer retssikkerhed og inddragelse af børnene og familierne. Det vil skabe en helt ny situation for alle parter i en børnesag – både familierne og de professionelle.

Det er vigtigt at se på, hvad retssikkerhed er i praksis. Hvis arbejdet overdynges med detaljerede proceskrav, så bliver retssikkerhed en falsk sikkerhed, fordi socialrådgiverne ikke kan leve op til både at tilgodese de mange formelle krav til arbejdet og til at være i dialog og relation til børn og forældre for at skabe den nødvendige forandring. Vi skal tippe balancen langt mere over mod at skabe forandring. Det er derfor afgørende at reducere formkravene for at skabe reel retssikkerhed. Borgerne skal vide, at der bliver taget vare på deres sag, og at de kan følge med og have indsigt i, hvad der sker. Hvis vi ikke reducerer proceskravene, så får vi en pseudorets-

---

<sup>3</sup> Socialrådgiverne farer vild i systemet, når de fx skal klikke 34 gange for at registrere en opfølgningshandling. Når det ikke gøres korrekt, så udløser det fejl. Det udløser fejllister, der kommer ud til kommunerne kvartalsvist. En kommune havde 1.600 fejl for et kvartal. På årsbasis havde kommunen 6.000 fejl, som det tog flere medarbejdere adskillige dage at rette og fremsende til Ankestyrelsen. Tid som kunne være gået til at tale med børnene. Denne kommune fungerer godt fagligt, hvilket må betyde, at det samme billede eller et værre kan ses i de øvrige kommuner.



sikkerhed, fordi der ikke er tid til at opfylde kravene, og fordi det stjæler tiden fra de handlinger, der faktisk vil kunne sikre borgerne retssikkerhed.

### **Kun procesdokumentation vedrørende underretning og handleplan**

DS mener, at omfanget af dokumentation for, at man gennemfører alle detaljer i procesreglerne, skal reduceres markant. Det må være et generelt mål på det sociale område, ikke kun på børneområdet men også på andre større velfærdsområder. Det nuværende omfang er voldsomt tidsrøvende, og det blokerer for det socialfaglige arbejde og for dialogen med borgerne.

Der har udviklet sig en fejlfinderkultur, hvor man for at undgå, at revisionen, Ankestyrelsen, Task Force eller pressen finder fejl i sagsbehandlingen, garderer sig ved at udføre alle procedurer fuldt ud. Samtidig indskræmpes dokumentationen af, at man gør det, eventuelt med selvopfundne kontrolsystemer i den enkelte kommune. Det gælder også der, hvor loven lægger op til, at man kan graduere omfanget af en bestemt procedure, fx § 50-undersøgelsen. Denne kultur og dynamik, der er udviklet på baggrund af en række meget triste sager, der har været eksponeret i pressen, forstærker det administrative arbejde markant. Alle instanser bør aktivt imødegå fejlfinderkulturen, fx ved at Ankestyrelsen og andre revisorer fokuserer på fejl, der er til skade for børnene og familierne, og ikke på fejl, der primært er formelle.

Ud over at bekæmpe fejlfinderkulturen, så skal der ske en markant reduktion i den dokumentation, der er fastsat af centrale instanser. *DS mener, at man skal indskrænke procesdokumentationen til de to mest afgørende elementer i børnesagerne: underretninger og handleplaner.* I stedet for en omfattende dokumentation af, at alle regler om de andre elementer i sagsbehandlingen overholdes, så bør man tage udgangspunkt i de generelle regler om sagsbehandling i forvaltningsloven og i ombudsmandens principper om god forvaltningsskik. Man bør understrege journalpligten, som så vil kunne kontrolleres ved behandlingen af konkrete ankesager, eller når Task Force eller tilsvarende organer skal rådgive kommunerne.

Regulering og retssikkerhed går begge veje: Socialrådgiverne skal sikre, at borgerne får den indsats, de skal have efter loven, og som er fagligt nødvendig. Samtidig skal socialrådgiverne vise, at arbejdet er gjort ordentligt og skal gøre det forståeligt og gennemsigtigt for borgerne. Man vil fortsat skulle notere handlinger, socialfaglige vurderinger og beslutninger i journalen, men der vil ikke være krav til, hvordan det noteres, det bør ikke være fastlagt i nationalt fastlagte formkrav, som skal følges, for at sagsbehandlingen er korrekt udført. Men der skal selvfølgelig bevares skriftlighed om sagsbehandlingen, da det er en del af god forvaltningsskik, som gør det muligt for borgerne og andre i kommunen (ledelse mv.) at følge sagens udvikling, og som kan sikre overgange og overleveringer fx ved udskiftning af socialrådgiveren.

DS vil fastholde dokumentation og afrapportering af arbejdet med underretninger og handleplaner, fordi der er brug for data om disse skridt i sagsbehandlingen for at skabe basal transparens og retssikkerhed i børnesagerne. Det er uacceptabelt, hvis underretninger bliver overset, og der er opbygget en disciplin og en systematik om



underretninger siden Overgrebspakken, som skal fastholdes, så der tages hånd om alle børn, der er udtrykt eksplicit bekymring for. Dokumentationen kan sikre, at der handles på den bekymring, der er for børnene. Dokumentationskravet for handleplaner understreger, at børn og forældre er omdrejningspunktet for sagsbehandlingen. Her får man retning og klarhed i indsatsen og sikkerhed for, at det er forståeligt for de berørte forældre og børn, som så vidt, det er muligt, skal give deres samtykke til det, der sker. Dokumentationen af underretninger og handleplaner skal begrænses til det nødvendige, og den skal foregå effektivt og med en overskuelig struktur. Det må afklares, hvordan det kan gøres meningsfuldt uden at tage tid fra kerneopgaven.

I den udstrækning, der fastholdes proceskrav for andre skridt i børnesagerne - undersøgelse, inddragelse af børn, opfølgning, tilsyn mv. - uden, at kommunerne løbende skal dokumentere overholdelsen, skal kommunerne fortsat overholde kravene. Samtidig skal der være plads til at flytte faglighed og ressourcer hen, hvor der er brug for dem. En bedre balance i styringen handler også om at vise tillid og at skabe rammer for et fagligt råderum. Ankestyrelsen og Task Force må så vurdere de sager, de ser, fx som ankesager. Borgernes retssikkerhed og deres retskrav på de ydelser, loven giver mulighed for, skal ikke svækkes, men for at skabe kvalitet i sagsbehandlingen og for at udnytte ressourcerne målrettet i forhold til behovene skal vi fjerne den omfattende dokumentation af alle de skridt, vi tager i sagsbehandlingen.

Sideløbende med reduktionen af den dokumentation, der fastlægges af statslige myndigheder, skal kommunerne reducere den dokumentation, de skaber. Det giver ikke mening at reducere dokumentation og bureaukrati fra staten, uden at kommunerne gør det samme. Afbureaukratisering i de enkelte kommuner kan ikke lovgives eller dikteres oppefra, men opgaven skal sættes højt på den fælles dagsorden om afbureaukratisering. Reduktion af statsligt fastlagt dokumentation vil uden tvivl mindske kommunernes egne dokumentationssystemer. De vil næppe udvikle procedurer for at sikre detaljeret dokumentation, hvis der fra centralt hold sker en reduktion af netop det. I stedet kan de understøtte faglighed og forandring hos børn og forældre.

### **DUBU – og andre mangelfulde IT-systemer**

Mangelfulde og dårligt fungerende IT-systemer er en selvstændig årsag til, at sagsarbejdet bureaukratiseres, og til, at socialrådgiverne bindes så meget til skærmen.

Det er en tilbagevendende kritik fra socialrådgiverne, at IT-systemerne har alvorlige mangler, og at de er tunge og arbejdskrævende. DUBU kritiseres for at være for omfattende og kontrolpræget, og at systemet skaber meget dobbeltarbejde. Der er også kritik af de mange tekniske problemer, som kan lamme systemet i længere perioder, og af, at borgerne har svært ved at genkende sig selv fra beskrivelser i DUBU, fordi det er så opsplittet og styret af systemets egen logik.

Men der er også kritik af de andre IT-systemer (SBSYS mv.), der bruges i sagsbehandlingen, og af at ICS-metoden, som de fleste kommuner har som metodisk grundlag for børnesagerne, anvendes i en tung og skabelon-belastet form. Det er en



generel melding fra socialrådgiverne, at der ikke er noget system, der er driftssikkert og ubureaukratisk i børnesagerne.

IT-systemernes omfang og opbygning afspejler selvfølgelig reglerne i lovteksten. Det betyder også, at hvis man laver forenklinger i regelsættet og reducerer kravene om dokumentation, så vil man også kunne reducere DUBUs og andre systemers omfang og kompleksitet. Men uafhængigt af forslagene om at forenkle regler og dokumentation, så bør DUBU og andre IT-systemer underkastes et særskilt eftersyn for at forenkle systemerne og for at sikre, at de fungerer i hverdagen.

## **I.2. Forenkling af regelsættet**

DS mener, at der sideløbende med en reduktion af dokumentationskravene skal ske en forenkling af de detaljerede proceskrav, der er til de enkelte skridt i en børnesag.

Som nævnt mener DS, at de grundlæggende elementer i reglerne for børnesagerne er gode med fokus på underretning, undersøgelse, inddragelse af børn og børnesamtale, informeret samtykke, handleplan, opfølgning og tilsyn. Disse grundtræk er fagligt velbegrundede, og de understøtter socialrådgivernes faglighed. Det er fx fagligt velbegrundet at undersøge barnets omsorgssituation og at skabe forandring gennem undersøgelsesforløbet, inden der besluttes nødvendige hjælpetiltag.

Men man er nødt til at fjerne detaljer i proceskravene til de enkelte skridt i sagsbehandlingen. Det fremhæves ofte, at man kan skade retssikkerheden, hvis man ændrer ved disse proceskrav. Men det bør analyseres nærmere, hvilke konkrete retssikkerhedsproblemer, der kan opstå ved at forenkle regelsættet, så man kan afklare, hvordan man kan gribe det an uden at svække retssikkerheden.

Reduktion af detaljerne i regelsættet vil selvfølgelig stille krav til den faglige ledelse, der skal sikre et kvalificeret arbejde, når sagsbehandlingen på en række punkter bliver 'dereguleret'. En reduktion af regler og formkrav vil betyde, at den faglige ledelse i højere grad kan ændre fokus og rykke tæt på socialrådgivernes direkte arbejde med sagerne frem for at føre kontrol og sikre processuelle afrapporteringer. Både sagsbehandlerne og ledelsen vil få et større ansvar for at lægge arbejdet til rette, så man lever op til lovens krav og intentioner. DS mener, at man kan fastholde kvalitet og retssikkerhed, selvom der sker en forenkling. En forenkling vil åbne for et større fagligt handlerum, som kan udfyldes ansvarligt, kreativt og inddragende ift. borgerne. DS har sammen med den øvrige fagbevægelse foreslået en tillidsreform, som netop bygger på en tillid til, at det fagligt uddannede personale i langt højere grad og uden at sætte retssikkerheden over styr kan sikre kvalitet, faglighed og kreativitet, hvis de får friere hænder. Vi er sikre på, at det holder.

De nye regler om underretninger har medført, at vi nu behandler et større antal underretninger med større sikkerhed. Derfor skal kernen i de nye regler om underretninger fastholdes, fx kravet om en vurdering inden for 24 timer. Men procedurerne for behandlingen af underretningerne er yderst detaljerede, og de skal forenkles.



Oven på disse procedurer er der lagt krav om en omfattende dokumentation. Der bør luges ud i både procedurerne og i dokumentationskravene uden at slække på målsætningen om, at kommunerne skal behandle underretninger grundigt og systematisk, så der bliver taget ordentligt hånd om dem alle.

Der bør også være større frihed til at arbejde forebyggende, uden at man er nødt til at foretage en § 50-undersøgelse og udarbejde handleplan. Udgangspunktet er jo, at det er en indsats, der udføres med borgernes samtykke og ofte efter deres egen henvendelse. Reglerne om tværfagligt samarbejde bør klargøres, så man kan arbejde tværfagligt fx på skoler eller i dagtilbud, uden at mindre bekymringer, som sagsbehandlernes samarbejdspartnere giver udtryk for, skal behandles som underretninger, som skal gennem underretningsproceduren og i mange tilfælde også en § 50-undersøgelse. Det skal gøres muligt sammen at tage hånd om den bekymring, der kan være for et barn, før det store apparat sættes i gang. Det er i et sådant samarbejde, de store gevinster ligger i den tidlige, tværfaglige indsats.

Ovenstående ændringer vil føre til kortere og færre § 50-undersøgelser, og det er også tiltrængt, da socialrådgiverne rapporterer, at undersøgelserne i de senere år er vokset meget både i antal og i størrelse. Det stjæler tid fra det direkte arbejde med børnene og familierne, og de gradvist flere sider i undersøgelserne (ofte 25 sider eller mere) medfører, at de ofte ikke bliver læst og i værste fald bliver et formelt ritual og ikke det afgørende grundlag for beslutning og indsats, som de skulle være. Samtidig skal der arbejdes på at udvikle undersøgelsen fra at være en passiv dataindsamlingsproces til at være et forandringsredskab, hvor der undersøges samtidig med, at der sammen med familierne og børnene og de unge sættes aktivt ind for at afhjælpe de problemer, der afdækkes i undersøgelsesprocessen.

Samtidig kan 4-måneders fristen afskaffes. Der skal være tillid til, at undersøgelserne bliver lavet, når det er nødvendigt, og at de kan variere i omfang og længde afhængigt af problemernes karakter. Omdrejningspunktet skal være handleplanen, som i sagens natur forudsætter en undersøgelse af barnets forhold, inden der tages stilling til planen. På den måde vil man også indirekte kunne føre tilsyn med undersøgelsesarbejdet.

### **I.3. Dokumentation af outcome for børnene og familierne**

Når man har reduceret både detaljer i de obligatoriske procesregler og dokumentationskravene og har åbnet for, at kommunerne får et fagligt handlerum, så skal man på anden måde sikre, at de arbejder med børnesagerne, så børn og familier har gavn af det. Man skal også sikre, at transparens, retssikkerhed og borgernes retskrav om ydelser ikke svækkes. Derfor skal reduktionen af procesregler og dokumentation erstattes af systemer, som kan give relevant feedback fra borgerne og samarbejdspartnerne, og som kan vise, at kvaliteten i indsatsen på alle planer er i orden, og at resultatet bliver godt. Den feedback vil kunne blive en meningsfuld dokumentation, som både kommer sagens udvikling og familiemedlemmerne direkte til gode.





Det er afgørende at få lov til at 'komme inden for døren' i familierne og at kunne motivere dem til selv at gøre det store arbejde med at ændre familiens og børnenes liv. Det er målet, og det forudsætter, at man grundlæggende præciserer det mindset, vi arbejder med: vi skal *arbejde sammen med* familierne, ikke *gøre noget ved* dem. Derfor skal der udvikles feedback-mekanismer, der kan være med til at skabe åbning og motivation. Visionen for det sociale arbejde med familierne er at sætte deres behov, stemme og forandringsproces i centrum. Spørgsmålet er så, hvor gode er vi til at skabe alliance med og forandringskapacitet i familierne? Hvordan kan vi gøre det bedre dér, hvor det ikke lykkes? Dét skal der være direkte, løbende feedback på, som skal være med til at styrke forandringsprocessen. På den måde kan man også hurtigt lære af de fejl, der uvægerligt begås, så man kan justere indsatsen.

Det vil også kunne åbne for en dialog om læring i arbejdet samt til at vidensbasere det sociale arbejde, fordi vi vil blive orienteret mod, hvad der virker for børn og forældre, når vi er kommet af med en masse tidsrøvende dokumentation. Der er ressourcer at hente på flere bundlinjer. Det vil kunne mærkes af børnene og forældrene, det vil kunne sikre en tidlig forebyggende indsats, og det vil kunne spare os for at iværksætte foranstaltninger, som ikke virker. Der vil stadig være foranstaltninger, som mod forventning ikke virker, og de kan blive justeret eller bremset langt tidligere i en feedbackkultur, som tillader, at der handles relevant i mødet med problemstillinger, der ofte er meget komplekse. Samlet set vil det være en vigtig investering i fremtiden, hvor der måske er færre ressourcer til rådighed.

En af mulighederne er at anvende Feedback Informed Treatment (FIT). Det er en relevant metode i sagsarbejdet, som er forskningsmæssigt velfunderet og anerkendt som et evidensbaseret dialog- og evalueringsredskab. FIT giver mulighed for brugerinddragelse og fælles refleksion om forløb og progression. Metoden kan være med til at engagere borgerne og åbne for en god relation til dem, fordi den gør det muligt i praksis at vise, at borgeren er vigtig. Der er sandsynligvis andre metoder, som brugt rigtigt kan fungere tilsvarende i selve sagsarbejdet, fx brug af brugertilfredshedsundersøgelser og af strength difficulties questionnaires (SDQ), hvor borgeren ved selvrapportering kan følge udviklingen i sit liv og dermed den progression, der er målet. Der kan også inddrages narrative metoder i (selv)evaluering og feedback.

Disse metoder bygger i høj grad på brugerrapportering, men det gør det ikke alene. Det er ikke nok at få brugerne til at fortælle, hvordan de oplever forløb, indsats og progression, selvom det i sig selv er en vigtig (og svær) øvelse. Der skal også være en 'parallelbedømmelse' fra de professionelle samarbejdspartnere, der på forskellig vis kan vise, hvordan det går familierne og børnene. Muligheden for en parallelbedømmelse er indbygget i FIT, og det skal sikres, at det bliver en generel praksis.

Feedback-systemerne skal være relevante i det direkte samarbejde med borgere og samarbejdspartnere som fælles arbejdsredskaber, som giver mening for alle involverede, og som i sig selv kan styrke kvaliteten i indsatsen. Samtidig skal systemerne kunne uddrage og 'kondensere' oplysninger i statistisk form, som er forståelig og operationel 'oppefra' som dokumentation af arbejdet med børnesagerne. Der kan allerede i dag genereres værdifuld statistik i FIT, som man kan bygge videre på. Der



skal være tilsvarende faciliteter i de andre evaluerings- eller rapporteringssystemer, så der kan skabes en overordnet dokumentation fx på kommuneniveau. Sideløbende bør Task Force og Socialstyrelsens rolle justeres, så de frem for at fokusere på fejl i sagsbehandlingen tager afsæt i disse feedbacksystemer, hvor borgeren er central aktør, hvilket kan danne grundlag for en stærkere læringsorienteret faglig dialog med kommunerne om deres indsats.

Feedback og brugerrapportering kan suppleres med objektive mål for, hvordan det går med børnene. Målene skal prioriteres, og der skal udarbejdes koncepter for dataindsamlingen, som ikke skaber et nyt bureaukrati. Man kan fx se på:

- Om børnene trives i skolen og kan følge med. Mere langsigtet, om de klarer folkeskolens afgangsprøve
- Mål for børnenes helbredtstilstand, fx ud fra sundhedsplejens vurderinger
- Børnenes trivselsniveau
- Sammenbrud i indsatser, ikke mindst i anbringelser
- Hvor mange sager, der genåbnes i kommunen efter at have været lukket
- Antal afbud og udeblivelser fra aftaler med kommunen
- Graden af systematisk og fagligt fokuseret supervision
- Graden af kollegial vidensdeling og kvalitetsudvikling
- Omfanget af kursus- og uddannelsesmidler

Disse mål forudsætter samarbejdspartneres vurderinger og faglige konklusioner, og der skal findes metoder til at indsamle data om dem i den dialog, der skal være med samarbejdspartnerne. Nøjagtigt som der skal være med forældrene og børnene. Vi skal som nævnt gøre det *sammen med* dem og ikke hen over hovedet på dem.

Den viden, der skabes med denne form for dokumentation eller afrapportering, kan præsenteres på mange måder. Den vil omfatte kvantitative data men også kvalitative, fordi nogle af informationerne kun giver mening som redegørelser eller opsummeringer. Den endelige præsentation kan eventuelt ske i en form for kommunal årsberetning for arbejdet med børnesagerne, der både kan rumme kvantitative, statistiske oplysninger og opsummering af de kvalitative redegørelser.

Når man vælger at dokumentere outcome eller resultater, skal man være opmærksom på de risici, det kan skabe. En oplagt risiko er, at kommunerne bevidst eller ubevidst 'creamer' ved at prioritere de sager, der hurtigst kan give et godt resultat, og skubbe de sager bag i bunken, der er besværlige. Det kan resultere i en målgruppeforskydning, som efterlader de borgere, som har de alvorligste og mest sammensatte problemer, med en dårligere indsats. Det er nødvendigt at være helt åben om en sådan risiko, så man aktivt kan imødegå den.

Hvilken rolle kan det eksterne tilsyn spille i dette system? Enkelt sager kan tages op i forbindelse med ankesager eller i dialog med Ankestyrelsen, Task Force, VISO eller andre instanser, når kommunen søger vejledning hos dem. Men man kan også etablere et udvidet tilsyn/vejledning fra fx Task Force, eventuelt som "Inspection Service" i børneforsoget i England. Grebet rigtigt an kan det kombinere kvalificeret rådgivning og kvalitetstjek, som både kan komme uanmeldt og efter anmodning. Man kan



forestille sig, at der især fokuseres på de kommuner, der performer svagere, og at de kommuner, som performer højere, primært sparrer og vidensdeler om deres arbejde og resultater.

Det er vigtigt at understrege, at indførelse af en ny resultatdokumentation skal træde i stedet for den detaljerede procesdokumentation i dag. Man kan ikke bare supplere den med resultatdokumentation, så bliver arbejdet helt kvalt i dokumentation og bureaukrati. Der skal fjernes procesdokumentation, hvis der skal være luft til at udvikle og implementere en dækkende dokumentation af outcome. Ellers hænger det ikke sammen.

Også dokumentation af outcome må ske uden unødigt bureaukrati. Der skal sammensættes en enkel model, som er vidensbaseret. Det vil for alvor indlede en vidensbaseret praksis, hvor vi kan orientere os mod borgernes udvikling i stedet for at koncentrere os om at opfylde procesmål og om at dokumentere det.

### **En ny model er en stor udviklingsopgave**

Opbygningen af et system, der dokumenterer resultater, outcome i stedet for proces, er en større men nødvendig udviklingsopgave. Den kan skabe et langsigtet løft af det sociale arbejde i bred forstand. Der er imidlertid ikke dækkende og tilstrækkelige systemer til det i dag, selvom der arbejdes med det allerede. Derfor forestår der en udviklingsopgave både fra centralt hold og i de enkelte kommuner, hvis vi skal have meningsfulde og fyldestgørende systemer uden at skabe nyt bureaukrati.

Nye dokumentationssystemer skal samtidig sikre, at retssikkerheden fastholdes, og at borgerne har den bedst mulige indsigt i og mulighed for at forstå og handle i deres egne forløb. Endelig skal de som nævnt modvirke tendenser til 'creaming', dvs. at man bevidst eller ubevidst prioriterer de borgere, som hurtigst vil kunne nå et godt resultat – og nedprioriterer dem, som kræver en omfattende og langvarig indsats.



## II. 'Sverigesmodellen' – krav til en succesfuld omstilling i kommunerne

Kommunerne er i gang med en vidtgående omstilling af indsatsen på børneområdet, så der sættes tidligere ind med forebyggende tiltag i de arenaer, hvor børnene og familierne færdes til hverdag. Omstillingen er igangsat af kommunerne selv uden lovændringer eller andre initiativer fra centralt hold, og den kaldes i mangel af bedre 'Sverigesmodellen'<sup>4</sup>. Der skabes et tæt samarbejde mellem skoler, daginstitutioner, PPR, socialrådgiverne i familieafdelingerne mv., og familien inddrages forpligtende og systematisk. De pædagogiske og behandlingsmæssige tilbud, som familierne og børnene skal have, skal indgå i samarbejdet med nye indsatsformer. Hele øvelsen indebærer en målbevidst nedbrydning af de sektoropdelte siloer i kommunerne, som skader hjælpen til udsatte borgere så alvorligt.

Enkelte kommuner går endnu længere (fx Skive kommune med "Familien i fokus" og Furesø kommunes projekt "Familiens fremtid"<sup>5</sup>) ved også at inddrage jobcentret og socialforvaltningens voksentilbud, fordi de er relevante for forældrene i mange udsatte familier. Dermed kan der sættes ind med en egentlig helhedspræget indsats i forhold til familiernes flersidede problemer.

Omstilling til et tværfagligt og tværsektorielt samarbejde forudsætter megen forbedelse, stor faglighed og faglig ledelse og dertil en seriøs investeringsstrategi i kommunen. Det er vanskelige processer og ikke et quick fix til besparelser. Der skal tilføres ressourcer til skolesocialrådgivere, til lavere sagstal for myndighedsbehandlere, til nye indsatsformer (i skoler, daginstitutioner osv.) og til en forstærket støtte til forældrene. Det koster umiddelbart. Men de første evalueringer<sup>6</sup> viser, at der kan spares penge ved at undgå indgribende og kostbare foranstaltninger, og på sigt ved, at de unge uddannes bedre, og man undgår sociale indsatser, behandling i psykiatrien, understøttelse, misbrugsbehandling, indsats fra Kriminalforsorgen osv.

Omstillingen bygger på en løsningsfokuseret indsats, der i højere grad foregår ude i familierne og koordineres med samarbejdspartnerne<sup>7</sup>. DS ser denne omstilling som en meget væsentlig udvikling af børneområdet. Indsatsen i dag er tung og dyr, og samtidig har den en for dårlig effekt i forhold til potentialet. Rigtigt grebet an kan den give udsatte børn og familier en tidligere, mere fleksibel og langt mere sammenhængende hjælp, hvor børnene i højere grad kan blive i de miljøer – skoler, daginstitutioner osv. – som andre børn lever i. I bedste fald kan de også forblive i hjemmet i familier, der fungerer bedre og kan give børnene en bedre opvækst.

---

<sup>4</sup> Socialstyrelsens støtte af omstillingen kaldes lige så upræcist 'Partnerskabsprojektet'.

<sup>5</sup> Som er en del af STARs projekt 'Helhedsindsats for udsatte familier'

<sup>6</sup> Se fx KORAs 'Midtvejsevaluering af Sverigesprogrammet' fra marts 2015:

<http://herningmodellen.herning.dk/media/6153056/kora-midtvejsevaluering-af-sverigesprogrammet.pdf>. Se også Deloitte's midtvejsevaluering af projekt 'Helhedsindsats for udsatte familier' fra september 2015: <http://www.slideshare.net/koradk/mette-lindgaard-helhedsindsats-for-udsatte-familier-erfaringer-fra-det-nationale-projekt>.

<sup>7</sup> Signs of Safety er en anden løsningsfokuseret metode, som er med til at sikre systematisk inddragelse af familien og dens netværk i bredeste forstand.



Det er der store perspektiver i, men der arbejdes meget forskelligt med det i kommunerne, og nogle af de initiativer, der tages, er mangelfulde eller utilstrækkelige. I nogle tilfælde kan man blive i tvivl, om resultatet faktisk bliver acceptabelt, og man kan frygte, at nogle forsøg på at omstille børnearbejdet ud fra ovennævnte ideer kan ende som en fiasko, og at det skaber problemer for hele bølgen af omstillinger. Der er derfor behov for at afklare hvilke krav, man skal stille til processen i kommunerne, så der ikke igangsættes projekter og omstillinger, som ikke holder vand fagligt, men at vi er sikre på en god udvikling af børnearbejdet.

På baggrund af foreløbige tilbagemeldinger fra socialrådgivere, der arbejder med omstillingen i kommunerne, kan man opstille en række krav og hensyn, som skal indtænkes, når kommunerne tager fat på at udvikle børnearbejdet i denne retning:

- Indsatsen skal kvalificeres ved at sætte tidligere ind med forebyggelse i et tæt tværfagligt og -sektorielt samarbejde mellem alle de aktører, der har en rolle i udsatte familiers og børns og unges liv: myndighedssocialrådgivere, dagtilbud, skoler, sundhedsplejersker, PPR, behandlingstilbud, anbringelsessteder etc. Der skal arbejdes fleksibelt og hurtigt, og man skal inddrage alle de ressourcer, der ligger i familien og i barnets netværk.
- Forældrene skal fortsat have en central rolle ift. børnene. Det er derfor vigtigt, at omstillingen bygger på - eller skaber - et afklaret syn på forældrene og på familiens muligheder, der er anerkendende og ressourcefokuseret. Det er af stor betydning, at der arbejdes på at styrke forældrene og familien, så børnene kan få en god ramme at vokse op i.
- Støtte til børnenes læring er et vigtigt mål for indsatsen. Det skal alle parter forstå og tage til sig, og der skal arbejdes på at skabe en indsats både i skolen og fra de andre aktører, der kan støtte læringen.
- Myndighedssocialrådgiveren skal have en aktivt koordinerende rolle, meget tættere på både familien og samarbejdspartnerne. Derfor skal sagstallet sættes ned til 15-20 sager, så socialrådgiverne får mulighed for at arbejde anderledes og i andre kontekster end traditionelt. Mere ude i familien og sammen med samarbejdspartnerne og med en mere direkte indsats i familierne. Det skal socialrådgiverne frigøres til, og de skal fagligt og kulturelt omstilles til en sådan arbejdsform.
- For at gøre det muligt for myndighedssocialrådgiverne at arbejde anderledes med sagerne, så skal de administrative systemer som ICS og DUBU ændres og reduceres, så de passer ind i det nye koncept. Der skal kunne arbejdes friere, netop fordi der er tale om en tidlig forebyggelse i et tværfagligt rum, hvor man skal være fleksibel og åben for de muligheder, de andre aktører kan bidrage med.
- En forudsætning for, at man kan lave en anderledes indsats er, at alle parter udvikler deres tilbud/indsats, så den passer ind i det nye koncept. Alle parter skal arbejde med et ændret mindset, og der skal udvikles indsatsformer og metoder, der kan hjælpe børnene og familierne tidligt i de arenaer, barnet færdes i. Det gælder skoler, daginstitutioner men også de pædagogiske eller behandlingsmæssige tilbud, som familierne skal kunne få 'udefra'. Disse 'eks-



terne' tilbud vil skulle tilpasse sig den nye situation med nye indsatsformer og samarbejdsrelationer i hverdagen.

- Nogle børn vil ikke kunne blive hos deres forældre men skal anbringes, og det skal imødekommes uanset, at det er dyrt. Der skal arbejdes med indholdet i og forståelsen af anbringelserne bl.a. ud fra indsigt i betydningen af barnets familie og af, at det skal fungere i normale arenaer (skolen osv.) både under og efter anbringelsen.
- Omstillingen stiller store krav til faglig ledelse i kommunerne. Der skal være tid, ressourcer og imødekommenhed fra alle sider, som kræver sikker faglig ledelse i alle de forvaltninger, skoler og institutioner, der skal levere i den nye kontekst med et langt tættere tværfagligt samarbejde og en tidligere indsats.
- Det betyder også, at omstillingen er afhængig af, at de involverede institutioner og forvaltninger fungerer godt eller bringes til det, og at der ikke er personalegennemtræk, uro, usikker faglig ledelse og faglig usikkerhed i dem.
- Omstillingen vil forudsætte kompetenceudvikling for mange af de deltagende faggrupper og institutioner/forvaltninger. Det skal der også være ressourcer og vilje til.
- Endelig forudsætter omstillingen politisk vilje til at *investere* i at lægge indsatsen om. Det skal have en styrke og tidshorisont, der gør det muligt at nå målet om, at udsatte familier og børn faktisk hjælpes fri af de problemer, der belaster dem. Målet er et kvalitativt løft i indsatsen over for udsatte familier og børn og unge, det må ikke være en spareøvelse. Men rigtigt udført kan investeringen som nævnt medføre senere besparelser dels i kommunens udgifter til familierne og børnene, dels i andre forvaltninger, der ellers vil få udgifter, hvis problemerne ikke løses. Der er derfor behov for økonomiske modeller i kommunerne, som gør en flerårig investeringstænkning mulig. Der må stilles krav til Folketinget om, at reglerne for de kommunale budgetter (herunder budgetloven) ændres, så det bliver muligt at overskride budgetrammerne for det enkelte år for at investere langsigtet, og så de gevinster, der opstår senere i andre sektorer, kan føres tilbage til de kommuner, der oprindeligt har investeret i at skabe en sammenhængende og tidlig indsats.

DS anbefaler stærkt, at kommunerne i deres omstilling af indsatsen i retning af 'Sverigesmodellen' eller tilsvarende systemer arbejder ud fra disse retningslinjer, der er formuleret på baggrund af de foreløbige erfaringer med omstillingsprocessen i kommunerne. Vi anbefaler også, at man fra statslig side støtter omstillingen på disse vilkår, og især at der vedtages lovgivning, der gør det lettere og mere sikkert at investere langsigtet i den forebyggelse, som alle ønsker, og som er det eneste seriøse og anstændige svar i forhold til udsatte familier og børn.