

05:16

Anne-Dorthe Hestbæk
Andreas Lindemann
Else Christensen
Claus Rebien
Mette Christensen

Kommuner i udvikling på børneområdet

Ændringerne i Serviceloven 2001

Delrapport

II



05:16

KOMMUNER I UDVIKLING PÅ BØRNEOMRÅDET

ÆNDRINGERNE I SERVICELOVEN 2001
DELRAPPORT II

Anne-Dorthe Hestbæk
Andreas Lindemann
Else Christensen
Claus Rebien
Mette Christensen

KØBENHAVN 2005
SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET

KOMMUNER I UDVIKLING PÅ BØRNEOMRÅDET

Afdelingsleder: Ivan Thaulow
Afdelingen for børn, integration og ligestilling

Undersøgelsens følgegruppe:

Ole Pass

Pernille Kvarning

Jette Runchel

Henning Breinholt

Sven-Åge Westphalen

ISSN: 1396-1810

ISBN: 87-7487-796-8

Layout: Hedda Bank

Oplag: 600

Tryk: BookPartnerMedia A/S

©2005 Socialforskningsinstituttet

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

INDHOLD

	FORORD	7
	RESUMÉ	11
	Veje til høj implementering	10
	Tværgående tendenser	10
	Konsekvenser for styringsstruktur, resultatkrav og værdier	12
1	INDLEDNING	15
	Interviewundersøgelsens baggrund	15
	Lovændringernes formål og indhold	16
	Problemstilling	18
	Fem analyser på fem niveauer	19
	Hvad viste spørgeskemaundersøgelserne i delrapport I?	23
	Undersøgelsens metode og design	25
	Rapportens opbygning	28
2	DET POLITISKE NIVEAU	31
	Styringsstruktur og ledelse	32
	Resultatkrav og værdier	36

	Samarbejde på tværs	38
	Sammenfatning	39
3	DET ADMINISTRATIVE LEDELSESNIVEAU	41
	Styringsstruktur og ledelse	41
	Resultatkrav og værdier	46
	Samarbejde på tværs	47
	Sammenfatning	48
4	SAGSBEHANDLERNIVEAU	49
	Nye styringsstrukturer og ledelsesformer fra sagsbehandlerperspektiv	50
	Ændringer på foranstaltningssiden	54
	Myndighedsroller og leverandørroller	57
	Samarbejdet mellem forvaltning og normalsystem	61
	Behovsudviklingen hos børn, unge og familier med særlige behov	62
	Efteruddannelse og kompetenceudvikling	63
5	LEVERANDØRNIVEAU	67
	Indledning	67
	Krav til leverandøren fra kommunens side	69
	Varetagelse af leverandørrollen	74
	Opsummering	78
6	BRUGERNIVEAU	79
	Metode	80
	Tre typer familier	81
	Familier med konkrete problemer	84
	Familier med stofmisbrug	88
	Familier med flere og langvarige problemer	90
	Grundlæggende værdier	93

7	FORSKELLIGE VEJE TIL IMPLEMENTERING	99
	Organisation	101
	Styring og ledelse af børneområdet	104
	Personalegruppen	106
8	TVÆRGÅENDE TENDENSER – EN SAMMENFATNING	107
	Lovændringen ikke udslagsgivende for forandringer	108
	Bedre kvalitet i sagsbehandlingen	109
	Insourcing frem for outsourcing	111
	Adskillelse af myndighedsroller og leverandørroller	112
	Forebyggelse i det nære miljø	113
	Ændringer i foranstaltningsbilledet	114
	Familier er ikke ens	115
	Lovændringens betydning for styringsstruktur, resultatkrav og værdier	117
	 BILAG A	 121
	Udvælgelse af otte kommuner til interviewundersøgelsen i delrapport ii	 121
	 BILAG B	 125
	Interviewguide	125
	 BILAG C	 133
	Kontaktpersoner i de medvirkende kommuner	133
	 REFERENCER	 135

FORORD

I denne rapport redegøres der for resultaterne af en kvalitativ interviewundersøgelse, der er gennemført i otte mellemstore, store og meget store kommuner: Frederiksberg, Helsingør, Høje-Taastrup, Ikast, Roskilde, Stenløse, Svendborg og Aalborg kommuner. Allerførst skal vi bringe en stor tak til de medvirkende kommuner, som beredvilligt har ladet os komme ind i forvaltningerne og tilmed stillet personale, mødelokaler og forplejning til rådighed for os. Tak til de politikere, der afså tid til at tale med os. Også en tak til alle de leverandører af ydelser til kommunerne – offentlige såvel som private, hvis arbejde vi fik lov til at få et lille indblik i. Og endelig en tak til de forældre og børn, der stillede sig til rådighed for interview.

Rapporten undersøger konsekvenserne af ændringerne i Servicelovens børneregler pr. 1. januar 2001 og belyser spørgsmålet: Hvilke konsekvenser har lovændringerne haft for det politiske niveau, for det administrative ledelsesniveau på børne- og familieområdet, for sagsbehandlerniveauet, for leverandørerne og for de familier, som er i kontakt med kommunens sagsbehandlere, og som har modtaget forskellige børnerelaterede ydelser.

Rapporten indgår som del II af den samlede evaluering af ændringerne i Servicelovens børneregler pr. 1. januar 2001 (Lov nr. 466). I 2005 er desuden udkommet delrapport I (Christoffersen, Hestbæk, Lindemann & Nielsen, 2005). Heri beskrives resultaterne af fem landsdækkende spørgeskemaundersøgelser gennemført blandt for det første politikere i social-

udvalgene (eller lignende udvalg), for det andet socialchefer og børne- og kulturchefer, for det tredje afdelingsledere i familieafsnittene, for det fjerde sagsbehandlere i kommunernes familieafsnit og for det femte i mere end 1.000 konkrete børnesager.

Seniorforsker Anne-Dorthe Hestbæk har været projektleder på undersøgelsen, som er gennemført i samarbejde med COWI. Anne-Dorthe Hestbæk er ansvarlig for kapitlerne 1 og 8 samt undersøgelsen på sagsbehandlerniveau (kapitel 4). Afdelingschef Claus Rebien samt projektleder Mette Christensen, begge COWI, har gennemført undersøgelseerne på det politiske og administrative ledelsesniveau (kapitel 2 og 3). Forskningsassistent Andreas Lindemann har gennemført undersøgelsen på leverandørniveau (kapitel 5) og desuden skrevet kapitel 7, mens programleder Else Christensen har gennemført brugerundersøgelsen (kapitel 6). Praktisk stud.scient.soc. Charlotte Ørnskov har været en stor hjælp i sagsbehandlerundersøgelsen samt i arbejdsprocessen med evalueringen i øvrigt.

Hele evalueringen gennemføres på opdrag fra Styrelsen for Social Service. Til evalueringen er der knyttet en følgegruppe bestående af formanden for Socialchefforeningen i Danmark, socialdirektør Ole Pass, børne- og kulturdirektør Per Udesen, der undervejs er blevet afløst af børne- og kulturdirektør Jette Runchel, chefkonsulent Pernille Kvarning, KL, formand for Dansk Socialrådgiverforening Henning Breinholt (sekunderet af Henrik Egelund) samt udviklingschef i Styrelsen for Social Service Sven-Åge Westphalen. Følgegruppen takkes for input til interviewundersøgelsen. Også forskningsleder på AFK, Olaf Rieper, som har læst og kommenteret manuskriptet, takkes for kommentarer.

København, november 2005

Jørgen Søndergaard

RESUMÉ

I denne rapport beskrives resultaterne fra en interviewundersøgelse i otte store danske kommuner. Formålet med interviewundersøgelsen er at belyse konsekvenserne af de ændringer i Servicelovens børneregler, der trådte i kraft i 2001, på fem organisatoriske niveauer i kommunernes sociale arbejde med børn og unge: det politiske og administrative ledelsesniveau, sagsbehandlerniveauet, leverandørniveauet og brugerniveauet. For hvert niveau ses der på udvalgte ændringer i styringsstruktur og ledelse, i resultatkrav og i værdier. Undersøgelsen skal også medvirke til at viderebringe gode erfaringer til andre kommuner. Derfor er der i bilag C navn, mailadresse og telefonnummer på en kontaktperson i hver af de kommuner, der har deltaget i undersøgelsen.

Vi har som led i undersøgelsen gennemført 96 interview med politikere i socialudvalg, socialchefer/børne- og kulturchefer, sagsbehandlere, repræsentanter for leverandører af ydelser til kommuner samt med brugere af det sociale system. Kommunerne er udvalgt blandt de kommuner i hele landet, der i højest grad tilgodeser "barnets bedste" i deres daglige sagsbehandling, sådan som det blev målt i en landsdækkende undersøgelse forud for denne interviewundersøgelse (delrapport I, Christoffersen, Hestbæk, Lindemann & Nielsen, 2005).

VEJE TIL HØJ IMPLEMENTERING

I rapporten er der delanalyser på hvert af de ovenfor nævnte fem niveauer af, hvordan konsekvenserne af lovændringerne opleves. På baggrund af disse delanalyser beskriver vi på tværs af de fem niveauer en række karakteristika, de deltagende kommuner har til fælles, og som synes at kunne hænge sammen med høj implementering af lovændringerne (kapitel 7).

Ændret organisation: De deltagende kommuner har typisk ændret organisation og etableret en samlet familieafdeling/børneafdeling. Den økonomiske beslutningskompetence er blevet centraliseret til et visitationsudvalg, og man har arbejdet med at adskille myndighedsroller og leverandørroller. Desuden har flere kommuner givet høj prioritet til samarbejdet på tværs af sektorer med henblik på en helhedsbetragtning af børnenes problemer, og man har bevidst satset på kvalitetsudvikling af de administrative processer.

Synlig ledelse og kompetenceudvikling: I en del af de deltagende kommuner har politikerne taget beslutning om faste serviceniveauer, og nogle kommuner har med politisk opbakning haft mod til at ændre på (dvs. sænke) deres serviceniveau. Flere kommuner har styrket ledelsesarbejdet, fx gennem at synliggøre ledelsen, at arbejde bevidst med værdibaseret ledelse, med ledelse af ledelse samt med kompetenceudvikling af medarbejderne. Flere kommuner har omorganiseret leverandørrelationerne markant ved at hjemtage en stor del af de forebyggende ydelser til eget regi.

Omstillingsparat personalegruppe: De deltagende kommuner er kendetegnet ved en stor omstillingsparathed i personalegruppen. Ledelserne har bevidst brugt forandringsagenter i udviklingsprocesserne og har ofte rekrutteret ildsjæle udefra til at befordre dette. Der sker en akademisering, hvor nye kvalitetskonsulenter, mellemledere, chefer for kommunale udførerenheder etc. har en akademisk baggrund.

TVÆRGÅENDE TENDENSER

Ud over de ovenfor nævnte faktorer, som synes at hænge sammen med høj grad af implementering, kan der på baggrund af de indsamlede data udledes en række andre tværgående tendenser, som er interessante for forståelsen af den udviklingsproces, som tydeligvis spores i kommunerne. Konkret peges der bl.a. på følgende temaer (kapitel 8):

Loven ikke udslagsgivende for forandringer: De medvirkende kommuner vurderer alle, at ændringerne i Servicelovens børneregler pr. 1. januar 2001 ikke har spillet en afgørende rolle for forandringsprocesserne i kommunerne. Nogle peger på den skrantende økonomi som udslagsgivende. Andre vurderer, at der har været et samspil mellem lokalpolitiske forhold og nye intentioner og krav i loven. Det tyder på, at det er svært for kommunerne at afgøre, hvilke ændringer der specifikt kan henføres til lovændringerne i 2001.

Bedre kvalitet i sagsbehandlingen: Den politiske og administrative ledelse peger samstemmende på en markant højnelse af kvaliteten i sagsbehandlingen. Større grundighed giver et bedre beslutningsgrundlag, og man får iværksat de mest hensigtsmæssige indsatser allerede første gang. Både sagsbehandlere og ledere fremhæver elektroniske journaler, skabeloner og lignende redskaber, bl.a. fordi sagsbehandlingen bliver mere systematisk og sagsforløbet lettere at overskue for både borger og sagsbehandler. De nye arbejdsformer er ressourcekrævende, og flere steder har man mindsket antallet af sager pr. sagsbehandler i konsekvens heraf.

Insourcing frem for outsourcing: De otte kommuner har i stor udstrækning insourcet tilbud frem for outsourcet, og de har typisk etableret hver deres vifte af kommunale tilbud samlet under et familiecenter. Som supplement hertil har kommunen måske samarbejde med eksterne leverandører, fx døgntilbud. Man har kun brug for at søge ud til andre leverandører end de sædvanlige i helt særlige sager. Både politikere og administrative ledere oplever, at det kommunale styringspotentiale er blevet styrket med denne insourcingproces.

Adskillelse af myndighedsroller og leverandørroller: Der er i de medvirkende kommuner en bevægelse i retning af en mere klar adskillelse af kommunernes myndighedsfunktion fra leveringen af ydelser, fx ved at man skiller kommunale leverandører ud i særskilte udførerenheder. I forlængelse heraf arbejder man med at præcisere forvaltningens krav til leverandørerne. Leverandørerne arbejder med at operationalisere forvaltningens krav i målbare indikatorer, som gør det muligt at foretage en opfølgning og dokumentere, at forvaltningen og borgeren får den ydelse, som var intenderet.

Forebyggelse i det nære miljø: Kommunerne tænker forebyggelsen ind i det nære miljø. Man prøver fx at klare et barns problem lokalt frem for at sende barnet på specialskole ude af kommunen, og nogle etablerer nye tiltag for at undgå anbringelser. Det er fx lokale familiecentre med fx åben familierådgivning, behandlingsforløb, familieværksted, lokale efter-

værnstilbud etc. Der synes at være en stor gruppe familier, som føler sig godt hjulpet af de lokale tilbud fra kommunernes familiecentre, typisk familier uden store massive problemer.

Ændringer i foranstaltningsbilledet: Kommunerne har taget de nye tiltag som følge af lovændringerne til sig i meget forskellig udstrækning. Fx er der stor variation i, hvor stor en andel forældre der takker ja til tilbuddet om en støtteperson. En anden tendens er, at kommunerne i større udstrækning følger op på effekter og vælger de foranstaltninger fra, som ikke har den ønskede virkning. Disse vurderinger er imidlertid forskellige fra kommune til kommune. Således fravælger én kommune praktikophold for unge, fordi de er for ressourcekrævende at få iværksat. Et par kommuner er holdt op med at bruge efterskole, da de ikke synes, at de unge profiterer af dem. I én kommune bruger man sjældent personlig rådgiver, da man vurderer, at det ikke hjælper, mens en anden kommune fremhæver netop personlig rådgiver som et effektivt og billigt tiltag.

Familier er ikke ens: Brugerundersøgelsen afdækker systematiske forskelle i familiernes problemprofiler. Familier med konkrete problemer har følt sig godt hjulpet, og flere modtager ikke længere støtte. Familier med misbrug har typisk fået anbragt deres børn og accepterer, at det er den bedste løsning, så længe de er misbrugere. Familier med flere og langvarige problemer har haft mere komplekse forløb. Flere føler, at deres problemer blev overhørt gennem mange år. Familier med behov for hjælp fra det offentlige hjælpesystem kan altså ikke betragtes samlet under én hat, men er differentierede i deres problemprofil og har forskellige indsatsbehov.

Det vigtigste er at blive set og hørt: Den grundlæggende værdi hos familierne er at blive set som et menneske, også når man har det svært og dårligt, og at blive respekteret og behandlet med værdighed. Sagsbehandlerens personlighed, vurdering af situationen og kompetence opleves som et afgørende element i sagsbehandlingen. Alle føler sig godt behandlet af den sagsbehandler, de har nu. Men de fleste har erfaringer fra tidligere med stærkt utilfredsstillende forløb, hvor de ikke blev hørt, blev skældt ud, irrettesat eller talt ned til.

KONSEKVENSER FOR STYRINGSSTRUKTUR, RESULTATKRAV OG VÆRDIER

Vi har ovenfor beskrevet først en række af de faktorer, der synes at kunne bidrage til en høj implementeringsgrad. Dernæst har vi beskrevet en række

andre forhold, som er karakteristiske på tværs af kommunerne. Som nævnt er et af formålene med interviewundersøgelsen at belyse, hvilke konsekvenser lovændringerne i 2001 har haft for styringsstruktur og ledelse, resultatkrav samt værdier. Selvom der i det foregående allerede er nævnt resultater, der vedrører dette, skal vi kort resumere hovedresultaterne, når man ser det i perspektivet af disse tre elementer.

Ændringer i styringsstruktur og ledelse: De medvirkende kommuner har etableret en meget strammere styring af børne- og familieområdet gennem nye administrative og ledelsesmæssige styringsredskaber, herunder en centralisering af den økonomiske beslutningskompetence. Samtidig har kommunerne arbejdet med at etablere en organisatorisk adskillelse af myndigheds- og leverandørroller.

Ændringer i resultatkrav: Kommunernes ledelser stiller nu krav om, at der bruges faste arbejdsredskaber med henblik på at standardisere sagsbehandlingen. Ligeledes skal alle foranstaltninger forelægges visitationsudvalg eller afdelingsleder. Der stilles ikke specifikke krav om fx et maksimalt antal anbringelser etc., men hver dyr foranstaltning vurderes nøje. Interviewene afdækker en højere grad af målrettethed, systematisk opfølgning og forsøg på at evaluere effekterne af indsatserne.

Ændringer i værdier: Flere kommuner har arbejdet med værdier og omsætningen af disse til daglig praksis. Sagsbehandlerne oplever en øget faglig stolthed over for det arbejde, de udfører. Inddragelsen af barnet, den unge og forældrene samt en helhedsbetragtning af familiens problemer giver et mere frugtbart samarbejde med familierne, som gavner løsningen af problemerne. Samtidig er der en værdimæssig bevægelse i retning af, at foranstaltninger så vidt muligt skal etableres i det nære miljø, og der lægges større vægt på forebyggende foranstaltninger frem for anbringelse. Kommunerne har i stigende grad en værdi om, at "vi kan godt klare det selv". Det skal kun være nødvendigt at købe sig til få specialforanstaltninger. Kommunerne har fokus på det tværsektorielle samarbejde, fx i form af store projekter, der på det værdimæssige og det praktiske plan skal fremme samarbejdet mellem fx socialsektor, skolesektor og daginstitutionssektor.

Alt i alt må det konstateres, at der i de medvirkende kommuner har været en betydelig udvikling siden lovændringen i 2001. Som nævnt vurderer kommunerne imidlertid ikke, at lovændringen alene har været udslagsgivende for disse forandringer.

Når man læser den foreliggende rapport, må man erindre, at der er tale om mellemstore, store og meget store kommuner, som i delrapport I (op.cit.) havde en høj implementeringsgrad, hvad angår udvalgte mål

knyttet til lovændringerne fra 2001. Det er således ikke gennemsnitskommunerne og deres holdninger og adfærd, der beskrives i rapporten. Men der er grund til at antage, at mange af de øvrige kommuner i løbet af de nærmeste få år vil gennemløbe tilsvarende processer, ikke mindst fremskyndet af kommunalreformen.

INDLEDNING

Dette er rapporteringen fra en interviewundersøgelse gennemført i otte danske kommuner. Undersøgelsens formål har været at belyse konsekvenserne af ændringerne i Servicelovens børneregler pr. 1. januar 2001 for fem organisatoriske niveauer.

I det følgende vil vi kort beskrive baggrunden for den gennemførte interviewundersøgelse om konsekvensen af lovændringerne. Her beskrives først de vigtigste lovændringer, sådan at læseren har en kontekst at sætte rapporten ind i. Dernæst uddybes undersøgelsens problemstilling, og dette efterfølges af, hvilke specifikke problemstillinger der er relevante for analyserne på hvert af de fem organisatoriske niveauer. Også undersøgelsens metode og design beskrives kort, og kapitlet afsluttes med en beskrivelse af rapportens opbygning.

INTERVIEWUNDERSØGELSENS BAGGRUND

Denne interviewundersøgelse udgør delundersøgelse II i den samlede evaluering af ændringerne i Servicelovens børneregler pr. 1. januar 2001 (jf. Lov nr. 466, 2000).

I den tidligere publicerede delrapport I beskrives resultaterne af en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse, der blev gennemført blandt alle landets kommuner i forsommeren 2004 (Christoffersen, Hestbæk, Linde-

mann & Nielsen, 2005). Målet med delundersøgelse I var at belyse, i hvilken udstrækning kommunerne har implementeret lovændringerne fra 2001. Hovedresultaterne herfra opsummeres kort nedenfor.

Delrapport II har, som allerede skrevet ovenfor, et andet perspektiv på lovændringerne end delrapport I. I den foreliggende rapport fokuseres der på, hvordan man i kommunerne oplever konsekvenserne af lovændringerne på fem forskellige organisatoriske niveauer (det politiske niveau, forvaltningsledelsesniveau, sagsbehandlerniveau, leverandørniveau og brugerniveau). Der fokuseres på mellemstore, store og meget store kommuner, og i interviewundersøgelsen medvirker otte af de kommuner, som jf. dataene indsamlet til delrapport I har en adfærd, der må antages at bidrage til en høj kvalitet i sagsbehandlingen.¹

I den kommende slutrapport fra evalueringen vil der ske en samlet rapportering fra alle faser i evalueringen, herunder også gentagelsen af den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, hvormed der foreligger data om udviklingen i implementeringen over tid.

LOVÆNDRINGERNES FORMÅL OG INDHOLD

Formålet med lovændringerne i Servicelovens kapitel 8, 9 og 9a var at “styrke indsatsen for børn og unge med særlige behov med henblik på bedre og mere stabile opvækstvilkår for den lille gruppe af børn og unge, der er mest udsat for omsorgssvigt, samt at øge indsatsen over for de utilpassede unge” (Styrelsen for Social Service, 2003:1). Loven skal give et fundament for at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for børn og unge, “så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende” (§ 32 i Serviceloven, indledningen til kapitel 8 om særlig støtte til børn og unge). Med denne formulering refereres der til den indsats, der rækker ud over de almindelige tilbud i Serviceloven, såsom daginstitution, klub etc.

Et andet formål med lovændringerne var at kvalificere indsatsen over for gruppen af “utilpassede unge”. Det er fx unge med antisocial

1. I bilag A beskrives de kriterier, som de otte kommuner er udvalgt på baggrund af, bl.a. høj grad af inddragelse af barnet/den unge og af personer fra nærmiljøet, brug af tværfaglig gruppe, støttepersoner til forældrene mv.

adfærd og begyndende kriminalitetsproblemer, og som derfor kan have behov for en særlig skole- eller arbejdsmarkedsindsats. Endelig blev der med inspiration fra FN's Børnekonvention (Dansk UNICEF Komite & Socialministeriet, 1991) indføjet en passus om, at en given støtte altid skal være til barnets bedste.

Lovændringernes hovedsigte kan kort opsummeres således:²

- *At styrke den tidlige og forebyggende indsats* (bl.a. udmøntet i § 37 a, som forpligter kommunen til at oprette en tværfaglig gruppe, der skal sikre tidlig og sammenhængende støtte samt kontakt til lægelig, social, pædagogisk, psykologisk og anden sagkundskab. Desuden udmøntet i den tværkommunale underretningspligt (§ 33 a), ifølge hvilken fraflytningskommunen skal underrette tilflytningskommunen, hvis man finder, at et eller flere børn har behov for særlig støtte).
- *At bidrage til, at en anbringelse sker så tidligt som muligt*, når anbringelse er den nødvendige og rigtige foranstaltning.
- *At styrke støtten til forældrene under barnets anbringelse* (fx udmøntet i § 40 a om støtteperson til forældremyndighedsindehaveren under barnets anbringelse uden for hjemmet).
- *At sikre et stabilt anbringelsesforløb* præget af kontinuitet (bl.a. udmøntet i § 42 a, hvor Børn og unge-udvalget kan beslutte, at et ellers frivilligt anbragt barn ikke må hjemgives i en periode på op til tre måneder. Desuden i § 55, hvor en ændring af anbringelsesstedet kræver samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og fra unge, der er fyldt 15 år).
- *At øge mulighederne for en mere glidende overgang til voksertilværelsen* for de mest udsatte unge, fx gennem etablering af efterværn for unge i alderen 18-22 år (bl.a. udmøntet i § 62 a, ifølge hvilken unge på 18-22 år, der hidtil har været anbragt, kan få forlængelse af deres døgnanbringelse, en udslusningsordning fra anbringelsesstedet, personlig rådgiver eller kontaktperson; desuden udmøntet i § 40, stk. 2, nr. 12 om praktiktilbud for unge).

Mange af ændringerne i Servicelovens paragraffer retter sig mod flere af de ovennævnte formålsformuleringer på samme tid. Det gælder fx nogle af de

2. Den økonomiske og politiske kontekst for lovændringerne er beskrevet i delrapport I (Christoffersen, Hestbæk, Lindemann & Nielsen, 2005).

mere overordnede målsætninger i § 32 om, at støtten skal ydes tidligt og sammenhængende, så vidt muligt i hjemmet eller i det nære miljø og så vidt muligt i samarbejde med familien, og at der skal lægges vægt på at give barnet eller den unge en stabil og god voksenkontakt samt kontinuitet i opvæksten.

PROBLEMSTILLING

Formålet med den foreliggende interviewundersøgelse i kommunerne er at belyse konsekvenserne af ændringerne i Serviceloven pr. 1. januar 2001 for fem specifikke organisatoriske niveauer, hvad angår styringsstruktur og ledelse, resultatkrav og værdier:

- Det politiske ledelsesniveau
- Det administrative ledelsesniveau
- Sagsbehandlerniveauet
- Leverandørniveauet
- Brugerniveauet.³

Allerede på forhånd er det dog vores antagelse, at det kan være svært for kommunerne (og dermed også for os) at udskille, hvilke ændringer der specifikt skyldes lovændringer, og hvilke ændringer der er udviklet af andre interne forhold i kommunerne.

Læring gennem succes historier

Hensigten med delrapport II er også at belyse og formidle gode erfaringer med at tilpasse organisationen til implementering af lovændringer i kommunerne. Undersøgelsen er derfor gennemført blandt otte af de kommuner,⁴ der ifølge analyserne på de landsdækkende spørgeskemadata i del I klarer sig bedst i en vurdering af implementeringsgraden (jf. operationaliseringerne i bilag A). Denne måde at udvælge kommuner på har bl.a. til formål at afdække faktorer, der synes at kunne være befordrende for implementering af lovændringerne, hvilket kan give inspiration til andre

3. Nedenfor i afsnittet "Undersøgelsens metode og design" redegøres der for, hvilke interviewpersoner der konkret repræsenterer de fem niveauer.

4. I afsnittet "Metode og design" nedenfor samt i bilag A redegør vi for, hvorledes de otte kommuner er udvalgt.

aktører i implementeringsprocesser inden for området – uden at vi dog kan sige, at vi kan afdække samtlige implementeringsfremmende faktorer.⁵ (I bilag C er der navn, mailadresse og telefonnummer på en kontaktperson i hver af de otte deltagende kommuner).

Analyserne på de kvantitative data i delrapport I er hensigtsmæssige til at skabe et generelt vidensfundament om de fem organisatoriske niveauer, herunder omfanget af forandring på disse niveauer i forbindelse med lovændringen. Imidlertid er de kvantitative analyser ikke velegnede til at gå i dybden med, hvorfor det er lykkedes for netop de valgte kommuner at komme i front med implementering af lovændringerne. For at kunne identificere succeskriterier og få en dybere forståelse af disse bliver de kvantitative analyser fra delrapport I med den foreliggende undersøgelse suppleret med kvalitative interviewdata. Her er det muligt at gå i dybden med fænomener og spørge ind til forklaringer og årsagssammenhænge i interview med brugere, leverandører, sagsbehandlere, afdelingsledere og politikere.

FEM ANALYSER PÅ FEM NIVEAUER

I det følgende gennemgås de specifikke problemstillinger, der er relevante for hvert af de fem niveauer i del II. For hvert niveau har det som nævnt ovenfor været ønsket i opdraget at vurdere konsekvenser af lovændringerne, hvad angår ændringer i styringsstruktur og ledelse, resultatkrav og værdier. Af nedenstående matrix fremgår det, hvilke delproblemstillinger der indgår i de fem delanalyser (kapitel 2-6).

Det politiske niveau

Undersøgelsen skal belyse, hvilke konsekvenser lovændringerne har haft for holdninger og adfærd blandt aktørerne på *det politiske niveau*. Herunder ligger bl.a. følgende problemstillinger:

- Hvilke værdier og holdninger har aktørerne på det politiske niveau til

5. Det skal bemærkes, at dette design giver nogle evalueringsmæssige begrænsninger. Når man vælger "best practice"-kommuner, er det ikke muligt at gå i dybden med, hvad der karakteriserer de kommuner, som kommer dårligt ud, og dermed heller ikke muligt at belyse barriererne for implementering af lovændringer i disse kommuner.

deres eget arbejde og til lovgrundlaget, herunder deres oplevelse af lovændringerne?

- Er adfærden ændret, fx i form af nye politiske signaler og krav til forvaltningen (fx operationaliserbare mål, kvalitetsstandarder, effektmålinger eller ændret opfølgning i øvrigt), som følge af lovændringerne?
- Har der været politisk konflikt i byrådet eller det politiske udvalg som følge af lovændringerne? Og påvirker en eventuel konflikt arbejdsvilkårene og forholdene på området i øvrigt?
- Hvilke holdninger har politikerne til lovændringerne?
- Hvilken betydning har forvaltningsstrukturen for lovens implementering, fx betydningen af, at myndigheds- og leverandøropgaver er adskilt?
- Hvilke operationaliserbare mål (fx servicestandarder) og initiativer har man formuleret/igangsat som følge af lovændringerne? Hvordan sikres det, at disse bliver omsat til praksis gennem fx evalueringer?

Det administrative ledelsesniveau

Undersøgelsen skal belyse konsekvenserne af lovændringerne på *forvaltningsledelsesniveau* samt holdninger og adfærd, der kan have betydning for implementeringen af lovændringen og for det sociale arbejde med børn og unge med særlige behov. Herunder ligger bl.a. følgende problemstillinger, der langt hen ad vejen er parallelle med dem, der belyses under det politiske ledelsesniveau:

- Hvilke værdier og holdninger har forvaltningslederne til deres eget arbejde, til lovgrundlaget og til lovændringerne? Til introduktion af nye ledelsesinstrumenter og incitamentsstrukturer? Hvad mener de om de konkrete instrumenter i sagsbehandlingen, herunder normalsystemets rummelighed? Hvad er deres holdning til klienterne/brugerne og behovsudviklingen på området? Og til leverandørmarkedet?
- Hvordan påvirker de forvaltningsmæssige strukturer, herunder adskillelse af myndigheds- og leverandøropgaver, udmøntningen af lovændringerne?
- Hvilke operationaliserbare mål (fx servicestandarder) og initiativer har man formuleret/igangsat? Bliver disse omsat til praksis gennem fx overvågning af sagsbehandlingen gennem effektmålinger og evalueringer?
- Hvilke ledelsesinstrumenter, herunder faglig støtte til den enkelte sagsbehandler, specialisering, tværfagligt samarbejde m.m., benyttes for-

anlediget af lovændringerne? Benyttes der medarbejderuddannelse i forhold til ændret lovgivning? Delegation og faglig støtte?

Sagsbehandlerniveau

Hvilke afledte konsekvenser har lovændringerne haft på adfærd og værdier på *sagsbehandlerniveau*?

- Hvad angår styringsstruktur, drejer det sig bl.a. om ændringer i sagsbehandlernes daglige arbejdsgange, metoder og styringsværktøjer i dagligdagen samt barrierer for mere effektive sagsforløb. Tidligere undersøgelser har peget på, at sagsbehandlerne ofte anvender relativt uklare og ikke-distinkte metoder i deres arbejde (Egelund, 2002).
- Hvordan ser sagsbehandlerne på udviklingen af foranstaltninger i barnets nære miljø, og hvordan vurderer de behovsudviklingen på området i perioden efter lovændringen? Modsvares børnenes og de unges behov for indsatser af de handlemuligheder, sagsbehandlerne oplever, der er? Og hvordan ser sagsbehandlerne på normalsystemernes rummelighed?
- Hvad angår resultatkrav, viser tidligere undersøgelser, at sagsbehandlerne ikke er så bevidste om, hvilken effekt de forventer af bestemte foranstaltninger. Det er derfor interessant at undersøge, hvordan sagsbehandlerne efter lovændringen arbejder med at vurdere brugernes situation og graden af målopfyldelse/effekt.
- Et relativt ubelyst område er spørgsmålet om sagsbehandlernes krav til forskellige leverandører. Har de eksplicitte krav til leverandørerne, og oplever de en valgmulighed mellem ydelser fra forskellige leverandører, fx kommunale leverandører over for amtslige og private?
- Endelig er der spørgsmålet om sagsbehandlernes overordnede værdier og holdninger til deres virke, herunder om de oplever, at den politiske og administrative ledelse af børne- og ungearbejdet som led i lovændringen har forsøgt – og haft succes – med at påvirke sagsbehandlernes holdninger og adfærd over tid.

Leverandørniveau

Undersøgelsen skal belyse konsekvenserne af lovændringerne hos kommunale, amtslige og private *leverandører*, specielt konsekvenser for styringsstruktur og ledelse, om der stilles (resultat)krav til leverandørerne, og hvorvidt disse krav honoreres, samt for holdninger og adfærd.

- Hvad angår styringsstruktur og ledelse, undersøges systematikken i arbejdet med børn og unge hos de forskellige leverandører, herunder i hvilket omfang der gøres brug af eksplicite mål for indsatsen, om der anvendes handleplaner, hvilke kvalitetsstandarder (eller kvalitetsmål) der anvendes, hvordan der følges op på sagerne, og om der foretages (en form for) effektmåling af indsatsen.
- Det undersøges, hvilken systematik der er i samarbejdet mellem kommunen og leverandøren. Det kan være i form af møder, faste aftaler, udveksling af informationer mv. Specielt fokuseres der på, om der er en på forhånd fastlagt struktur for samarbejdet, eller om det sker mere ad hoc fra sag til sag.
- Hvad angår resultatkrav, søges det belyst, om der foranlediget af lovændringen foretages en specifik effektmåling af indsatsen.
- Hvad angår grundlæggende værdier, undersøges leverandørernes værdier i forhold til arbejdet med børn og unge med særlige behov og i forhold til samarbejdet med kommunerne. Har lovændringen været i stand til at påvirke værdier og holdninger hos leverandører?

Brugerniveau

Evalueringen af lovændringernes konsekvenser for *brugerniveauet* omhandler resultatkrav, her forstået som en evaluering af de eksisterende foranstaltninger i forhold til de behov, brugerne oplever (i øvrigt omtaler forvaltningens medarbejdere konsekvent brugerne som borgerne). Desuden belyses de grundlæggende værdier blandt brugerne, forstået som familiernes/børnenes tilfredshed med sagsbehandling og tilbud.

- Angående resultatkrav er dette i evalueringens opdrag defineret som at afdække den tilstand, familierne ønsker ændret, samt de ændringer, de gerne vil opnå. En central del af interviewet bliver at få belyst, hvordan de eksisterende foranstaltninger fungerer i forhold til brugernes oplevede behov, og hvorvidt der sker ændringer heri over tid.
- Angående værdier handler det bl.a. om familiernes/børnenes tilfredshed med sagsbehandling og tilbud. Det belyses dels via direkte spørgsmål, dels via fokuserede spørgsmål, hvor forskellige elementer i kommunens indsats og leverandørens tilbud inddrages (fx at blive hørt, blive set, få forklaret tiltag, få lov til at fejle, at kunne sige nej til delelementer, at få skriftlige redegørelser, at være med til at udarbejde handleplaner, at deltage i møder, etc.).
- Endelig vil det blive belyst, om brugernes holdninger og vurderinger er

påvirket af den kommunale sagsbehandlings karakter (hvilke elementer i sagsbehandlingen er de glade for – og hvilke ikke?).

HVAD VISTE SPØRGESKEMA-UNDERSØGELSERNE I DELRAPPORT I?

Vi vil her give en kort opsummering af hovedresultaterne fra de fire kommunebaserede spørgeskemaundersøgelser blandt politikere, forvaltningsledere, afdelingsledere og sagsbehandlere samt fra case-undersøgelsen baseret på data fra over 1.000 konkrete børnesager i delrapport I (Christoffersen, Hestbæk, Lindemann & Nielsen, 2005).

Redskaber til at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen

Kommunerne har i ret høj grad udviklet redskaber til at styrke sagsbehandlingsens systematik og grundighed. 61 pct. af kommunerne har skriftlige administrative retningslinjer, og 85 pct. har indført kvalitetssikringsprocedurer. Der er en meget stor stigning i omfanget af sager, der har en eksplicit målsætning med de iværksatte foranstaltninger, hvilket gerne skulle afføde mere klarhed og målrettethed i indsatsen.

Barnets bedste tilgodeses gennem involvering

Der gennemføres nu samtaler med langt de fleste børn og unge. Tendensen er særlig tydelig i sager med mishandling/vanrøgt, eller hvor forældrene har en psykisk lidelse eller et misbrug.

42 pct. af kommunerne har en skriftlig politik om at fremme inddragelsen af familie og netværk, og en femtedel (19 pct.) af kommunerne har i høj grad implementeret styringsredskaber på det politiske og administrative ledelsesniveau for at styrke sagsbehandlernes fokus på at inddrage barnet eller den unges nærmiljø.

Tidlig indsats styrket gennem underretning og tidlig opsporing

Seks ud af ti kommuner har retningslinjer for håndtering af tidlige tegn på mistrivsel, og lidt over halvdelen har retningslinjer for tværkommunal underretningspligt. Sagsbehandlerne mener, at retningslinjerne påvirker deres arbejde meget, og at de er et godt instrument.

Nye tiltag over for utilpassede unge

86 pct. af sagsbehandlerne har i alle eller langt de fleste sager inddraget den berørte unge. De nye indsatsmuligheder over for utilpassede unge bruges i en forholdsvis lille andel af sagerne. Praktikophold benyttes især til unge med adfærdsproblemer og unge, hvis forældre er belastet af psykisk lidelse eller misbrug. Unge med kriminel adfærd har til gengæld lavere sandsynlighed end andre unge for at få et praktikophold.

Handleplaner for unge

Halvdelen af kommunerne har retningslinjer for efterværn, dvs. støtte til unge efter endt anbringelse. Næsten to tredjedele af sagsbehandlerne mener, at handleplaner influerer positivt på deres arbejde med efterværnet for unge. Men kun 22 pct. lever op til lovens krav om at udarbejde handleplaner i alle sager om anbragte unge i alderen 18-22 år mindst seks måneder før anbringelsens ophør.

Kontinuitet i anbringelsen

Lidt over halvdelen af kommunerne har skriftlige retningslinjer for sikring af kontinuitet i anbringelser. Halvdelen af sagsbehandlerne vurderer ordningen med en støtteperson under barnets anbringelse til at have en stor eller meget stor positiv effekt for forældrene. Det er dog kun 55 pct. af landets kommuner, der hidtil har benyttet foranstaltningen.

Organisatoriske ændringer i forbindelse med lovændringerne

I forbindelse med lovændringerne afholdt over halvdelen af kommunerne møder, hvor man informerede om ændringerne. To ud af fem sendte medarbejdere på efteruddannelse af særlig relevans for lovændringerne, mens en fjerdedel af kommunerne sendte information rundt om lovændringerne. Knap hver femte kommune udarbejdede skriftlige retningslinjer for, hvordan de nye regler skulle omsættes i kommunen. Det er stort set de samme ca. 70-80 pct. af kommunerne, der på næsten alle områder i høj eller meget høj grad har ændret retningslinjerne. To tredjedele af kommunerne har haft en værtdiaklaringsproces – om end det for 43 pct. af dem skete før 2001. I knap tre ud af fire kommuner har socialudvalget udarbejdet servicemål/målsætninger for kommunens indsats over for udsatte børn og unge (halvdelen dog før 2001).

Er rollerne som myndighed og leverandør adskilt?

Der er flere kommuner, som organisatorisk ikke adskiller myndighedsrollen og leverandørrollen, end kommuner, som helt eller i høj grad adskiller rollerne. I to tredjedele af kommunerne stilles der krav om kontrakt med en ekstern leverandør, mens det kun er tilfældet i en fjerdedel af kommunerne, når kommunen selv er leverandør. Der er altså forskel på de krav, kommunerne stiller til egne og eksterne leverandører. En del kommuner oplever, at private leverandører er for dyre, eller føler sig usikre på ydelsens kvalitet. De har også nogle mere strukturelle forbehold, fx at det kræver et administrativt apparat, som de ikke har, at købe ydelserne eksternt, eller at det kræver ekstra tid, hvorfor de hellere producerer ydelsen selv.

UNDERSØGELSENS METODE OG DESIGN

Som nævnt var det i interviewundersøgelsens opdrag givet, at der skulle gennemføres separate interview og analyser på fem organisatoriske niveauer: det politiske niveau, forvaltningsledelsesniveau, sagsbehandlerniveau, leverandørniveau og brugerniveau. Det var også ønsket, at der på tværs af niveauer langt hen ad vejen skulle spørges til de samme temaer, men herudover var der ikke lagt faste rammer for undersøgelsesdesignet.

Udvalg af kommuner til undersøgelsen

På baggrund af resultaterne i delrapport I (op.cit.) om graden af implementering af lovændringerne udarbejdede vi et sæt af kriterier (samlet i et indeks), som samtlige kommuner blev rangeret efter (hvilket er mere uddybende forklaret i bilag A). Udvælgelsen af kriterier eller faktorer har særligt taget udgangspunkt i, i hvilken udstrækning kommunerne i deres adfærd tilgodeser “barnets bedste”. Der indgår med andre ord ikke spørgsmål, som afdækker, i hvilken grad kommunerne har implementeret administrative styringsforhold, der umiddelbart formodes at bidrage til en forøgelse af sagsbehandlingens fokus på de forskellige dele af begrebet “barnets bedste”. Argumentet herfor er, at undersøgelserne i delrapport II netop skal være med til – så åbent som muligt – at afdække, med hvilke styringsstrukturer og ledelsesredskaber det er lykkedes de udvalgte kommuner at opnå et højt fokus på barnets bedste, såvel i værdier som i konkret adfærd. Indikatorerne i vores indeks er følgende:

- Hyppigheden af inddragelse af barnet/den unge i forbindelse med § 38-udredning.
- Hyppigheden af samtale med berørte barn/unge ved påbegyndelse og ophør af foranstaltning.
- Hyppigheden af inddragelse af personer fra det berørte barns/unges nærmiljø i udredning/behandling af barnets/den unges problemer.
- I hvor høj grad sagsbehandleren gør noget aktivt for at sikre, at et anbragt barn/en anbragt ung bevarer kontakt til biologiske forældre.
- I hvilken udstrækning genanbringelser forekommer.
- Kontakthyppeghed til tilflytningskommunen, hvor en familie er flyttet fra kommunen.
- Hyppighed af tildeling af støtteperson til forældre ifølge sagsbehandlerne.
- Hyppighed af benyttelse af tværfaglig gruppe.

Efter at have konstrueret indekset har vi opdelt kommunerne i strata efter kommunestørrelse. Kommunerne til interviewundersøgelsen er udelukkende valgt blandt de *mellemstore, store og meget store kommuner*, som repræsenterer kommunestørrelserne efter kommunalreformen. Inden for hvert af disse tre strata har vi blandt de otte bedst scorende kommuner på indekset udvalgt tre mellemstore kommuner, tre store kommuner og to meget store kommuner. Når man læser resultaterne af undersøgelsen, er det værd at holde sig for øje, at der netop er tale om en undersøgelse blandt højtscorerende kommuner og dermed kommuner, som må antages at være i front med en række tiltag. Resultaterne fra denne undersøgelse kan således ikke generaliseres til at gælde for samtlige kommuner, men kan give en indikation på, hvordan holdninger og adfærd er i kommuner, som på de parametre, vi har målt, er langt fremme i implementeringsprocessen. Man skal naturligvis også være opmærksom på, at der i undersøgelser som denne kun kan indfanges et uddrag af den kommunale virkelighed, og der er en lang række betydningsfulde faktorer, som vi ikke har fokus på her.

Alle otte kommuner samtykkede i at deltage i undersøgelsen, så der var ikke behov for at fylde op med flere højtscorerende kommuner.

Konstruktion af spørgeguides

Det har i gennemførelsen af interviewundersøgelsen været vigtigt ikke at betragte de fem organisatoriske niveauer isoleret, men tværtimod også at se på deres indbyrdes forhold og deres fælles kontekst. De fem spørgeguides er derfor udarbejdet i fællesskab af de medarbejdere, der er ansvarlige for

hvert af de fem niveauer, med henblik på at skabe størst mulig sammenhæng mellem dataindsamlingen på den ene side og analysen af dataene vedrørende de respektive niveauer på den anden side. Det har således været en fælles bestræbelse, at styringskædens led (fra politikere og over den administrative ledelse til sagsbehandlerne, videre til leverandørerne og ud til brugerne) så vidt muligt har været repræsenteret i interviewene på alle niveauer, men set ud fra hvert niveaus synsvinkel. Hvad synes brugerne eksempelvis om bestemte foranstaltninger – oplever de, at de bliver hjulpet? Hvorfor foretrækker sagsbehandlerne de foranstaltninger, de gør, og hvad har overordnet været den politisk-administrative ledelses bevæggrunde for at til- og fravælge bestemte ydelser? (Den spørgeguide, der var fælles udgangspunkt for interview med politikere, administrative ledere og sagsbehandlere, er vedlagt som bilag B).

Interviewprocessen

For at opnå størst mulig grad af sammenhæng besluttede projektgruppen, at vi ville dele os i to interviewteam på tværs af hovedleverandør (Socialforskningsinstituttet) og underleverandør (COWI), således at der så vidt muligt deltog minimum en medarbejder fra både hoved- og underleverandør i alle interview. Ligeledes skulle alle projektmedarbejdere gennemføre interview på alle niveauer, sådan at alle var velorienterede om holdninger og adfærd på alle niveauer.

Vi tog dog også den principielle beslutning at lade én person stå for brugerundersøgelsen, idet der var mulighed for at koble en psykolog med stor erfaring i at interviewe børn og forældre fra udsatte grupper på denne opgave.

Vi skrev til alle otte kommuner og specificerede, hvilke personer vi gerne ville tale med på hvert niveau, og hvor mange. Vi lod kommunerne stå for den endelige udvælgelse af disse personer. På leverandørområdet bad vi om både at få kontakt med kommunale og private leverandører (fx leverandører af behandlingstilbud, støttepersoner, kontaktpersoner, personlige rådgivere, døgninstitutioner etc.). Nogle kommuner gav os så mange leverandørreferencer, at vi udvalgte et mindre antal blandt disse. Mens forvaltnings- og afdelingsledere er givne, har kommunerne haft et spillerum ved udvælgelse af sagsbehandlere, leverandører og politikere. Man kan tænke sig den bias, at man især har udvalgt personer, der er positive over for de lokale udviklingsprocesser. Interviewene viser imidlertid en meget stor variation heri, og der er også fremkommet stærkt kritiske synspunkter, fx over for de administrative ledelser.

Stort set alle interview med politikere, ledere og sagsbehandlere er gennemført på kommunernes rådhus; et enkelt politikerinterview er gennemført pr. telefon. Leverandørinterview er dels gennemført hos de enkelte leverandører rundt omkring i landet, dels for nogle kommunale leverandørers vedkommende på forvaltningen for at lette vores transport. For brugernes vedkommende er interviewene gennemført i familiernes hjem, et enkelt dog på et cafeteria i brugerens hjemby.

Tabel 1.1

Oversigt over gennemførte interview.

Organisatorisk niveau	Antal interview	Konkrete respondentgrupper
Politisk niveau	16	Formænd og menige medlemmer af socialudvalg, børne- og kulturudvalg o.l. samt børn og ungeudvalg.
Administrativt ledelses-niveau	20	Forvaltningschefer, ledere af familieafsnit, kvalitetskonsulenter o.l.
Sagsbehandlerniveau	18	Sagsbehandlere i familieafsnittene.
Leverandørniveau	19	Ledere af kommunale familiecentre og døgnplejehenheder, ledere af private efterværnstilbud, forstandere på døgninstitutioner med driftsoverenskomst med hhv. kommuner eller amter o.l.
Brugerniveau	23	Der er interviewet 15 mødre, 2 fædre og 6 børn og unge.
Antal interview i alt	96	

RAPPORTENS OPBYGNING

I kapitlerne 2-6 følger delanalyserne af de fem organisatoriske niveauer, startende oppefra i styringskæden med politikerne (kapitel 2) efterfulgt af det administrative ledelsesniveau (kapitel 3) og sagsbehandlerniveauet (kapitel 4). Herefter følger analysen af først leverandørniveauet (kapitel 5) og dernæst brugerniveauet (kapitel 6).

Rapporten afsluttes med to kapitler, der går på tværs af de fem organisatoriske niveauer. I kapitel 7 er der en analyse af de implementeringsfremmende faktorer, der kendetegner de medvirkende kommuner. Formålet med dette er at give en karakteristik af nogle af de forhold, som kendetegner de kommuner i landet, som har været rigtig gode til at im-

plementere ændringerne i Serviceloven, sådan som det er målt her. Her søger vi altså at uddrage essensen af, hvad der er fælles for de deltagende kommuner, hvad angår organisation, styring og ledelse samt personalegruppen.

I kapitel 8 er der en supplerende sammenfatning af centrale temaer, der går på tværs af de fem organisatoriske niveauer. Disse temaer kan på den ene side ikke betragtes som implementeringsfremmende, men er på den anden side betydningsfulde karakteristika på tværs af kommunerne.

DET POLITISKE NIVEAU

I dette kapitel belyses, hvilke afledte konsekvenser lovændringerne har haft for holdninger og adfærd blandt aktørerne på det politiske niveau i de otte undersøgte kommuner. Der er gennemført interview med socialudvalgsformænd og – medlemmer,¹ samt formænd for og medlemmer af børn og unge-udvalg. I alle kommuner er en eller flere repræsentanter for Socialudvalget interviewet, mens der ikke i alle kommuner er gennemført interview med repræsentanter for Børn og unge-udvalget.

I forhold til *styringsstruktur og ledelse* vil vi se på, om den politiske adfærd er ændret, fx i form af nye politiske signaler og krav til forvaltningen. Det kan være krav i form af operationaliserbare mål, kvalitetsstandarder, effektmålinger eller ændret opfølgning i øvrigt som følge af lovændringerne.² Og i den sammenhæng vil vi også undersøge, hvilken betydning det har, at myndigheds- og leverandørrollerne adskilles.

Vedrørende *resultatkrav og værdier* vil vi belyse, hvilke værdier og holdninger de politiske aktører har til deres egen indsats i udvalget og til lovgrundlaget, herunder deres egne oplevelser af lovændringerne. Samtidig

-
1. Organiseringen i kommunerne er forskellig. Enkelte steder er området placeret under fx Børne- og kulturudvalget.
 2. De nuværende byråd påbegyndte deres funktionsperiode 1. januar 2002, hvorfor der kan være sket en betydelig udskiftning af politikerne i bl.a. børn og unge-udvalg, socialudvalg mv. Dette vanskeliggør kortlægning og særligt isolering af effekten af lovændringen på deres arbejde.

ser vi på, om der er en høj grad af forskel i de politiske holdninger og dermed flertydighed i de politiske signaler til forvaltningen, som kan påvirke entydigheden i arbejdet og i de holdninger, der kommunikeres videre til forvaltning, leverandører og brugere. Endelig ses der på samarbejdet på tværs af forvaltninger og sektorer.

STYRINGSSTRUKTUR OG LEDELSE

Placering af børneområdet i forskellige politiske udvalg

Der er en stor diversitet i den måde, udvalgene og sagsområderne er fordelt på i de otte kommuner, hvorfor der ikke kan gives nogen samlet karakteristik af den måde, kommunerne har valgt at organisere den politiske struktur omkring børneområdet på. Placeringen synes derfor heller ikke at være afgørende for, om området fungerer godt eller ej.

I de undersøgte kommuner er der flere modeller:

- Nogle kommuner har samlet børne- og voksenområdet til et familieområde, hvilket muliggør, at man kan komme hele vejen rundt om familiens situation, når det gælder særligt udsatte børn og unge. Familieafdelingen refererer til Socialudvalget.
- I nogle kommuner, hvor det samme er tilfældet, er familieafdelingen en del af en social-, kultur- og skoleforvaltning. Dermed er familieafdelingen del af en større forvaltning, som også omfatter normalområdet. Afdelingerne refererer dog til forskellige politiske udvalg, hhv. social-, kultur- og skoleudvalg.
- Endelig er der kommuner, hvor man har samlet specialområdet i en selvstændig afdeling, adskilt fra normalområdet og skoleområdet.
- Der er ikke kontakt mellem Socialudvalget og Børn og unge-udvalget. Sidstnævnte fungerer som et afgørelsesudvalg i tvangsansbringelsessager, mens politik og serviceniveau defineres af Socialudvalget. Ingen af kommunerne har set på, om de beslutninger, Socialudvalget træffer, afspejles i Børn og unge-udvalget. Denne sammenhæng overlades til forvaltningsledelsen.

De økonomiske incitament

Helt generelt gælder det, at lovændringerne i Serviceloven i 2001 af politikerne ikke opleves som den direkte årsag til de ændringer, der har fundet sted i de undersøgte kommuner. Politikerne opfatter de ændringer,

der er gennemført på området over de sidste fem år, som del af en fortløbende proces med konstant at tilpasse forvaltning og ydelser til behov og økonomiske rammer. I alle otte kommuner gælder det således, at man har reageret på en udgiftsudvikling omkring 2000 og 2001, som har medført indførelsen af nye procedurer og politikker.

Den voldsomme udgiftsvækst på området for særligt udsatte børn har været en kraftigt motiverende faktor til at "gøre noget" på området – og i de fleste kommuner var man begyndt at gøre noget, før lovændringerne trådte i kraft. Det politiske niveau har naturligt nok haft fokus på den helt overordnede udgiftsstyring og ikke på de mere detaljerede sagsbehandlingsmæssige procedurer og krav, der ligger i lovændringerne. I en kommune fik området stor politisk fokus i forbindelse med en omlægning af de politiske udvalgs ressortområder, og "samtidig klemte økonomien så meget, at vi var nødt til at tænke os om" (socialudvalgsmedlem).

Karakteristisk for politikerne har således været et ønske om at få defineret et serviceniveau, der dels honorerede de faglige/kvalitative ønsker til indsatsen, dels fik hold på udgifterne til området. Det er tydeligt, at man ikke som sådan ønskede at sænke kvalitetsniveauet, men at de gennemførte ændringer er italesat som en tydeliggørelse af det kommunale serviceniveau, en tydeliggørelse af det ønskede faglige niveau over for borgerne – og dermed en sikring af, at borgerne kan vide, hvad de får. Samtidig skulle serviceniveauet tilpasses, så det ikke lå væsentligt over sammenlignelige kommuner.

Vi fungerede som en magnet på familier med særlige behov, fordi de vidste, de her kunne få ydelser, som andre kommuner ikke giver (socialudvalgsformand).

Politisk konsensus

Det er karakteristisk for de udvalgte kommuner, at der er politisk ro om specialområdet. Blandt politikerne i socialudvalg og byråd er der skabt konsensus omkring behovet for systematisk at kvalitetsudvikle sagsbehandling og ydelser inden for området og sikre optimal anvendelse af ressourcerne. Samtidig er det politisk vigtigt, at der er tydelighed over for borgerne omkring serviceniveauet. Dette går igen blandt udsagnene på både det politiske niveau og i forvaltningsledelserne i kommunerne som en absolut forudsætning for at gennemføre den nødvendige tilpasning af ydelserne til det fastsatte serviceniveau.

Det er også karakteristisk, at klagemængden fra borgerne har væ-

ret stigende i en periode umiddelbart efter, at det nye serviceniveau er meldt ud. Der har i næsten alle kommuner været tale om, at ydelser, som før blev bevilget, ikke længere – eller ikke i lige så stort omfang – var tilgængelige. Uden politisk vilje til at modstå klagepresset, ville det ikke have været muligt for forvaltningsledelserne at fastholde ændringerne.

At loven er blevet overholdt, kan ses ved, at kommunerne i næsten alle sager har fået medhold i ankesystemerne. “Vi får som regel medhold, når en borger klager. Dermed ved vi også, at vi ligger rigtigt rent serviceniveaumæssigt” (socialudvalgsformand). Gennem ankesystemet har kommunerne og borgerne fået bekræftet, at det nye serviceniveau overholder lovens rammer, klagemængden er igen faldet tilbage på sit naturlige leje, borgernes retssikkerhed og serviceniveauet er blevet tydeligere, og udgiftspresset er blevet bremset.

Indførelse af mål og standarder

Vi arbejdede ud fra en antagelse om, at en eller flere kommuner har eller har haft indført strammere budgetrammer, udgiftslofter og generel økonomisk styring af området som et middel til at lægge et loft over udgiftstigningerne – og måske direkte opnå reduktioner i de samlede udgifter på området.

Undersøgelsen har imidlertid vist, at det politiske fokus ikke har været på økonomien alene i indsatsen, men også på kvaliteten og resultaterne af indsatsen. Kommunerne har fra politisk hold arbejdet bevidst med at definere mere entydige servicemål og kvalitetsstandarder, som det også har været lettere for forvaltningsledelsen, sagsbehandlere og borgerne at forholde sig til. Samtidig har det også været hensigten at opnå besparelser, men altså med udgangspunkt i kvalitative forbedringer i sagsbehandlingen.

Den afgørende faktor har her været et politisk mod til at *andre serviceniveau* og til at definere serviceniveauet – og dermed indfri intentionerne i lovændringerne og den standard og de krav, som den stiller. Der har i næsten alle de deltagende kommuner været tale om, at der politisk er defineret et nyt serviceniveau på området inden for de sidste fire-seks år, dvs. en fastlæggelse og præcisering af indsatserne, så de er tydelige for både sagsbehandlere og borgere. Det kan dog ikke siges entydigt at være en følge af lovændringerne, men mere en følge af den generelle omstilling på hele området.

Vi har været meget opmærksomme på, at ydelserne skal beskrives

som forudsætning for at vide, hvad man får for pengene. Dermed har vi været gearret til nogle af intentionerne i lovændringerne i forvejen. Vi kan ikke sige, at vi har indført nye ydelser, nye styringsmetoder, nye organiseringer i kraft af loven. Den har bekræftet ting, vi gjorde i forvejen (socialudvalgsformand).

Der har fra politisk hold været fokus på, hvordan den førte politik har bidraget til ændringerne på området. Eksemplerne herpå er:

- Flere af de otte kommuner har formuleret en eksplicit børne- og ungepolitik, som er behandlet og vedtaget i byrådet.
- Serviceniveauet er ekspliciteret og gjort tydeligt fra politisk hold.

I de fleste kommuner ser man det som et kvalitetsløft, at man er blevet bedre til at tilbyde alternative ydelser, inden man griber til anbringelse. Der er øget opmærksomhed og ændret adfærd i forhold til øget anvendelse af den forebyggende indsats og tidlig indgriben – og det forventer man giver et kvalitetsløft. Der er altså ikke eksempler på kommuner, der har indført et kvantitativt loft for, hvor mange anbringelser de vil godkende. Man er gået den anden vej rundt og har sagt: Vi vil øge kvaliteten i ydelserne, så det sikrer, at vi undgår anbringelsessager.³

Adskillelse af myndigheds- og leverandørroller

De fleste kommuner har indført den ene eller den anden form for adskillelse mellem myndighedsroller og leverandørroller – fx i form af bestiller-udfører-styring af børneområdet – men ikke alle. Det interessante er i den forbindelse, at politikerne i de deltagende kommuner ikke ser styringsmodellen i forhold til en ideologisk/politisk dimension. I stedet anskuer man styringsmodellen ud fra et mere pragmatisk synspunkt om, hvad der virker.

Ligesom der i kommunerne er politisk konsensus om serviceniveauet, synes der også at være politisk ro om, hvilken styringsmodel man skal vælge.

3. Det er endnu for tidligt at sige noget om, hvorvidt antallet af anbringelser så rent faktisk falder. De seneste tal for 2003 fra Statistikbanken viser, at dette kun er tilfældet for tre af de otte kommuner, når man sammenligner med 1999. Men som sagt kan det ikke forventes, at effekten af den forebyggende indsats og tidlig indgriben kan aflæses af statistikken allerede i 2003.

Der er ikke så meget fokus på den ene eller anden model, det handler mere om kvalitet ud fra barnets tarv. Det skal forvaltningen leve op til – om det så er en intern eller ekstern leverandør, betyder ikke så meget (socialudvalgsmedlem).

Visitationsudvalgets rolle

Mens styringsmodellen og graden af skelnen mellem myndighedsrolle og leverandørrolle ikke synes at være af afgørende betydning, stiller det sig anderledes, hvad angår indførelsen af visitationsudvalg (VIS). Det går igen for alle kommunerne, at de politisk udmeldte serviceniveauer i praksis administreres af et visitationsudvalg, som har til opgave at godkende indstillingerne fra sagsbehandlerne – og dermed sanktionere beslutningerne i forhold til det udmeldte serviceniveau. Visitationsudvalgene spiller i alle kommunerne en helt afgørende rolle for implementeringen af ændringerne, styringen og opfølgningen. VIS bliver politikernes og forvaltningsledelsens garant for, at det udmeldte serviceniveau efterleves. Det har samtidig medført en centralisering af beslutningskompetencen rent administrativt og en reduktion i eller fjernelse af sagsbehandlerens egenkompetence, som behandles nærmere i kapitel 3 vedrørende den administrative ledelse.

RESULTATKRAV OG VÆRDIER

Krav til ledelsen

Der er ikke fra politisk side indført specielle resultatkrav til forvaltningsledelsen. Der er alene fokus på at overholde budgetterne og levere en service, der er i overensstemmelse med den politisk vedtagne.

Enkelte kommuner har politisk fastsat et sagstal pr. sagsbehandler, men ellers er den slags administrative spørgsmål i vid udstrækning overladt til forvaltningsledelsen.

I en enkelt kommune har man besluttet, at alle anbringelsessager skal op i Socialudvalget. Der skal være et alternativt forslag til anbringelsessted. Udvalget indfører så de sager, som de ønsker tilbagemelding på, i den årlige budgetcyklus.

Værdiprocesser

Flere af kommunerne har været gennem eller er i gang med en værdidialogproces, hvor politikerne er gået foran, for – sammen med forvaltnings-

ledelsen – at sætte rammerne for den standard og det serviceniveau, man gerne vil opnå. Det centrale har her været det faglige i arbejdet, det at levere nogle gode ydelser til borgerne og sikre den faglige kvalitet i ydelserne – herunder at det skal være gennemskueligt for borgerne, hvilke beslutninger man når frem til, og hvorfor.

I en kommune har man været igennem en intern værdiproces, hvor alle medarbejdere, inklusive medarbejdere fra skoleområdet, har deltaget. Socialudvalget var ligeledes inddraget i debatten. Man beskrev efterfølgende sit værdigrundlag i en pixibog, som uddeles til borgerne.

Det har skærpet en stor del af medarbejdernes fokus på værdierne i arbejdet, især når det har været kombineret med synlig ledelse. I flere af kommunerne er man begyndt at styre langt mere og langt mere synligt, hvilket sker med politikernes billigelse.

Generelt lægger politikerne – forståeligt nok – stor vægt på, at den daglige drift er forvaltningsledelsens ansvar. Der er derfor heller ingen udbredt tendens til, at politikerne efterspørger formel dokumentation og erfaringsbaseret viden om, hvorvidt de udmeldte politikker og serviceniveauet overholdes. Ofte er der tale om, at man overlader det til en årlig eller halvårlig orientering fra forvaltningsledelsen. Derudover følger man naturligvis med i forbruget af midler samt i klagemængden.

Service mål, kontrakter og virksomhedsplaner følger vi med i gennem dialog med forvaltningen og med de enkelte institutioner. Både på skrift og gennem besøg hos dem. Vi får en skriftlig opfølgning årligt – og besøgte dem i starten årligt. Nu er det hvert andet år. Derudover følger vi op i forbindelse med budgetudarbejdelsen (socialudvalgsformand).

I de undersøgte kommuner er der meget tæt daglig kontakt mellem det politiske og det administrative ledelsesniveau. I det daglige kan det derfor fra politisk side opleves, som om man har rigtig god føling med, hvorvidt der bliver fulgt op på vedtagne beslutninger. Der er en god uformel opfølgning!

Eksempler på opfølgningsprocedurer til det politiske niveau er:

- En “bekymringsliste” med oplysninger om de 45-50 mest belastede børn. Listen opdateres løbende og behandles i Socialudvalget og Økonomiudvalget.
- En liste over alle børnesager, hvoraf omkostninger pr. barn pr. måned

fremgår, med henblik på løbende at kunne sammenholde resultater af indsatsen med indsatsens omkostninger.

- Fremlæggelse af en økonomirapport på hvert udvalgsmøde, som gør det muligt løbende at følge udgifterne på området.
- Årlige besøgsrunder hos flere af kommunens leverandører af formanden for Socialudvalget, ligesom medlemmer af udvalget også deltager fra tid til anden.

SAMARBEJDE PÅ TVÆRS

Samarbejde på tværs af forvaltningerne og med normalsystemet varierer meget kommunerne imellem. Samarbejdet er ikke afhængigt af, hvorledes de politiske udvalg er sammensat, og hvordan sagsområderne er fordelt mellem udvalgene.

Der er eksempler på, at familieafdelingens sager behandles i samme politiske udvalg som skoleforvaltningens sager, og at dette naturligvis gavner samarbejdet mellem special- og normalområdet. Men det er ikke en forudsætning for godt samarbejde, for det er reglen snarere end undtagelsen, at sagerne behandles af forskellige udvalg, og alligevel er der et godt samarbejde.

I flere af kommunerne holder de forskellige udvalg fælles temadage, hvor de drøfter de tværgående muligheder.

I en kommune har man gode erfaringer med, hvordan en bevidst udformet og implementeret politik om at etablere samarbejde mellem normal- og specialområdet gavner dette samarbejde. I kommuner, hvor samarbejdet ikke fungerer, kan det derfor være en oplagt måde, hvorpå man fra politisk hold kan initiere et sådant samarbejde. Og at det kan være svært, udtrykker en socialudvalgsformand således: “på det økonomiske område er der en svær prioritering mellem udsatteområdet og normalområdet – nogle opfatter rummelighed som et spareprojekt.”

Undersøgelsen viser, at samarbejdet er afhængigt af, hvordan sagsområderne og organiseringen er struktureret på det administrative ledelsesniveau og på sagsbehandlerniveau (punktet behandles derfor nærmere i næste kapitel). Politisk er der vilje til at samarbejde på tværs.

SAMMENFATNING

Sammenfattende kan man konstatere, at i forhold til *styringsstruktur og ledelse* er den politiske adfærd blevet ændret i retning af, at politikerne har sat et tydeligt fokus på udgiftsniveauet på den ene side og kvaliteten i indholdet af ydelserne på den anden side. I den sammenhæng har det ikke afgørende betydning, om der vælges den ene eller den anden styringsmodel, bare det sikrer de bedste løsninger.

Politikerne har ikke været optaget af at indføre specielle resultatkrav til lederne – ud over at budgetterne skal holdes; derimod har de været meget optaget af at diskutere værdier og deraf afledte serviceniveauer.

Langt de fleste interviewede politikere giver udtryk for, at der i de sidste år er rettet et markant større fokus på udsatteområdet. De oplever ikke, at lovændringerne i sig selv har medført dette, men nærmere understøttet en udvikling, der allerede var sat i gang.

DET ADMINISTRATIVE LEDELSesnIVEAU

I dette kapitel belyses konsekvenserne af lovændringerne på forvaltningsledelsesniveau. Herunder ligger blandt andet nedenstående problemstillinger, der langt hen ad vejen er parallelle til dem, der er belyst under det politiske niveau. Der er interviewet socialdirektører, afdelingsledere og enkelte kvalitetsansvarlige.

I forhold til *styringsstruktur og ledelse* vil vi se på, om der er indført nye ledelsesmetoder, herunder om der er indført operationaliserbare mål, effektmålinger eller ændret opfølgning i øvrigt, som følge af lovændringerne. Og i den sammenhæng, hvilken betydning det har for de forvaltningsmæssige strukturer, at myndigheds- og leverandørrollerne adskilles.

Vedrørende *resultatkrav og værdier* vil vi belyse, hvilke værdier og holdninger forvaltningslederne har til deres eget arbejde og til lovændringerne, herunder introduktion af nye ledelsesinstrumenter og incitamentsstrukturer. Der ses også på, hvorvidt der er opstillet konkrete resultatkrav til sagsbehandlere og leverandører. Endelig ser vi på samarbejdet på tværs af forvaltninger og sektorer.

STYRINGSSTRUKTUR OG LEDELSE

På det administrative ledelsesniveau har der i perioden fra 2000 til 2005 været gennemført ganske mange ændringer og tilpasninger i de undersøgte

kommuner. Ændringerne skyldes i høj grad ønsket om at tilpasse forvaltning, sagsbehandling og serviceniveau til den politiske og økonomiske virkelighed, til ny viden på området og til borgernes behov. De generelle ændringer i styringsstruktur og ledelse kan ifølge de administrative ledere ikke henføres direkte til lovændringerne i 2001, hvorimod de mere specifikke ændringer, der er gennemført i den faglige sagsbehandling, i højere grad hænger sammen med lovændringerne (fx etableringen af tværfaglige udvalg, øgning i omfanget af samtaler med børn, undersøgelser etc.).

Uden at det hænger sammen med lovændringerne, kan man generelt konstatere, at fokus på ledelse – og på en tydelig ledelse – er blevet skærpet samtidig med lovændringerne. Hvor det tidligere på socialområdet var odiøst at være leder, er det nu blevet mere legalt, både på det overordnede niveau og på afdelingslederniveau. Som en socialdirektør udtrykker det: “Selve lederrollen er opprioriteret, så det er blevet legitimt at være leder, hvilket der er kommet meget respons på: Det er befriende at få lov til at være leder! er en typisk respons.”

Fælles for de undersøgte kommuner er, at der er investeret ganske mange ressourcer i at få en tydelig ledelse. Baggrunden er både et ønske om at kvalitetssikre indsatsen på området og et ønske om at have en økonomisk stram styring af området.

Operationaliserbare mål

Det var vores forventning, at en eller flere af de undersøgte kommuner i perioden ville styre udgifterne ved for eksempel at indføre udgiftslofter eller et kvantitativt mål for, hvor mange anbringelser sagsbehandlerne kan få godkendt. Men det kan konstateres, at kommunerne i undersøgelsen ikke har indført kvantitative mål. I stedet har kommunerne indført kvalitative mål og standarder. Hensynet har været et ønske om at øge kvaliteten i ydelserne, sikre større ensartethed i sagernes behandling og sikre borgernes retssikkerhed.

Den faglige kvalitet er søgt opnået gennem fastsættelse af et serviceniveau, som man derefter systematisk har implementeret og fulgt op på ved at indføre nye godkendelsesprocedurer – fx i form af et centralt visitationsudvalg.

De nye indholdsmæssige og metodiske krav til sagsbehandlingen er indført med henblik på at højne kvaliteten. Eksemplerne på krav og standarder er flere:

- Der er opstillet standarder for sagsbehandlingen – og der er ifølge de administrative ledere dermed opnået en større ensartethed, som igen medfører større gennemskuelighed for borgerne. I en kommune er der for eksempel indført kvalitetsmål samt supervision i forhold til den enkelte sagsbehandler; der er taget nye redskaber og metoder i brug i sagsbehandlingen, og endelig er der indført ledelsesredskaber, såsom øget tilsyn, kvalitetsmålinger etc. Alt sammen med henblik på at sikre ensartethed i sagsbehandlingen: “Der er meget fokus på effekt” (forvaltningsdirektør).
- Flere kommuner har indført faste skemaer og vejledninger til sagsbehandlingen – især forberedes sagerne grundigere (§ 38). Dette giver ofte en længere sagsbehandlingstid, men til gengæld også en større sikkerhed i indstilling og beslutninger. I en kommune er det således erfaringen, at “Skemaer og vejledninger sikrer, at vi når hele vejen rundt. Det bliver mindre personafhængigt i forhold til, hvilken sagsbehandler der sidder med sagen. Dermed er det også mindre vilkårligt og mere fagligt sikkert” (leder).
- Der er indført nye redskaber, som skal hjælpe sagsbehandlerne. Der er eksempler på, at man har indført en fast journalmodel, som skal medvirke til ensartethed i sagsbehandlingen og dermed lette overgangen, når der for eksempel skal skiftes sagsbehandler på en konkret sag.
- Der er kommet nye standarder med hensyn til valg af leverandører. I forbindelse med en højere grad af adskillelse mellem myndigheds- og leverandørroller har flere kommuner valgt at hjemtage foranstaltninger og at indføre standarder for, hvad der løses af egne leverandører, og hvad der løses eksternt. Dette har ofte været begrundet i, at der ikke var sammenhæng mellem den kvalitet, de eksterne leverandører leverede, og prisen. Ved at hjemtage foranstaltningerne har kommunerne fået mere styr på indholdet af indsatsen/service, samtidig med at udgifterne lettere kan styres.
- Der er indført skrappe krav til leverandører – både eksterne og interne – med hensyn til at synliggøre ydelserne og dokumentere resultaterne – herunder et ønske om at sikre så meget kontakt til brugerne som muligt. I den forbindelse er en leverandør i en enkelt kommune begyndt at registrere og stille krav om ATA-tid (Ansigt-til-Ansigt), som det kendes fra ældreområdet.
- Der er sket et egentligt fravalg af ydelser, som erfaringerne har vist ikke giver de ønskede resultater. En kommune har besluttet stort set ikke at anbringe 14-18-årige uden for hjemmet, da forskning viser, at anbrin-

gelserne ofte bryder sammen. I stedet yder man indsatsen i den unges nærmiljø.

- En øget opmærksomhed på forebyggende indsats og tidlig indgriben anser forvaltningsledelserne for at udgøre et generelt kvalitetsløft. Det forventes at føre til færre anbringelsessager, og i flere forvaltningsledelser mener man, at det rent faktisk allerede har ført til en ændret adfærd, der afspejles i en opbremsning i stigningstakten og måske endda i færre anbringelsessager.

Opfølgning på indsatsen

Kommunerne i undersøgelsen er alle blevet bedre til at lave opfølgning på sagerne og til at etablere en sammenhæng mellem resultatet af foranstaltningerne og omkostningerne. Der er i høj grad tale om en værdi- og kulturændring. De konkrete redskaber er endnu få og deres præcision ringe, men opmærksomheden på vigtigheden af at lave opfølgning er til stede.

De fleste kommuner har fra ledelsesside indført såkaldte teammøder el.lign., hvor sager diskuteres i plenum, og hvor tilbagemeldinger på sagernes behandling i Visitationsudvalget diskuteres – begge dele for at følge op og øge kvaliteten. Ligeledes udføres der i flere af kommunerne løbende ledelsestilsyn, stikprøver og kontrol på sagerne. Ikke med henblik på sanktioner, men med henblik på læring og udvikling.

Eksemplerne på opfølgningsprocedurer og redskaber er flere:

- Enkelte kommuner “måler” de krav, som stilles til leverandørerne. Det vil sige, man kræver systematisk tilbagemeldinger på, om indgåede aftaler og mål opstillet i handleplaner m.m. bliver opfyldt.
- Flere kommuner er begyndt systematisk at analysere på resultaterne af at bruge forskellige ydelser eller leverandørtyper, hvilket efterfølgende anvendes, når der skal træffes valg om foranstaltninger m.m. i tilsvarende sager.
- I en kommune “oversætter” man landsdækkende analyser og forskningsresultater til egne forhold – og handler herefter.
- En kommune er i gang med at udvikle et effektmålingssystem, som skal gøre det muligt at eksplicitere sammenhængen mellem indsats og resultat.
- Hjemtagning af opgaver nævnes i flere kommuner som en klar fordel i forhold til opfølgingsaspektet. Det er langt lettere at følge børnene,

opfyldelsen af handleplaner og indgåede aftaler med leverandører, når leverandøren fysisk er tæt på kommunen.

- En række af de undersøgte kommuner har prissat ydelser, der leveres af egne leverandører, for bedre at kunne sammenligne med eksterne; andre er først nu på vej med dette.
- Flere kommuner har ansat en form for kurator, hvis opgave er dels at identificere og indgå aftaler med leverandører, men også at lave systematisk opfølgning på, hvorvidt indgåede aftaler, handleplaner, resultatomål m.m. opfyldes af leverandørerne. Med andre ord udfører kuratoren dele af forvaltningens myndighedsrolle.

Visitationsudvalgets rolle

På nær en enkelt har alle kommuner etableret et visitationsudvalg med det primære formål at centralisere beslutningskompetencen i forbindelse med bestilling af ydelser. Dette har indskrænket sagsbehandlernes råderum, men til gengæld har ledelsen et bedre overblik over og kontrol med visitationen af forskellige ydelser.

I visitationsudvalgene er der i nogle kommuner repræsentanter fra leverandørsiden med, hvilket bløder adskillelsen mellem bestiller- og udførerroller op. Hermed kvalificeres henvisningen med en vurdering fra leverandørens side i forhold til, om de har tilstrækkelig kompetence til at løse opgaven.

Der er forskel på, om sagsbehandlerne sidder med i Visitationsudvalget. I nogle af de undersøgte kommuner er den sagsansvarlige sagsbehandler med, mens andre kommuner alene lader ledelsen være repræsenteret.

Visitationsudvalget sætter standarden, og vi har overvejet at lade sagsbehandlerne sidde med ved møderne, for at de kan høre diskussionerne og tage standarderne til sig. Indtil videre nøjes vi med at forklare dem efter mødet, hvorfor en given beslutning er truffet (socialdirektør).

Adskillelse af myndigheds- og leverandørroller

Ledelsen i de kommuner, der har indført en systematisk adskillelse af myndighedsroller og leverandørroller, har oplevet en større afklaring af arbejdsopgaver og kompetencer for hhv. myndighed og leverandør. Det er ikke så afgørende, om leverandørerne ud- eller indliciteres fra kommunen;

det vigtigste er, om der er klare rammer for og mellem leverandør og myndighed.

Økonomisk har adskillelsen mellem leverandør og myndighed medført en større gennemsigtighed i forhold til omkostninger ved ydelser samt bedre mulighed for at sammenligne prisniveauet mellem hhv. kommunale og private leverandører. I flere kommuner nævnes således, at man har fået en større omkostningsbevidsthed – også selvom man ved, at der endnu er lang vej, inden alle ydelser er reelt og præcist prissat. Fastsættelsen af serviceniveauet og specificeringen af målsætning og kontraktudformning opleves positivt af både forvaltning og leverandører.

RESULTATKRAV OG VÆRDIER

Krav til sagsbehandlerne

Ledelserne stiller tydelige krav til sagsbehandlerne, fx om, at der i sagsbehandlingen anvendes faste arbejdsredskaber til at standardisere processen med. Dette har medført, at flere af kommunerne har gennemført efteruddannelse af sagsbehandlerne, og det har i flere af kommunerne ført til store udskiftninger blandt de sagsbehandlere, som ikke kunne acceptere ledelsens krav og øgede involvering i selve sagsbehandlingen.

I flere af kommunerne har man specialuddannet sagsbehandlere, som kun sidder med børnesager. Dette hænger sammen med, at der er øget fokus på kompleksiteten i sagerne – og dermed på, hvilke krav det stiller til den enkelte sagsbehandler. Samtidig har nogle af lederne også fokus på, hvordan borgerne oplever deres sagsbehandler.

Vi skal sikre, at de sagsbehandlere, der arbejder med disse sager, ikke er nyuddannede 23-årige uden livserfaring. Man skal hele tiden tænke på, om man selv ville have sit barn fjernet af den pågældende person, når man ansætter en til børn- og ungegruppen.

Værdiprocesser

Flere af kommunerne i undersøgelsen har været gennem en værdiprocess i perioden, hvor ledere, medarbejdere og nogle steder også politikere er gået i dialog og i fællesskab er nået frem til, hvilke fælles værdier man skal arbejde ud fra. Det har betydet, at ledelsen har skærpet sit fokus på de faglige værdier og den faglige kvalitet i arbejdet. Samtidig har ledelsen haft

den opfattelse, at kvalitet ikke nødvendigvis hænger sammen med adgang til ydelser som sådan, men i højere grad adgang til de rigtige ydelser og en ensartethed i, hvad man som borger kan forvente. En souschef siger: “Man [sagsbehandlerne] ved godt, hvilke værdier og målsætninger der er. Sagerne afspejler værdierne – og det får vi ros for fra institutionerne.”

Det er karakteristisk for flere kommuner i undersøgelsen, at de er foregangskommuner. De er innovative i den forstand, at deres ledelser har været aktive i forhold til at igangsætte udviklingsprojekter i samarbejde med aktører fra den private sektor, uddannelsessektoren og de centrale myndigheder. Det gælder fx kompetenceudvikling, effekt/resultatmåling, model for samarbejde mellem normal- og specialområdet og indførelse af brugerundersøgelser.

SAMARBEJDE PÅ TVÆRS

Der er flere kommuner, som har hentet inspiration til en tydeligere adskillelse af myndigheds- og leverandørroller fra ældreområdet. For eksempel ved at nogle ledere tidligere har været ansat på ældreområdet og har kunnet overføre erfaringer derfra. Dermed sker der en erfaringsoverførsel mellem forvaltningsområderne.

Samarbejdet med normalsystemet i øvrigt varierer meget på tværs af kommunerne. I nogle kommuner har de to områder tidligere været en del af samme forvaltning, i andre kommuner er de blevet det for nylig. Fx har flere kommuner valgt at sammenlægge hhv. børne- og voksenafdelingen til en familieafdeling. På den måde bliver foranstaltninger tænkt ind i forhold til familiens samlede situation. Og i atter andre kommuner har man bevidst politisk og på ledelsesplanet arbejdet for at etablere faste samarbejdsstrukturer mellem de to forvaltninger, fælles succeskriterier etc. Alle tre modeller gavner samarbejdet – ledelserne er meget opmærksomme på samarbejdet mellem specialområdet og normalområdet. Og oplevelsen er, at man har et godt samarbejde, om end det også på dette felt kan mærkes, at økonomien især i skolerne er presset.

Undersøgelsen kan ikke sige noget entydigt om, hvilken forvaltningsmodel der fremmer samarbejdet bedst. Samarbejdet fungerer godt der, hvor man enten har været en del af samme forvaltning eller er blevet det, men det fungerer også godt der, hvor man stadig har og altid har haft to forskellige forvaltninger, men er begyndt at arbejde bevidst med samarbejde på tværs. Der er gode erfaringer med:

- Koordineret visitation, hvor repræsentanter fra skole- og daginstitutionsområdet er medlem af Visitationsudvalget, så børnesagerne på den måde behandles med deres tilstedeværelse og ud fra en helhedsbetragtning på indsatsen.
- Procedurer med systematisk indberetning fra normalsystemet til specialsystemet, hvilket kan fungere forebyggende.
- Tværfaglige møder og sagsteammøder, hvor fx både skolelærere, familieafdeling og forældre deltager, og som kan føre til ændret syn på hinanden og dermed fremme processen i en sag.

SAMMENFATNING

Der er indført nye *styringsstrukturer og nye ledelsesformer* i de undersøgte kommuner. Fælles for kommunerne er, at der er sket en centralisering, hvor ledelserne er kommet til at spille en mere markant og en mere synlig rolle. Fokus på ledelse hænger sammen med det politiske krav om at sikre serviceniveauet og overholde budgetterne. Det har krævet en langt mere stram styring af området, end man har været vant til. Samtidig er der blandt andet med afsæt i lovændringerne fra 2001 indført betydelige *krav* i forhold til sagsbehandlingen, hvilket har krævet en tydeliggørelse af rollerne.

Endelig er der eller er ved at blive etableret et grundlæggende værdisæt, som skal afspejles i både ledelsen af området og af sagsbehandlernes arbejde. En forvaltningsdirektør konkluderer det meget præcist:

Min meget klare opfattelse er, at man gennem synlig ledelse og tydelige værdier giver alle en klar opfattelse af egen rolle og eget ansvar. Dette skaber trivsel, som øger kvaliteten i det arbejde, der udføres.

SAGSBEHANDLERNIVEAU

I dette kapitel, som bygger på interview med 18 sagsbehandlere i de otte kommuner, beskriver vi konsekvenserne af lovændringerne på sagsbehandlerniveau, dvs. hvordan lovændringerne opleves og slår igennem hos kommunens frontmedarbejdere, hvad enten der er tale om socialrådgivere eller socialformidlere med en kommunal uddannelse bag sig. Alle interview er gennemført på sagsbehandlernes respektive arbejdspladser.

For det første vil vi belyse sagsbehandlernes erfaringer med de nye *styringsstrukturer*, der er blevet indført i årene fra 2000 og frem, og hvilke forandringer i sagsbehandlernes arbejde disse ændringer har medført. For det andet vil vi vedrørende resultatkrav og værdier se på, hvordan *foranstaltningssiden* har udviklet sig, herunder sagsbehandlernes værdier for og brug af de nye foranstaltninger i Serviceloven i 2001. En tredje problemstilling er, hvorvidt sagsbehandlerne har oplevet ændringer i *forholdet mellem myndighedsroller og leverandørroller* og i brugen af forskellige typer af leverandører. Endelig vil vi som det fjerde se på sagsbehandlernes værdier omkring *rummeligheden i normalsystemerne* og samspelet mellem normalsystemer og specialesystemer samt på sagsbehandlernes erfaringer med *behovsudviklingen*, dvs. hvordan børnenes og familiernes behov har udviklet sig de senere år. Kapitlet afsluttes med en belysning af sagsbehandlernes *efteruddannelse* forbundet med forandringsprocessen i kommunerne.

NYE STYRINGSSTRUKTURER OG LEDELSESFORMER FRA SAGSBEHANDLERPERSPEKTIV

Helt overordnet oplever sagsbehandlerne i alle otte kommuner uden undtagelse, at der er sket et markant kvalitetsløft i sagsbehandlingen. Der er kommet meget mere systematik i sagsbehandlingen, større overblik over sagsforløbene, langt højere grad af ensartethed i sagsbehandlingen og også i det skriftlige journalmateriale på den enkelte sag.

Der er kommet helhed i arbejdet og en bedre inddragelse af forældrene. Vores arbejde er helt forandret. Vi har fået et fælles sprog og en fælles helhedsorienteret indsats. Der er også kommet en ensartethed i sagsbehandlingen, og den er blevet meget grundigere (...) Forældrene kommer pludselig selv på banen og kommer frem med en masse viden.

En anden vigtig forandring er det nye fokus på børnesamtalen og den øgede inddragelse af børn og unge, der fremhæves som en betydningsfuld forskel i stort set alle de deltagende kommuner. Forældre og børn spiller nu en helt anden rolle i deres egen sag. Der er en langt bedre inddragelse af forældrene, og ikke mindst er børnene og de unge blevet mere synlige gennem brug af børnesamtaler, som de fleste har været på kursus i at gennemføre: "Nu ligger vi selv og roder rundt på gulvet. Vi er tvunget til at se barnet mere og komme mere ind under huden på det," siger en sagsbehandler. Det giver nogle bedre forløb, når barnet er bekendt med, hvad der skal se. Barnet finder også ud af, at sagsbehandleren er en person, der kan hjælpe barnet, oplever sagsbehandlerne.

Disse forandringer i sagsbehandlingsprocessen er blevet muliggjort af en række ændringer i styringsstrukturen på det ledelsesmæssige og administrative plan. Fælles for alle kommunerne i undersøgelsen er for det første, at sagsbehandlerne har været gennem udviklings- og opkvalificeringsforløb, fx udviklingsprojekter omkring fælles sprog på tværs af afdelinger og forvaltninger m.m. For det andet har familieafdelingerne udviklet eller købt sig til nye redskaber til sagsbehandlernes strukturering af arbejdsprocessen. Det gælder fx overordnede edb-baserede journalskabeloner for hele sagsbehandlingsforløb, der gør processen mere overskuelig for den enkelte sagsbehandler. Skabelonen giver sagsbehandleren en sikkerhed for at komme hele vejen rundt i sagen, og sagsbehandleren kan

sammen med familien tydeligt se, hvor i forløbet sagen aktuelt befinder sig.

Organisationsmæssigt har man prioriteret arbejdsformer blandt sagsbehandlerne, der understøtter en styrkelse af kvaliteten af sagsbehandlingen. På enkeltmedarbejderplan er det fx sidemandsoplæring og kobling af nye og mere erfarne medarbejdere. På det kollektive plan er der bl.a. en høj grad af erfaringsudveksling og vidensindsamling på tværs, fx i form af møder i den tværfaglige gruppe. De tværfaglige grupper opleves at have styrket kvaliteten af arbejdet, og nogle påpeger, at de nu nogle år efter start virkelig mærker de positive effekter, bl.a. for involveringen af skolerne.

Forandringerne gælder også mere konkrete arbejdsredskaber som fx edb-baserede skabeloner til handleplaner og § 38-undersøgelser,¹ kompetenceplaner, skriftlige retningslinjer eller instrukser for bestemte arbejds-gange og fælles arbejdsrutiner, kriterier for god/korrekt sagsbehandling mv. I dag er det sådan, at der de fleste steder skal være gennemført en § 38-undersøgelse – og efter en bestemt skabelon – for at der kan bevilges noget som helst.² En sagsbehandler fortæller, at kombinationen af en grundigere § 38-undersøgelse og en højere grad af borgerinddragelse i konkrete tilfælde har betydet, at borgeren har fået ny indsigt i sit eget liv, hvor processen endte ved undersøgelsen, og der ikke var behov for at iværksætte foranstaltninger.

Nogle kommuner har ansat kvalitetskonsulenter, der fast gennemgår et antal sager pr. sagsbehandler om måneden og dernæst giver en systematisk feedback, som tydeliggør kravene til sagsbehandlingen, også indholdsmæssigt. Flere sagsbehandlere oplever på det nærmeste en revolution i omfanget af retningslinjer og faste procedurer. Vi har “alt for mange retningslinjer og faste procedurer. Vi har ingen metodefrihed mere (...) vi er låst fast,” siger én blandt flere sagsbehandlere med denne opfattelse. En anden siger, at “det er dobbelt. Det er både tryghedsskabende, men også snærende.”

Tilsammen har disse udviklingsprocesser øget de faglige kompetencer hos sagsbehandlerne betydeligt – både i deres egen og i ledelsens opfattelse – og dermed også bidraget til at styrke den faglige stolthed. Den

1. Jævnfør Servicelovens § 38 skal kommunen – hvis det antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte – sørge for, at barnets eller den unges forhold undersøges.

2. På dette punkt afviger resultaterne i interviewundersøgelsen således fra den kvantitative landsdækkende undersøgelse, hvor der i 2004 ikke kunne spores et krav om, at der skulle være § 38-undersøgelse i stort set alle sager, jf. Christoffersen, Hestbæk, Lindemann & Nielsen, 2005.

allervigtigste effekt er imidlertid, at samtlige vurderer, at det på et overordnet plan har givet markant bedre løsninger for de berørte børn og deres familier, fordi der simpelthen foreligger et mere kvalificeret grundlag.

Kommunens behov for forandring spiller sammen med lovændringer og forskning

På spørgsmålet om, hvad der har befordret ændringerne i styringsstrukturen, giver flere sagsbehandlere udtryk for, at det er et samspil mellem kommunens egne behov for udvikling og landspolitiske ændringer:

Forskningen hjælper os på vej og har lige så stor indflydelse som lovændringen. Det er en kombination af, at der på landsplan har været fokus på det, og at der er fulgt op politisk.

Det er positivt med lovændringen, fordi det forpligter kommunen til at opkvalificere os, fordi det er et lovkrav, at vi skal deltage (...) Det har betydet rigtig meget, at vi har fået en lov, der siger, at der skal være handleplaner, undersøgelser, børnesamtaler, og at vi har en ledelse, der bakker op om det.

Utilsigtede effekter af de nye strukturer og arbejdsformer

En utilsigtet sideeffekt af de nye arbejdsformer er, at de er vældig ressourcekrævende, hvilket sagsbehandlerne udtaler sig meget om, og hvad ledelsen også anerkender. I alle kommuner oplever man, at de nye arbejdsformer med grundigere sagsbehandling har givet mere papirarbejde. I nogle kommuner vurderer sagsbehandlerne, at der er sket en decideret forskydning af deres arbejdsindsats. Med de nye arbejdsformer har nogle både mindre borgerkontakt og mindre samarbejde med de eksterne samarbejdspartner, fordi der går så relativt megen tid med det administrative arbejde. Man må således konstatere, at der kan være effekter af kvalitetsløftet i sagsbehandlingen, som stiller nye krav til ressourceforbruget i sagsbehandlingen: "... Det er svært at forklare en knægt på 12 år, at der går to måneder, før jeg har tid i min kalender til at snakke med ham," siger en sagsbehandler.

En anden effekt er, at sagsbehandlerne i nogle kommuner oplever, at der er blevet en form for ideologisk splittelse mellem sagsbehandlerne og ledelsens respektive opfattelser af det sociale arbejde, der udføres i afdelingen. I en del kommuner har omstruktureringer og præciseringen af et bestemt serviceniveau betydet, at der er sket en relativ sænkning af

serviceniveauet. Det kan være i form af mindre ressourcekrævende ydelser, at kommunen helt har bortvalgt at benytte bestemte ydelser, at visse grupper ikke længere kan få tildelt en bestemt ydelse, som der ikke er lovkrav om osv. Nogle sagsbehandlere oplever imidlertid, at det ikke er legitimt at sætte spørgsmålstegn ved eller bare italesætte, at det politisk fastsatte serviceniveau har den konsekvens, at man af og til ikke kan iværksætte den indsats, som ud fra sagsbehandlerens faglige betragtning ville være den bedste. Enten fordi den er for dyr, eller fordi sagsbehandleren bliver bedt om at bruge kommunens egne leverandører.

Nogle gange er det svært at se, hvad der er faglig kvalitet, og hvad der er økonomi i en beslutning. Og det går imod lovgivningens intentioner. Holdningsmæssigt påtager ledelsen sig nogle holdninger, der matcher med økonomien. Det kan godt være, vi er underlagt nogle økonomiske rammer, men man kan godt fortælle, hvad der er fagligt bedst for barnet.

I de fleste kommuner har en trængt økonomi været stærkt medvirkende til de organisatoriske forandringer, som samtlige kommuner har været gennem inden for de sidste fem år. Selvom der har været et stærkt fokus på den faglige udvikling og en kobling af faglighed og økonomi, nævner sagsbehandlerne i flere kommuner, at økonomien er blevet en tydeligere og mere afgørende styringsfaktor end tidligere

Mange sagsbehandlere synes, at det – samtidig med det positive i den faglige opkvalificering – har været en svær proces, i og med at der er sket voldsomme indskrænkninger i sagsbehandlernes faglige råderum. I mange kommuner er sagsbehandlernes bevillingskompetence som tidligere nævnt reduceret markant, og nogle steder kan sagsbehandlerne stort set ikke beslutte nogen indsatser selv, alt skal gennem Visitationsudvalget eller afdelingschefen: “Vores vinger blev stækket efter 2001.” Erfaringerne med den reducerede bevillingskompetence skal muligvis ses i lyset af sagsbehandlernes tidligere kompetenceniveau. Det er sandsynligt, at en stor del af den bevillingskompetence, som Visitationsudvalget i de fleste kommuner sidder med i dag, tidligere blev varetaget af sagsbehandlerne. Sammenholdt med en indskrænkning i metodefriheden argumenterer nogle sagsbehandlere derfor på den ene side for, at deres faglige råderum rent faktisk er blevet indskrænket. På den anden side oplever andre sagsbehandlere, at Visitationsudvalget stort set bevilger de foreslåede tiltag, når blot sagsbehandlerne kan argumentere for og dokumentere tiltagets an-

vendelighed. Det faglige råderum hos sagsbehandlerne opleves altså relativt forskelligt.

I tillæg til spørgsmålet om sagsbehandleres indskrænkede råderum nævnes det af sagsbehandlerne i mere end én kommune specifikt, at udviklingsprocesserne i de sidste fem år har været så voldsomme, at det helt konkret har medvirket til afskedigelser blandt sagsbehandlerne, mens sagsbehandlere i andre kommuner selv har valgt at sige op. Således er der kommuner, hvor der stort set ikke er en sagsbehandler tilbage, der har været ansat før år 2001. Det kan give anledning til en overvejelse over, hvorvidt der er tale om en generationseffekt, hvor kommende generationer af sagsbehandlere er mere fortrolige med at arbejde vidensbaseret og at blive evalueret? Eller om der "blot" er tale om eksempler på de konflikter, der næsten altid opstår i kølvandet på drastiske omlægninger af en arbejdsplads.

ÆNDRINGER PÅ FORANSTALTNINGSSIDEN

Lovændringerne i 2001 indebar nogle udvidelser af det, der på børneområdet tit betegnes som viften af foranstaltninger:

- Der kom en forhøjelse af aldersgrænsen for at modtage efterværnstilbud, således at unge kan modtage efterværn efter børneparagrafferne, indtil den unge fylder 23 år. Efterværnsparagrafferne blev desuden specificeret til at indeholde forlængelse af døgnophold, udslusningsforløb i det hidtidige anbringelsessted samt tildeling/forlængelse af egen kontaktperson eller personlig rådgiver til unge over 18 år. Desuden kom der en form for fortrydelsesret, hvor unge over 18 år, der ellers har sluppet anbringelsessystemet, har mulighed for at vende tilbage igen.
- Det blev formelt muligt at tildele samme kontaktperson til en hel familie.
- Der blev åbnet mulighed for at give unge praktiktilbud hos offentlige eller private arbejdsgivere med en godtgørelse til den unge.
- Det blev muligt i forbindelse med et barns anbringelse at give forældre en støtteperson, der skal hjælpe forældrene og se sagen fra deres side m.m.

En *hovedkonklusion* på baggrund af sagsbehandlerinterviewene er, at op-

fattelsen af og brugen af de forskellige foranstaltninger – nye såvel som allerede eksisterende – varierer meget på tværs af kommuner, og til dels også på tværs af sagsbehandlere. Det er helt tydeligt, at flere af kommunerne har bestemte foranstaltninger, som sagsbehandlerne generelt finder hensigtsmæssige og succesfulde, og andre foranstaltninger, som de enten selv finder mindre effektive, eller hvor socialudvalg eller visitationsudvalg har besluttet, at netop denne foranstaltning iværksætter man sjældent i den pågældende kommune. Også de nye foranstaltninger, der kom med lovændringen i 2001, anvendes i meget forskelligt omfang. Ud fra et selvstyreperspektiv er det netop en mulighed for kommunerne at tilrettelægge indsatsen over for børn med særlige behov på den måde, kommunen finder bedst. Ud fra et retssikkerhedsperspektiv kan det imidlertid være vanskeligt at retfærdiggøre, at børn og unge i visse kommuner af princip ikke kan få tildelt fx kostskole, efterskole eller personlig rådgiver (en foranstaltning, der vurderes som meget effektiv i andre kommuner). Eller at unge i nogle kommuner kun har ringe mulighed for at få tilbudt praktikophold, selvom de ligger inden for målgruppen for dette tiltag.

Selvom kommunerne fravælger bestemte typer af foranstaltninger, er det naturligtvis ikke ensbetydende med, at børnene og de unge ikke modtager støtte, men de visiteres i stedet til andre foranstaltninger. En kommune, der er ophørt med at benytte efterskole, da man på baggrund af opfølgende vurderinger syntes, de unge fik for lidt ud af det, har i stedet etableret en alternativ 10.-klasse i lokalmiljøet for denne målgruppe. Det nye er, at man overhovedet forsøger med systematisk opfølgning på og vurdering af foranstaltningernes effekt. En anden kommune er i gang med samme strategi, som af sagsbehandlerne dog vurderes til ikke udelukkende at være hensigtsmæssig, da nogle utilpassede unge ifølge sagsbehandlerne opfattelse netop kan profitere meget af et efterskoleforløb.

En *anden konklusion* er, at sagsbehandlerne i næsten alle kommuner peger på, at man så vidt muligt ønsker at hjælpe børnene og de unge i deres eget miljø. Foranstaltninger i nærmiljøet prioriteres derfor over foranstaltninger, som indebærer, at unge må ud af kommunen (især anbringelser). Nogle sagsbehandlere nævner dog i den forbindelse, at det også spiller en rolle for kommunens samlede prioritering af tiltag i nærmiljøet, at disse som oftest er billigere, end når man køber sig til foranstaltninger uden for kommunens eget regi. Sagsbehandlerne i flere kommuner nævner specifikt, at man er blevet mere forbeholden over for at anbringe unge uden for kommunen – “det er ikke det, de unge vil.” Andre påpeger, at man helt søger at undgå at anbringe unge, da man vurderer, at

det alligevel ikke hjælper, mens man i atter andre kommuner skeler tydeligt til prisen, når man anbringer.

En *tredje konklusion* er, at der i takt med den helt generelle tendens i de deltagende kommuner til at indlicitere opgaver til kommunale leverandører i sagsbehandlerens forståelse er sket en begrænsning både i den type af foranstaltninger, sagsbehandleren kan indstille til, og i, hvilke børn der overhovedet kan få foranstaltninger: "Kravene for at få foranstaltninger er steget gevaldigt. Nu er det ikke længere nok, at noget er godt for barnet. Nu skal det være nødvendigt for barnet."

Ser man på de nye *efterværnsregler* med den forhøjede aldersgrænse, siger sagsbehandlerne i nogle kommuner, at de nye muligheder helt klart modsvarer de unges behov for at kunne være i efterværn i længere tid, og at lovændringen dermed har lukket et tidligere hul i indsatsmulighederne. En kommune har fx etableret et institutionaliseret og struktureret efterværnstilbud til relativt belastede unge. Her har effekten af lovændringen været, at de unge kan forblive i tilbuddet i længere tid end tidligere, men at de til gengæld også er mere klar til at håndtere en voksentilværelse helt eller delvis på egen hånd. "Vi skal ikke slås så meget mere, for at de unge kan få lov til at blive i tilbuddet, selvom de er over 18 år," siger man fra efterværnstilbuddet. I et par andre kommuner vurderer sagsbehandlerne, at de nye aldersgrænser for efterværn blot har betydet en legalisering af den praksis, kommunen allerede havde før 2001, idet man også før lovændringen anbragte og udslusede unge op til 22 år. Flere tilkendegiver, at "de unge jo ikke er voksne, når de er 18 år." Dette er formentlig blot et af flere eksempler på, at når man ændrer Serviceloven, har udviklingen på feltet allerede været i gang i nogen tid, og det, der er ny lov for nogle, er gammel praksis for andre.

Også den nye regel om, at forældre skal tilbydes en *støtteperson* i forbindelse med deres barns anbringelse, anvendes i praksis vældig forskelligt.³ Et par sagsbehandlere fortæller, at de i starten skulle vænne sig til at huske at tilbyde forældrene støtteperson, og en sagsbehandler nåede at få en næse i forbindelse med en sagsgennemgang for ikke at tilbyde dette, inden det blev rutine i afdelingen. I alle kommunerne er det nu en rutine

3. På landsplan har kommunernes indberetninger til Danmarks Statistik vist, at støttepersonordningen hidtil er noget mindre anvendt, end det var forudsat ved lovændringen, jf. kommunernes forhandlinger med regeringen om det økonomiske grundlag i kommunerne for at implementere ændringerne (Kommunernes Landsforening, 2000).

at tilbyde støtteperson, og ofte indgår dette som et led i den elektroniske journal, undersøgelsesmateriale, handleplanskemaet el.lign.

Der er imidlertid meget stor forskel på erfaringerne kommunerne imellem og også på brugen af støtteperson. Nogle sagsbehandlere fremhæver muligheden for en støtteperson som et meget positivt tiltag, fordi det giver forældrene en mulighed for at bearbejde deres oplevelser. Samtidig får de en neutral sparringspartner, der er på deres side, hvilket dækker et hul i lovgivningen, der har været hidtil. I disse kommuner er der typisk relativt mange forældre, der tager mod tilbuddet om støtteperson.

I andre kommuner er det erfaringen, at de fleste forældre afviser tilbuddet. I en kommune nævner sagsbehandlerne, at en barriere for at bruge dette tiltag er manglen på et egentligt korps af støttepersoner, som man kan kontakte her og nu, når der er behov. Andre sagsbehandlere vurderer, at forældrene nemt kommer til at se det som forvaltningens forlængede arm og derfor takker nej, eller at forældrene ikke har overskud til at forholde sig til (endnu) flere personer.

Tilbuddet om et praktikforløb i private eller offentlige virksomheder anses generelt for en god mulighed, fordi man kobler et socialt og et arbejdsmæssigt sigte. Mens man i nogle kommuner bruger det relativt ofte, nævnes det i andre, at det skorter på arbejdspladser, der vil oprette praktikpladser, og at det er tidskrævende at opstøve dem.

MYNDIGHEDSROLLER OG LEVERANDØRROLLER

Som beskrevet under det politiske og administrative ledelsesniveau har en helt overordnet tendens i de undersøgte kommuner været, at kommunerne har *insourcet frem for outsourcet* opgaver i perioden fra 2001 og frem. I stedet for at lægge opgaveløsningen ud på et frit marked, hvor sagsbehandlere kan vælge leverandører på enkelttydelser, har kommunerne typisk etableret deres egen vifte af foranstaltninger i kommunen, fx en kombination af en række rent kommunale forebyggende tiltag. Sagsbehandlerne har fået den ramme, at langt hovedparten af foranstaltninger skal findes blandt kommunens egne leverandører. I særlige tilfælde kan sagsbehandleren overskride kommunegrænsen og fx finde et anbringelsestilbud gennem kommunens egen døgnplejeformidling.

En udfordring for sagsbehandlerne i perioden har altså været at tydeliggøre udøvelsen af myndighedsrollen, samtidig med at de primært

skal finde deres leverandører inden for egne rækker med de adskillelsesproblemer, det kan afføde. Nogle sagsbehandlere oplever således, at det er sværere at stille krav til leverandører inden for kommunen:

Det er nemmere at stille krav til en leverandør ude i byen. Man kan tillade sig mere, end når det drejer sig om sine kolleger, for jeg betaler jo for det. Det er sværere i samme grad at være kritisk, når det er internt.

Sagsbehandlerne formidler her en af de uformelle begrænsninger ved brugen af interne leverandører, nemlig at det kan være sværere at stille krav til og være kritisk over for ydelser, der leveres af kolleger. Andre sagsbehandlere erfarer imidlertid omvendt, at der bliver stillet højere krav til leverandører inden for kommunen end til de eksterne leverandører. Disse sagsbehandlere oplever, at man ikke har så meget kontakt med de eksterne som de interne leverandører. Man forudsætter, at de eksterne leverandører selv har styr på kontrol og opfølgning, hvorfor det begrundes som unødvendigt fra sagsbehandlers side yderligere at følge op på de eksterne leverandørers arbejde. Når sagsbehandlerne har udtrykt en større tiltro til de eksterne leverandører, har det oftest været med henvisninger til private plejehjemsforeninger.

En anden udfordring i myndighedsrollen, som man har arbejdet med i flere kommuner, er at blive bedre til at præcisere formålet med foranstaltningerne, sådan som de beskrives i handleplanen. Dette er forudsætningen for at kunne være præcis i sin bestilling af en ydelse hos leverandøren. Flere sagsbehandlere stilles således over for krav om, at:

... handleplanens målsætninger skal kunne omsættes til noget direkte målbart. Tit har vi for generelle bestillinger.

Der er kommet meget fokus på købmandskabet, dvs. om vi får det for pengene, som vi bestiller. Det betyder også, at vi skal være mere kritiske.

En tredje udfordring i adskillelsen af myndigheds- og leverandørroller er, at forudsætningen for, at leverandøren leverer netop den ydelse, som sagsbehandleren mener at have bestilt, er, at forvaltning og leverandør – typisk familiecenteret – taler samme sprog. Nogle kommuner har oplevet uoverensstemmelser i samarbejdet. Sagsbehandleren laver handleplanen, og le-

verandøren udfører den, men man har efterfølgende ikke været enige om, hvad der faktisk lå i handleplanens bestilling.

På den ene side er sagsbehandlerne tilfredse, når det lykkes kommunen at etablere en rimelig bred vifte af tilbud, der tilsammen dækker en stor del af familiernes behov. Man ved præcis, hvilke tilbud der er, hvilke børn og unge der kan profitere af dem, hvem der skal kontaktes, og adgangen dertil er rimelig nem, både konkret mht. fysisk afstand, men også i overført betydning. Ofte vil sagsbehandleren møde medarbejdere og ledere fra de kommunale tiltag på forvaltningen, også mere uformelt.

På den anden side finder nogle sagsbehandlere, at deres muligheder for at være kreative i problemløsningen er blevet begrænset markant. I forlængelse af, at kommunerne har indliciteret opgaver samt etableret nye kommunale udførerenheder, typisk i form af familiecentre/-huse med en vifte af forebyggende indsatser, oplever sagsbehandlerne et pres fra forvaltningsledelsen for at indstille til ydelser, der kan leveres af kommunens egne udførerenheder. "Man skal plædere godt for at købe en ydelse ude i byen," siger en sagsbehandler. Nogle finder, at der er mere fokus på begrænsningerne end på mulighederne i lovgivningen:

Før kunne vi slå kolbøtter. Nu er vi blevet mere ensrettede. Men hvis folk skal behandles lige, skal man i praksis behandle dem ulige. Foranstaltningerne er også blevet færre. Nu er de begrænset til, hvad kommunen selv kan tilbyde.

En anden sagsbehandler fremhæver omvendt, at som følge af den større grundighed i det forberedende sagsarbejde bliver hendes indstillinger næsten altid fulgt, "men man skal kunne argumentere godt for det."

Flere af de medvirkende kommuner har foretaget nogle drastiske ændringer på især anbringelsesområdet, idet de har opsagt deres samarbejde med de private familieplejeforeninger og etableret egen leverandør i form af en døgnplejeformidling. Denne står fx for alle tilsyn med anbragte børn, for at rekruttere plejefamilier og for at finde døgnanbringelsesmuligheder til børn og unge, der fx skal på døgninstitution eller på opholdssted uden for kommunens eget regi. Erfaringerne med de kommunale døgnplejeformidlinger er dog ikke entydige. I nogle kommuner profiterer man af den tætte relation mellem sagsbehandlerne og den kommunale døgnplejeleverandør. Processen med at finde døgnpladser går hurtigt, og den kommunale leverandør har langt flere tilsyn og mere service end den tidligere private leverandør. I andre kommuner er det imidlertid stik mod-

sat. Kommunen har hjemtaget alle plejeforhold, men har (endnu) ikke etableret en tilstrækkelig organisation til at varetage opgaverne. Der er færre tilsyn, end der var i den private familieplejeforening, dårligere supervision af plejeforældrene, for lang ventetid etc.

En anden situation, hvor den kommunale indlicitering har nogle begrænsninger, er, når valgmulighederne bliver meget sparsomme. En sagsbehandler fortæller, at hvis en borger skal have fx samtaler med en psykolog, så er der kun to kommunalt ansatte psykologer at vælge imellem – og hvad hvis man nu ikke lige går i spænd med de to?, spørger sagsbehandleren retorisk. En anden fortæller, at man skal bruge kommunens eget korps af ansatte kontaktpersoner og personlige rådgivere. Man har dog kun mænd ansat, og det kan i praksis give nogle konkrete barrierer for at bruge denne foranstaltning, vurderer sagsbehandleren.

Hvad angår *støtteperson til forældrene* under deres barns anbringelse, skal denne være “forældrenes”, og det adskiller ham fra sagsbehandleren, der skal varetage helhedssynet, men herunder også særligt barnets behov og retssikkerhed. Nogle kommuner vælger at organisere denne foranstaltning i kommunalt regi. I disse kommuner tilbydes forældrene en kommunal medarbejder som støtteperson. Sagsbehandlerne nævner, at de er opmærksomme på, at støttepersonen skal være til rådighed for forældrene, men anerkender, at der kan være nogle udfordringer også retssikkerhedsmæssigt – hvilke oplysninger flyder fx i forvaltningen mellem støttepersonen og sagsbehandleren uden forældrenes vidende, selvom støttepersonen i princippet har tavshedspligt? I disse kommuner er myndighedsrollen og leverandørrollen således ikke helt adskilt, når det gælder støttepersonordningen. Andre kommuner melder klart ud, at en støtteperson principielt ikke kan være ansat i forvaltningen, da vedkommende netop skal være forældrenes støtte og derfor bør være ansat ude af forvaltningens regi af hensyn til sin uafhængighed. “Nu har vi et par stykker, vi kan henvise forældrene til. Før havde vi én ansat i afdelingen. Det kan vi sgu da ikke.”

Et andet eksempel, hvor adskillelsen af myndighedsroller og leverandørroller ikke er ført helt til dørs, er, når forvaltningen fx beder om en udredning i kommunens eget familiecenter. Det går der noget tid med, og familiecenteret sender resultatet af udredningen tilbage til forvaltningen. Forvaltningen skal herefter beslutte, hvilken indsats udredningen giver anledning til, og i hvilket regi. Beslutningen tages i visitationsudvalget, hvor leverandøren i nogle kommuner evt. også er repræsenteret (fx ved lederen af familiecenteret). Visitationsudvalget kan blandt andet tage be-

slutning om en bestemt ydelse, som familiecenteret skal være udfører på. Selvom der således formelt er en organisatorisk adskillelse mellem myndigheden og leverandøren, blandes disse roller i Visitationsudvalget.

SAMARBEJDET MELLEM FORVALTNING OG NORMALSYSTEM

På spørgsmålet om, hvordan sagsbehandlerne oplever samarbejdet med normalsystemet (skoler, daginstitutioner etc.), er der overvejende positive udsagn. I flere kommuner har man specifikt fokuseret på dette samarbejde over en periode, fx gennem fælles projekter. Der har desuden været organisationsændringer fra familieafdelingernes side, der bakker op om dette samarbejde, fx gennem etablering af de *tværfaglige udvalg*, hvor bl.a. repræsentanter fra skole- og daginstitutionssystemet deltager. Sagsbehandlerne vurderer, at denne form for tværfaglig inddragelse har været positiv for både sagsbehandlingen som de implicerede skoler og daginstitutioner. Familieafdelingen og normalsystemet kan på den måde fungere som sparingspartner for hinanden, idet den styrkede kommunikation, fælles rådslagning og koordinering af en mere helhedsorienteret indsats medvirker til, at begge parter er involverede i at træffe afgørelser om indsatsen over for de udsatte børn og unge.

Ud over det tværfaglige samarbejde nævner flere sagsbehandlere udformningen af procedurer i forbindelse med indberetning fra skoler og daginstitutioner som positivt for samarbejdet. Ved at have et fælles sprog om og fælles normer for, hvornår et barn er truet, og ved i fællesskab at have udarbejdet regler for, hvornår og hvordan de professionelle indberetter til forvaltningen, vurderer sagsbehandlerne, at der tages bedre og tidligere hånd om børn med behov for en indsats, ligesom de professionelle i normalsystemet føler sig hørt og set.

Generelt har man altså inden for den seneste årrække i de medvirkende kommuner fokuseret på at forbedre samarbejdet med normalsystemet. Det er samtidig bemærkelsesværdigt, at den eneste kommune, der endnu ikke har haft så meget fokus på netop dette, samtidig er den kommune, hvor sagsbehandlere oplever et mindre velfungerende samspil mellem normal- og specialsystem. På baggrund af sagsbehandlerernes erfaringer kan det generelt sammenfattes, at samarbejdet med normalsystemet er positivt, hvilket i høj grad kan tænkes at være en konsekvens af det øgede fokus herpå fra forvaltningernes og familieafdelingernes side. De oplever

dog samtidig, at der er et potentiale for forbedringer, som det er nødvendigt at gøre noget ved i fremtiden.

Normalsystemets rummelighed

Der er en meget varieret opfattelse hos sagsbehandlerne af normalsystemets rummelighed. I nogle kommuner oplever sagsbehandlerne, at rummeligheden påvirkes af skolernes sociale kontekst, dvs. den sociale og økonomiske status i skolens nærområde, men denne sammenhæng er dog ikke entydig. Nogle oplever, at skolerne i de kvarterer, hvor socialt og økonomisk ressourcestærke familier bor, synes at være mindre rummelige over for udsatte børn og unge. En sagsbehandler udtrykker det således: “Der, hvor de pæne forældre bor, er der ikke meget rummelighed, i al fald ikke til at rumme børn med sociale vanskeligheder.”

Mønstret tegner sig ifølge nogle sagsbehandlere anderledes for skolerne i de mindre ressourcestærke kvarterer. Nogle sagsbehandlere oplever, at der i belastede områder med en stor koncentration af udsatte familier er for meget rummelighed. Det vil sige, at man både i skolesystemet og hos de sociale myndigheder accepterer for mange problemer, inden man griber ind.

BEHOVSUDVIKLINGEN HOS BØRN, UNGE OG FAMILIER MED SÆRLIGE BEHOV

Vi har spurgt sagsbehandlerne om deres opfattelse af behovsudviklingen hos de berørte børn, unge og deres familier i de senere år. Er familiernes problemer over en bred kam mindsket, opleves de stort set uændrede, eller har brugerne af børneforanstaltningerne fået tungere problemer i de senere år? Og er der overensstemmelse mellem borgernes problemprofil på den ene side, og de foranstaltninger, kommunerne har at gøre godt med, på den anden side?

Sagsbehandlingens udsagn om, hvorvidt viften af tilgængelige foranstaltninger matcher det konkrete behov hos de udsatte børn og unge, indikerer ikke umiddelbart et entydigt mønster. Nogle sagsbehandlere vurderer, at foranstaltningerne i stor udstrækning matcher behovene. Og så er der kommuner, der som allerede nævnt ifølge sagsbehandlerne har en for snæver foranstaltningstvifte, eller hvor der – blandt andet som følge af besparelser – er borgere med behov for en indsats, som ikke bliver varetaget.

Hvad angår den samlede behovsudvikling, oplever nogle sagsbehandlere en udvikling i retning af flere ressourcetsvage familier præget af psykiske sygdomme, kriminalitet og misbrug. Behovet for foranstaltninger for denne gruppe vedrører ikke kun børnene og de unge, men snarere hele familien, idet børnenes problemer udspringer af opvækstmiljøet. Atter andre sagsbehandlere oplever, at gruppen af udsatte børn og unge i højere grad end tidligere er karakteriseret ved skader fra fødslen, sådan som det fx gælder familierne med handicappede børn i brugerundersøgelsen (kapitel 6). I begge typer sager vurderer nogle sagsbehandlere, at mulighederne for at iværksætte de rette foranstaltninger kan være vanskeligere, når der er behov for indsatser uden for kommunens eget regi.⁴

Endelig peger flere sagsbehandlere på, at kommunerne står med stigende og uløste problemer hos borgere med anden etnisk baggrund end dansk. Nogle mener, det handler om berøringsangst overfor indgreb i forbindelse med etniske familier. Andre finder, at de mangler kompetence til at kunne vurdere og skelne mellem sociale og kulturelle problemer i familierne. Uanset om sagsbehandlerne er berøringsangste eller føler, at de mangler kompetencer til at kunne håndtere familier med anden etnisk baggrund end dansk, er resultatet i begge tilfælde, at borgere med anden etnisk baggrund end dansk faktisk får lov til at leve videre med problemer, vi som samfund aldrig ville acceptere hos etnisk danske familier, og at de dermed får en ringere social indsats.

EFTERUDDANNELSE OG KOMPETENCEUDVIKLING

Det er kendetegnende for samtlige otte højimplementerende kommuner, at efteruddannelse har spillet en stor og meget synlig rolle. I alle kommuner har der været gennemført interne, kollektive efteruddannelses- eller kompetenceudviklingsforløb. I nogle kommuner har disse forløb været endog meget vidtgående og har eksempelvis indebåret fælles kompetenceudviklingsforløb for sagsbehandlere, skolelærere, pædagoger m.fl., blandt

4. Det skal som et yderligere eksempel på sagsbehandlerens opfattelse af behovsudviklingen på området nævnes, at det af sagsbehandlerne i to kommuner specifikt nævnes, at de ser flere og flere middelklassefamilier, hvor forældrene "kommer kørende op til kommunen og sætter deres teenager af med bemærkning om, at nu magter de altså ikke deres barn mere."

andet med henblik på udvikling af fælles sprog omkring udsatte børn og unge.

Mens ledelsen (også) ser disse uddannelsesforløb som en måde at formidle nye arbejdsrutiner og nye regler på (herunder også de ændringer, der kom med lovændringen pr. 1. januar 2001), ser medarbejderne dem også som en kilde til faglig og personlig udvikling, der er med til at styrke den faglige stolthed og dermed også glæden ved det sociale arbejde. Mange beskriver de fælles uddannelsesforløb som vældig givende og mener, at de er med til at opveje, at udvikling også er besværligt og i perioder kræver en ekstra indsats.

Også ekstern uddannelse af sagsbehandlerne forekommer i flere af kommunerne. Det varierer fra små kurser over længere uddannelsesforløb af mere terapeutisk karakter til diplomuddannelser på de sociale højskoler. Nogle få efterspørger yderligere uddannelsesmuligheder, men alt i alt er mange tilfredse med de uddannelsesmuligheder, de har.

Sammenfattende om sagsbehandlerne

En fælles oplevelse hos sagsbehandlerne er, at der er sket markante ændringer i styringsstruktur og ledelse, hvilket har resulteret i en langt højere grad af grundighed, systematik og ensartethed i sagsbehandlingen. Der er stor tilfredshed med denne udvikling, der har højnet den faglige stolthed hos sagsbehandlerne, om end de også oplever, at det har været ressourcekrævende. Bagsiden af medaljen er fra sagsbehandlernes perspektiv, at hver enkelt sag er meget mere administrativt ressourcekrævende. Nogle finder, at det har mindsket tiden med klienterne og med samarbejdspartnere på sagerne uden for huset. Samtidig er der også sket en mærkbar indskrænkning i sagsbehandlernes beslutningskompetence, som i vid udstrækning er blevet centraliseret til visitationsudvalgene.

På foranstaltningssiden er billedet meget varieret. Det vil sige, at sagsbehandlerne har meget forskellige holdninger til og gør forskelligt brug af de nye foranstaltninger fra 2001, hvilket betyder, at borgerne i forskellige kommuner vil kunne få en relativt forskellig indsats over for tilsyneladende samme problem.

Sagsbehandlerne oplever, at kommunernes tendens til insourcing generelt har givet en tættere kontakt til leverandørerne af ydelser, hvilket gør det nemmere at iværksætte den helt rigtige indsats i den enkelte sag. Nogle fremhæver dog også, at de som følge af insourcing oplever en markant begrænsning i, hvilke typer af indsatser der er til rådighed, fordi

ledelsen ønsker, at sagsbehandlerne indstiller borgerne til de ydelser, der findes i kommunens egen foranstaltningstvifte.

LEVERANDØRNIVEAU

INDLEDNING

I dette kapitel er det såkaldte leverandørniveau på børneområdet i fokus. Det vil sige, at vi her har blikket vendt mod “leverandørerne” af ydelser til udsatte børn og unge, fx den enkelte døgninstitution eller det enkelte familiecenter. At skelne mellem et myndighedsniveau og et leverandørniveau er en ide, som er kommet fra bl.a. ældreområdet. Kommunalreformen lægger op til, at der også skal ske en større adskillelse af myndigheds- og leverandørrollerne på bl.a. børneområdet. Det skal dog påpeges, at der ikke i lovgivningen er krav om, at der sker en adskillelse af myndigheds- og leverandørniveauet. Imidlertid har det været et ønske fra opdragsgiver, Styrelsen for Social Service, at få belyst, i hvilket omfang – og i givet fald hvordan – kommunerne i denne undersøgelse faktisk adskiller de to niveauer.

En konventionel skelnen mellem myndigheds- og leverandørrollerne er, at myndighedsrollen er den del af den kommunale forvaltnings arbejde, som består i at regulere de enkelte borgeres retsforhold gennem det at træffe afgørelser. Det er altså det, mange forstår ved “kommunen”. Leverandørrollen er derimod den del af arbejdet, som vedrører den faktiske forvaltningsvirksomhed, og som alene vedrører selve udførelsen af en konkret opgave (www.social.dk). Det er fx døgninstitutioner og familieplejer, men det er også kommunale leverandører, fx familiecentre, der yder

rådgivning, behandling osv. Adskillelsen af myndigheds- og leverandørrollerne kan fx ske ved at indføre en såkaldt BUM-model. BUM-modellen, eller bestiller-udfører-modtager-modellen, går ud på, at der skelnes mellem på den ene side det overordnede ansvar for en opgave – (den offentlige) bestillers rolle og ansvar – og på den anden side ansvaret for udførelsen af opgaven – udførerrollen og dertilhørende ansvar. Det er dog samtidig vigtigt at bemærke, at adskillelsen også kan ske på andre måder end ved hjælp af BUM-modellen, fx ved at lave intern kontraktstyring (KL, 1999: 57-58).

Vi vil her undersøge, hvilken ændring der er sket i leverandørernes styringsstruktur, resultatkrav og værdier som direkte eller indirekte¹ konsekvens af lovændringerne i de udvalgte kommuner. Leverandører befinder sig imidlertid mellem to poler. På den ene side står det politisk/administrative system, og på den anden side står brugerne. Styringsstruktur, resultatkrav og værdier kan således være knyttet til både den ene og den anden part. Vi vil derfor opdele analysen alt efter, om der er tale om relationen leverandør-politisk/administrative system (hvor fokus er på de krav, der stilles til leverandøren), eller om der er tale om relationen leverandør-bruger (hvor måden, hvorpå rollen som leverandør bliver varetaget, er i fokus). Vi vil altså undersøge to spørgsmål i dette kapitel:

- Er der siden lovændringen sket ændringer i de krav, der stilles til leverandøren (fra politisk og administrativ side)?
- Er der siden lovændringen sket ændringer i måden, leverandørrollen varetages på (i forhold til borgerne)?

Kommunerne blev bedt om selv at udvælge to-fire forskellige leverandører fra hver kommune til interview. For at forbedre muligheden for sammenligning mellem kommunerne valgte vi at fokusere på relativt få typer "ydelse". Af særlig interesse var døgninstitutioner, familiepleje samt en enhed, som har med den forebyggende indsats at gøre.

Overordnet skal det påpeges, at meget få leverandører har kunnet henføre evt. ændringer i hhv. styringsstruktur, resultatkrav og værdier til lovændringen fra 2001. Derfor har vi valgt nedenfor at fokusere på, på

1. Med indirekte konsekvens menes, at der efter lovændringen – i tid – forekommer en ændring i styringsstruktur, resultatkrav eller værdier, men som ikke behøver være direkte forbundet med indførelsen af lovændringen.

hvilken måde de forskellige leverandører arbejder i dag, for at kunne sige noget om, hvad der kan have haft en indvirkning på den positive implementering af lovændringerne. Desuden skal det påpeges, at vi ikke har kunnet finde systematiske forskelle i måden, forskellige leverandører – fx intra-kommunale og eksterne leverandører – arbejder på. Derfor har vi kun få steder skrevet, hvis der var tale om forskelle, og hvor intet andet er anført, er der ingen forskelle.

KRAV TIL LEVERANDØREN FRA KOMMUNENS SIDE

Styringsstruktur

Når vi ser på, hvordan leverandørerne opfatter de krav, der bliver stillet til dem fra politisk og administrativ side, har vi – hvad angår styringsstrukturen – valgt at se nærmere på systematikken i samarbejdet mellem kommune og leverandør, fx antallet af møder, faste punkter og aftaler, udveksling af informationer mv. Specielt har vi fokuseret på, om der er en på forhånd fastlagt struktur for samarbejdet.

Vores første konklusion er, at der generelt set er et rigtigt godt og systemiseret samarbejde mellem kommunerne og leverandørerne. Nogle leverandører holder fx behandlingsmøder- og konferencer samt supervisorsmøder med kommunen mindst en gang om måneden. I nogle kommuner er forholdet blevet mærkbart bedre, efter at “luften er blevet rensset i forbindelse med en række omstruktureringer.” Det betyder, at der nu er et rigtigt godt forhold mellem leverandørerne og kommunen, hvor det tidligere var noget anstrengt. Det gode samarbejde gælder, uanset om man har insourcet leverandørenheden, eller om enheden er ekstern. Leverandører i kommuner, som har insourcet leverandørenheden, nævner, at der dagligt er kontakt med kommunen, og at samarbejdet er meget tæt. Én leverandør, som har kontor i samme bygning som resten af børne- og ungeafdelingen, siger: “De fysiske rammer er også vigtige for samarbejdet, ligesom den fælles ledelse er vigtig.” De samme meldinger om positivt samarbejde kommer også fra leverandører i kommuner, hvor man har eksterne leverandørfunktioner.

Samtidig nævnes der både fordele og ulemper ved begge måder at indrette sig på (hhv. intern og ekstern leverandørenhed). En intra-kommunal leverandør synes fx, at det er rigtig godt med adskillelse af myndighed og leverandør, fordi “det er svært at gabe over det hele, og man skal

arbejde med det, man brænder for. Derfor er det godt med specialisering.” Derimod er det ikke alle eksterne leverandører, som synes, at samarbejdet mellem dem og sagsbehandlerne er konstruktivt. Én udtrykker det således:

Sagsbehandlerne bør være barnets advokat og et vidne til barnets udvikling (...). Nogle gange har sagsbehandleren en taxa holdende med motoren i gang, mens vi holder møde. Eller hun kalder Jeppe for Jesper (...). Vi mødes min. tre gange årligt med sagsbehandleren om barnet – men vi oplever da jævnlige, at sagsbehandlerne ikke dukker op til vores møder.

En anden ekstern leverandør nævner derimod ligesom de intra-kommunale leverandører også den geografiske tæthed mellem institution og forvaltning som en central årsag til det gode samarbejde forvaltningen og institutionen imellem. “Det er nemt at kontakte hinanden og mødes ved akutte behov for drøftelser.” Man “kender hinanden” og har ikke haft konflikter som så mange steder.

Netop det, at man kender hinanden godt, nævnes af mange leverandører som en vigtig årsag til det gode samarbejde. Og det at kende hinanden godt betyder også, at der ikke er den store “konkurrence” mellem de forskellige institutioner, fordi myndigheden ofte vælger en leverandør, som de kender. Det er vores anden hovedkonklusion. Det gælder, uanset om der er tale om intra-kommunale leverandører eller om eksterne leverandører. Det er interessant, fordi en del af den (teoretiske) markedsliggørelses- og frit valg-tankegang, som adskillelsen af myndigheds- og leverandørrollerne er udtryk for, forudsætter en vis grad af konkurrence. Men det ser altså ud til, at det at kende hinanden godt er vigtigere for at have et godt og konstruktivt samarbejde end den reelle konkurrence på leverandørområdet. Nogle leverandører nævner dog konkurrence med andre tilbud, men det gælder hovedsageligt i forhold til rekruttering af nye medarbejdere.

Den manglende konkurrence gør, at leverandørerne typisk ikke samarbejder med andre leverandører. Tværtimod tyder det på, at mange leverandører har deres egen niche af ydelser, som de så har mere eller mindre monopol på – også i forhold til kommunen. I nogle af de kommuner, hvor man har insourcet leverandørfunktionen, oplever de intra-kommunale leverandører, at de selv kan gøre det bedre end mange af de private leverandører. Samtidig vil de dog også gerne have et sobert samarbejde med fx opholdssteder og privatpraktiserende psykologer i de sær-

lige sager. De intra-kommunale leverandører udtrykker således et ønske om at lave de fagligt bedste løsninger, også selvom det er med private leverandører.

Den manglende konkurrence betyder dog ikke, at leverandørerne har råderum til at gøre, hvad de vil. Det tyder derimod på, at de døgninstitutioner, der er organiseret som selvejende institutioner med driftsoverenskomst med en bestemt kommune, har en meget tæt kontakt med – og til en vis grad er styret af – den pågældende kommune. En udtrykker det således: “Kommunen er et lille sted – så der er mange møder og uformelle kontakter til forvaltningen.” Den tredje hovedkonklusion er derfor, at der er en relativt stram styring af leverandørerne fra kommunernes side. De fleste leverandører mener, at dette sikrer en høj kvalitet i de ydelser, som leveres, ligesom det øgede fokus på kvalitetskrav “er godt for området for at få de steder ud, som bare tror, at de skal tjene penge på børnene.” Omvendt tyder det på, at det at være en selvejende døgninstitution – evt. med driftsoverenskomst med et amt – ikke overraskende giver en løsere form for relation til kommunerne.

Uanset hvilken form for relation til kommunerne der er tale om, peger en lang række leverandører på, at meget af det skriftlige materiale fra kommunen er blevet bedre, men også mere styrende for deres arbejde: “Tidligere fik vi måske en halv side fra en sagsbehandler, der skrev, at ’jeg synes eller tror, at der måske skal det eller det til’.” I dag får de fem-seks sider, hvor det fremgår, hvad kravene er, og hvad målet er. “Og det er meget lettere for os – nu gør kommunen det, de skal.” Ligeledes nævner en række leverandører, at handleplanerne fra kommunen er blevet langt bedre. Flere leverandører nævner, at “deres” sager typisk starter med, at der laves en grundig § 38-undersøgelse af kommunen, og flere kommuner har en formaliseret form for § 38-undersøgelse, fx i form af tjeklister. En fjerde hovedkonklusion er derfor, at myndighederne – altså kommunerne – er blevet mere systematiske i deres arbejde og i deres beskrivelser af, hvad de forventer. En leverandør nævner, at kommunen “har orden i tingene og følger godt op på sagerne. Som regel er de også meget tydelige i deres krav.” Dog mener samme person, at kommunen inden for de sidste år er blevet “alt for fokuseret på pengene og på statistik om alting, men jeg ved godt, at det er politisk bestemt.” Om det præcis er loven, der har gjort det, er svært at sige, men den pågældende leverandør mener, at der har udviklet sig et “dokumentationssamfund”, fordi myndighederne er blevet bange for de klager, der kommer. I en kommune mener en leverandør dog, at sagsbehandlerne ikke arbejder tilstrækkeligt målrettet endnu, hvilket bl.a.

kommer til udtryk i § 38-undersøgelserne, der er meget udførlige og går ind på områder, hvis udredning der ikke er behov for. En anden sagsbehandler i samme kommune mener derimod, at bureaukratiet tværtimod er med til at sikre borgernes retssikkerhed. Andre leverandører nævner også en voldsom administrativ belastning.

Som den sidste hovedkonklusion har vi fundet ud af, at mange kommuner i dag stiller højere krav om både prissætning på leverandørernes ydelser og om at præcisere og specificere, hvad deres forskellige ydelser består i. Nogle kommuner og leverandører er gået så langt som til at beskrive samtlige ydelser og samtidig prisfastsætte dem. En leder udtaler i denne sammenhæng: "Personalet har generelt taget imod vores kortlægning af ydelsesbeskrivelser og forsøg på at prissætte ydelser, fordi vi har koblet det til effekt af det sociale arbejde. De er meget interesseret i at se resultatet af det arbejde, de laver – og det kommer vi tættere på at kunne ved at blive mere præcise på, hvad vi gør – og hvad det koster." En anden leverandør "sætter et kryds, hver gang vi har haft kontakt til fx skole eller til forældre, for at vi kan dokumentere, at vi faktisk har haft kontakten." Systematikken anses således for at være yderst vigtig for, at leverandørerne kan dokumentere, hvad de laver.

Resultatkrav

Vi har set på, om der er nogle resultatkrav til leverandørerne fra myndighedens side, og hvad de i bekræftende fald består i. Og det overordnede billede er, at der ikke er egentlige resultatkrav til leverandørerne, men at man løbende har en form for evaluering af de leverede ydelser i forhold til de mål, som er opstillet. På den måde fungerer behandlingsplanerne for de enkelte børn/de unge for mange leverandører som en slags kontrakter med kommunen. Derudover er der meget fokus på selvevaluering og målstyringsredskaber.

Andre af de insourcete leverandører nævner, at der ikke er nogen egentlig kontrakt med kommunen ud over deres budget. Ellers fungerer handleplanerne også her som "kontrakter". Andre igen nævner, at kontrakten med kommunen er den specifikke behandlingsplan, som er ganske detaljeret. På den måde ved de både, hvad de skal, og hvad de ikke skal. Det betyder bl.a., at der er skarp adskillelse mellem sagsbehandlingen på den ene side og den pågældende institution på den anden side. "Ved at have tingene systematiseret sker der også en forventningsafstemning, altså hvad man kan kræve af hvem, og hvem der har ansvar for hvad."

Enkelte leverandører er styret af en kontrakt; men kontraktens

punkter er ofte meget lidt specifikke. En privat institution med driftsoverenskomst med amtet udtrykker også, at de føler nogle ret skarpe resultatkrav: "Vi får kun tildelt ressourcer for tre-seks måneder på de dyre projekter, så skal der være resultater at vise frem (...) kommunerne har ikke altid fokus på, at det er lange processer."

Værdier

Vi har også undersøgt, hvordan leverandørerne opfatter de politiske og/eller administrative værdier på området. Fx om der er politisk opmærksomhed mod området, og hvorledes samarbejdet med normalsystemet er.

Det er tydeligt, at der i nogle kommuner har været en politisk diskussion af forebyggelses- og anbringelsespolitikken. Det er således i nogle kommuner politisk vedtaget, at man skal have langt mere fokus på forebyggelse. Oprettelsen af et Familiehus er ifølge en af de interviewede motiveret af et tydeligt ønske fra kommunens side om at opsamle den specialiserede viden på børne- og familieområdet og løfte vidensniveauet. På den måde har kommunen fået opbygget et "specialisthus", hvor faglighed optimeres, samtidig med at kommunen har bedre mulighed for indsigt i og styring med økonomien. Andre nævner også den politiske opmærksomhed mod de forebyggende tiltag, men at de ellers ikke mærker det store indtryk af politikernes syn på området. Andre igen nævner, at der ikke fra kommunens side er vedtaget et egentligt værdigrundlag, men at der blandt andet har været meget fokus på forebyggelse og mindsteindgrebspolitikken.

Det skinner også kraftigt igennem, at man er blevet mere økonomisk orienteret i kommunerne. Der er dog delte meninger om, hvad konsekvensen af dette har været. Nogle mener, at økonomi og faglighed ikke behøver at være to modsatrettede størrelser, men at man kan kombinere dem og både være orienteret mod faglighed og økonomisk styring på samme tid. Andre mener, at den megen fokus på økonomien har haft den konsekvens, at det skal stå slemt til, før man får hjælp – dvs. at familierne kommer senere, end de burde, hvilket gør det svært at hjælpe i tide. "Der er et godt samarbejde med normalsystemet, men selvfølgelig påvirker den økonomiske virkelighed også rummeligheden i folkeskolen." En anden leverandør nævner, at både lovændringen og en intern analyse har medført et øget fokus på barnet i forhold til inddragelse, opfølgning etc. "Det kan godt være, at man bliver nødt til at hjælpe de voksne først, fordi man dér også hjælper børnene. Men som udgangspunkt er det barnet, der kommer før familien i forbindelse med tilbud."

Nogle kommuner vurderes at være kommet langt i forhold til at højne samarbejdet mellem skoler og daginstitutioner for at sikre en højere grad af rummelighed. Det indbefatter fx en strukturering i indberetninger, hvor skoler og daginstitutioner får tildelt en handleguide i skemaform. Senest to uger efter en indberetning skal socialrådgiverne have afsendt en kvittering for indberetningen, og skoler og daginstitutioner forsøges så vidt muligt inddraget i sagerne. De fleste leverandører forsøger så vidt muligt altid at inddrage netværk fra normalsystemet ved starten af en behandling: "Der er stor opbakning til sådanne netværksmøder, og folk møder op." Nogle er blevet mere opmærksomme på at inddrage netværk uden for familien. Rummeligheden i normalsystemet opfattes typisk forskelligt afhængigt af børnenes eller de unges problemstillinger. En nævner autister som en gruppe, skolerne er rummelige over for, hvorimod udadreagerende unge har sværere ved at blive accepteret.

På et spørgsmål om, hvorvidt de børn og unge, som de enkelte leverandører har været i kontakt med gennem de seneste fem-otte år, generelt har fået det dårligere og dårligere, er der meget delte meninger. Nogle mener, at børnene og de unge har fået det dårligere: "Tidligere brugte vi meget Marte Meo, men det er familierne ikke gode nok til længere." Andre siger, at "man har i mange år hørt, at børnene og de unge er blevet hårdere ramt. Men jeg synes nu, at de altid har været hårdt ramt, og det vil de i sagens natur altid være – det er jo dem, der er målgruppen." Andre igen mener, at behovsudviklingen for børnene og de unge har været uændret: "Der har været en del år, hvor der har været en del laden stå til. Men det er slut nu. Forældrene giver ikke længere i samme omfang samfundet skylden for deres problemer, men tager i stedet i større udstrækning selv ansvar."

VARETAGELSE AF LEVERANDØRROLLEN

Styringsstruktur

Et er, hvilke krav man som leverandør føler, der bliver stillet fra kommunens side. Noget andet kan være, hvordan man selv internt styrer sin leverandørvirksomhed. Ser vi først på styringsstrukturen, har vi valgt at koncentrere os om, hvorvidt der er kommet en højere grad af systematik i arbejdet med børn og unge, fx med udarbejdelsen af handleplaner, kvalitetsstandarder og opfølgning på sagerne. Og det viser sig over en bred kam, at der er en høj grad af systematik i arbejdet med børn og unge. En

udtrykker det således: “Der er langt mere systematik og skriftlighed, og vi skal ikke tro så meget længere – vi skal vide.” Det skal naturligvis ses i sammenhæng med den systematik, der er kommet i samarbejdet mellem de enkelte leverandører og kommunerne. Der er delte meninger om, hvorvidt denne systematisering har gode eller dårlige konsekvenser for brugerne. Nogle mener, at der er for meget fokus på systematik, mål, administrative processer og skriftlighed, hvilket “tager tiden fra dem, det handler om – børnene og de unge.” Men de fleste er enige om, at de oplever, “at professionaliseringen, struktureringen og systematiseringen går hånd i hånd med det social-pædagogiske arbejde – og tilsammen gavner borgerne. Der er ingen modsætning. Især ikke når man kan afvige lidt fra reglerne i visse akutsager.” En anden siger: “Lovændringen har højnet det faglige niveau. For 15 år siden var man her bare på godt og ondt. Nu er kvaliteten væsentligt bedre, og arbejdet er meget grundigt, og det er fremmet af det øgede fokus på indsatsen.”

Hvad angår den konkrete måde, de enkelte leverandører arbejder systematisk på, kan det nævnes, at de typisk enten er med til at lave handleplanen for barnet/den unge eller selv på baggrund af en sådan laver såkaldte behandlingsplaner. Heri beskrives detaljeret, hvordan det fastsatte mål for indsatsen skal nås. Begge planer er typisk også formaliserede. I en række kommuner har de stor succes med at nedskrive målene for indsatsen meget eksplicit. Målene kan fx være, at en ung skal kunne komme tilbage til skolen, og den specifikke behandlingsplan beskriver så, at man skal have løbende kontakt til skolen osv. Der sker løbende opfølgning på målene, og hver tredje måned er der opfølgingsmøder, hvor typisk kommunen, evt. amtet, barnet, forældre samt institutionen er repræsenteret. Mange nævner, at de går meget op i, at “der er masser af systematik og skriftlighed og orden i tingene. Ledergruppen her (på institutionen) synes sikkert, at de skriver meget, men det er vigtigt, at der er et grundigt materiale.” På den måde kan målene for indsatsen også fungere som en slags “kontrakt” med kommunen.

Andre leverandører er ikke nået så langt endnu med udviklingen af handle- og behandlingsplaner, men som én udtrykker det: “Jeg tror rigtig meget på det. Det bliver et rigtig godt arbejdsinstrument (...). Også så vi ved mere præcist, hvor der skal sættes ind.” Andre siger, at de øver sig i at blive bedre til at præcisere den opgave, der skal udføres, “fordi det er vigtigt at få defineret opgaven så præcist som muligt for at kunne se, hvad der kommer ud af det.”

Resultatkrav

Hvad angår en evt. ændring i resultatkravene siden lovændringerne, har vi valgt at fokusere på, om der sker (en form for) effektmåling af indsatsen, og hvori denne i så fald består. Det viser sig imidlertid, at få leverandører laver deciderede effektmålinger. En række leverandører har imidlertid på eget initiativ lavet forskellige former for evalueringsrapporter, blandt andet blandt samtlige unge, som har været gennem deres tilbud. Enkelte bliver evalueret af både de unge, deres forældre og kommunen. En enkelt leverandør laver en syvpunkts evaluering, som uddeles til både sagsbehandlere, forældre og den unge selv. Flere andre leverandører er enige om, at de faktisk meget gerne ville evalueres, men mener samtidig, at det er yderst vanskeligt at evaluere deres indsatser. Derfor er det ikke sket endnu.

Enkelte leverandører er blevet evalueret af en ekstern part. Andre leverandører nævner, at de i dag skal beskrive deres ydelser langt mere detaljeret end tidligere, og at der er kommet langt mere systematik og struktur i kommunens arbejde. Der er ikke deciderede resultatkrav forbundet med deres virksomhed, men målinger af, hvordan det går, er på vej til at blive sat i system. Desuden nævner en række leverandører, at selvom der ikke er deciderede evalueringer, skal de stort set altid dokumentere, at de har gjort det, som står i behandlingsplanerne, ligesom de i kraft af de forskellige løbende underretninger er nødt til at forholde sig til det. Endelig er også en række leverandører nødt til at forholde sig til resultaterne – eller “effekterne” – af deres indsatser, når de fx skal aflevere såkaldte ydelseskataloger til kommunen eller amtet over, hvilke ydelser de konkret kan tilbyde, og hvordan de konkret arbejder.

Visse leverandører har desuden løbende intern underretning og opfølgning mellem de forskellige medarbejdere. Det sker hos én leverandør ved, at der fast er møder fire gange om året for hver sag. Her gennemgås sagen, og der stilles kritiske spørgsmål til indsatsen. Det evalueres, om metoden er den rigtige. Desuden er der såkaldt netværksmøde en gang om året, hvor alle i barnets netværk (også skole, familie osv.) er med. Generelt følger de op på sagerne på konferencerne og på netværksmøderne, hvor det evalueres, om metoderne er de rigtige. Hos andre leverandører i samme kommune er der hver tredje måned handleplansmøde, hvor kommunen, amtet, barnet, forældre samt leverandører deltager. Men igen gælder det dog, at ingen af dem følger systematisk op, når først sagen er afsluttet.

Værdier

Endelig har det også været opgaven at se på, hvilke værdier leverandørerne har i forhold til arbejdet med børn og unge med særlige behov, og om disse evt. er påvirket af lovændringen. Vi har valgt at se nærmere på sociale, almenmenneskelige, praktiske, administrative, faglige eller andre lignende værdier, og hvordan der prioriteres mellem dem.

De fleste leverandører har et nedskrevet sæt af værdier, som dog ofte ikke er helt present hos de interviewede. Det nævnes, at værdierne ofte har karakter af meget brede termer, fx at fokus er på, at barnet ikke blot skal overleve, men også have det godt. Andre anfører, at deres værdier er blevet mere tydelige, og at værdierne er blevet mere aktive i de senere år. De konkrete værdier kan fx handle om at tage vel imod familien og at skabe nogle gode rammer samt at udvise respekt over for familierne. Flere nævner vigtigheden af, at værdierne skal bruges aktivt – fx ved at tale om dem i konkrete sager – i stedet for at de står på et stykke papir et sted i en mappe. Andre siger i lighed hermed: “Ved at få værdierne skrevet ned er vi blevet mere bevidste om, hvad vi mener fx med forældresamarbejde. Det betyder, at de (forældrene) meget gerne må komme her, og at vi skal tilskynde til det.” I et par kommuner har man arbejdet meget med værdier, hvilket konkret har udmøntet sig i nedskrevne værdier. Dette har også haft en afsmittende effekt hos kommunens intra-kommunale leverandører, idet de arbejder ud fra samme værdier. Men samtidig mener en leverandør i denne kommune, at ens værdier for både forvaltningen og leverandørerne “faktisk kan være i konflikt med norges arbejde, for de siger, at far og mor er de vigtigste i et barns liv – og det er problematisk, hvis barnet er anbragt andetsteds.”

Flere kommuner har samlet deres indsats over for både udsatte børn og unge samt deres forældre i Familiehuse eller -centre. Det tyder på, at dette har haft en indvirkning på de værdier, som gør sig gældende i forhold til det at være leverandør. En leder fra et af disse centre beskriver selv centret som “en entreprenørvirksomhed – dvs. vi står for at koordinere de forskellige håndværkere, så socialforvaltningen kun skal henvende sig ét sted.”

Ser vi på de lidt bredere værdier for området som sådan, nævner en række leverandører, at der er sket en forskydning fra anbringelser i retning af forebyggende foranstaltninger. Nogle mener, at det hænger sammen med besparelser på anbringelser, som giver et større råderum for forebyggende foranstaltninger og dermed øger kvaliteten af dette arbejde. Andre er dog knap så optimistiske. De indvender, at man ofte kan spare

penge ved ikke at vælge de ofte dyrere anbringelser frem for forebyggende tiltag. Flere leverandører oplever, at man i kommunerne sætter barnet mere i centrum. Barnet skal inddrages i så vid udstrækning som muligt, ligesom man forsøger at inddrage forældrene samt at opretholde kontakten mellem barn og forældre. Derudover har der været fokus på at hjemtage anbragte børn samt fokus på nærmiljøet fra politikernes side.

OPSUMMERING

Som nævnt indledningsvis har meget få leverandører kunnet henføre ændringer i henholdsvis styringsstruktur, resultatkrav og værdier til lovændringen fra 2001. Derfor har vi haft fokus på den måde, de forskellige leverandører arbejder på i dag. Overordnet set er der i langt de fleste kommuner indført en systematisk adskillelse af myndigheds- og leverandørrollerne, hvilket har betydet en afklaring af de to roller. Det har haft en klar positiv afsmitning på relationen mellem myndighederne (forvaltningerne) og leverandørerne, hvilket igen har haft indvirkning på måden, hvorpå de enkelte leverandører arbejder. Der er fx generelt en meget høj grad af systematik i arbejdet med børn og unge. Det gælder, uanset om der er tale om den måde, leverandørerne varetager deres rolle på i forhold til brugerne, eller om der er tale om de krav, som kommunen stiller til leverandørerne.

Det viser sig imidlertid også, at systematikken ikke er kommet som konsekvens af lovgivningen. Leverandører i nogle kommuner nævner, at det hele tiden har været sådan. Samtidig er der dog leverandører i andre kommuner, hvor systematikken især er kommet efter lovændringen – i hvert fald tidsmæssigt. I forlængelse af denne systematik er der kommet fokus på prisfastsættelse af leverandørernes ydelser og herunder en høj grad af ydelsespræcisering samt en strammere styring fra kommunens side.

Overraskende nok ser det ikke ud til, at indførelsen af adskillelsen af myndigheds- og leverandørrollerne har medført større konkurrence på området. Få leverandører følger systematisk op på, hvordan det går deres børn, ligesom evalueringskulturen ikke er så veludviklet endnu. Meget få leverandører har egentlige resultatkontrakter med kommunen, men behandlingsplanerne fungerer ofte som en sådan. Hvad angår værdierne på området, er der sket et mindre skift mod mere fokus på både økonomi, faglighed og kvalitet. Dette opfattes af de fleste som positivt, idet de oplever en højere kvalitet for brugerne.

BRUGERNIVEAU

Evalueringen på brugerniveau er fortaget som en del af den samlede evalueringsopgave, hvor formålet er at afdække, hvilke afledte konsekvenser ændringerne i Serviceloven har haft på forskellige organisatoriske niveauer. I denne del af evalueringen undersøges opfyldelsen af brugernes resultatkrav samt brugernes grundlæggende værdier med hensyn til tilbud, resultat og sagsbehandling.

Vedrørende resultatkrav har vi evalueret de eksisterende foranstaltninger i forhold til brugernes oplevede behov ved den første kontakt med socialforvaltningen, brugernes ønsker om forandring og den iværksatte indsats, samt mere specifikt indsatsen i forhold til ændringerne i Serviceloven i 2001. Dernæst belyses det, hvad der er gjort, dvs. hvordan sagsbehandlingen er foregået, og hvordan valg af foranstaltning har fundet sted. Til sidst evalueres det, hvordan de eksisterende foranstaltninger fungerer i forhold til de oplevede behov, og om det ønskede resultat er fremkommet.

Vedrørende brugernes grundlæggende værdier redegør vi først for familiernes/børnenes tilfredshed med sagsbehandling, tilbud og resultat. Denne del af evalueringen tager udgangspunkt i de data, der fremlægges i afsnittet om resultatkrav. Afslutningsvis redegør vi for brugernes egen vurdering af, hvad der skal til, for at de finder, der er tale om god sagsbehandling.

METODE

De otte kommuner, der er udvalgt til den samlede evaluering,¹ blev i slutningen af april 2005 bedt om hver at finde tre familier, som kunne bidrage med informationer til evalueringen. Kommunerne blev bedt om at finde familier med forskellige problemer og med forskellige foranstaltninger, herunder både anbringelse uden for hjemmet og forebyggende foranstaltninger, samt mindst én familie med et barn på 13 år eller mere. Der blev ikke specifikt bedt om familier med henholdsvis gode eller dårlige erfaringer. Der er dog tale om familier, hvor der aktuelt er et samspil med forvaltningen, mens familier, hvis relation til forvaltningen er gået helt i hårdknude, ikke indgår i denne undersøgelse.

Interviewene fandt sted i maj og juni 2005. Inden udgangen af juni fandt alle otte kommuner mindst én familie, som var villig til at deltage i undersøgelsen. I alt kom der meddelelse om 20 familier, som gerne ville deltage i et interview.

Af disse 20 familier blev 15 familier interviewet. I to familier lykkedes det ikke at få etableret nogen kontakt. Familierne var bortrejst og kunne ikke træffes. Den ene familie blev af forvaltningen oplyst at være taget på ferie og forventedes hjem igen et stykke ind i juli. Den anden familie skulle ifølge forvaltningen være hjemme, men reagerede ikke på telefoniske eller skriftlige henvendelser. Der blev desuden foretaget et hjemmebesøg uden noget resultat. De sidste tre familier blev der etableret kontakt med pr. telefon, ligesom der blev aftalt tid for interview. Den ene familie blev trods aftaler ikke truffet på bopælen; de to andre familier ringede (flere gange) afbud samme dag, som interviewet skulle have været holdt.

Der blev gennemført semistrukturerede interview med forældre og børn. I alt femten mødre og to fædre blev interviewet. Desuden blev der gennemført interview med børn fra seks familier. Børneinterviewene er meget forskellige; det ældste interviewede barn var 18 år, og det yngste var 7 år. Kun tre af de interviewede børn var ældre end 10 år.

Der blev lavet færre børneinterview, end hvad der oprindeligt var ønsket. Der var forskellige begrundelser for, at børnene ikke blev interviewet. I tre familier var barnet anbragt på en døgninstitution og skulle derfor ikke interviewes, i to familier ønskede forældrene ikke, at barnet blev

1. Jævnfør redegørelse for udvælgelsen i bilag A.

interviewet, i to familier var barnet ikke så gammelt, at det var relevant at interviewe, og i to familier havde moderen simpelthen glemt interviewaftalen. I de to tilfælde, hvor moderen havde glemt interviewaftalen, lykkedes det alligevel at få arrangeret et interview, men da der var tale om ret lang transport fra SFI til familien, var det ikke muligt senere at lave en aftale med henblik på at interviewe børnene.

Tre af de interviewede familier havde kun ét barn, og to familier havde to børn, de øvrige familier havde tre, fire eller fem børn. Én familie havde anden etnisk baggrund end dansk, de øvrige familier var etnisk danske. De 15 interviewede familier havde i alt 45 børn, det ældste af disse børn var 30 år, det yngste var endnu ikke fyldt ét år. For 32 af de 45 børn havde der tidligere været eller var der aktuelt en børnesag i socialforvaltningen. I flere familier blev det derfor relevant at interviewe om mere end ét barn.

I alt blev der indhentet informationer om forløbet for i alt 23 børn. For nogle af de 23 børn havde den første foranstaltning fundet sted efter 2001, for andre var der tale om en ny eller en supplerende foranstaltning foretaget efter 2001. I interviewet søgte vi at fokusere på foranstaltningen efter 2001.

TRE TYPER FAMILIER

De interviewede familier er meget forskellige, både med hensyn til, hvilke problemer der har ført til kontakt med socialforvaltningen, kontaktens varighed samt familiens psykiske og sociale ressourcer. Nogle familier har kun gjort brug af forebyggende foranstaltninger og har haft kontakt med socialforvaltningen i måske halvandet år, mens andre familier har haft kontakt med socialforvaltningen i stort set hele moderens levetid, dvs. at hendes forældre også havde kontakt med socialforvaltningen, dengang hun var barn.

Der er stor forskel på de problemer, der har ført til familiernes kontakt med socialforvaltningen. I den ene ende af spektret er der familier, hvor et barn har vanskeligheder på grund af forældrenes skilsmisse, og hvor der derfor primært er brug for, at forældrene lærer at lytte til og håndtere barnets problemer, mens der i den anden ende er fx familier med fem børn, heraf to anbragte og to, hvor der er iværksat forebyggende foranstaltninger, og et barn uden foranstaltninger.

Det er enklere at interviewe den første familietype end den anden.

I den første familietype refererer spørgsmålene til ét givent forløb, mens der for den anden familietype er tale om hele tiden at præcisere, hvilket barn og hvilken foranstaltning der tales om, ligesom spørgsmålene må gentages og eventuelt uddybes. Endvidere viste det sig, at forældrene, der havde haft langvarig kontakt med socialforvaltningen om flere børn, havde sværere ved at svare på spørgsmålene. Hvis en familie har haft kontakt med socialforvaltningen i måske 16 år, hvor de har modtaget flere forskellige foranstaltninger, kan det være svært at fastholde fokus på den seneste foranstaltning, der blev iværksat for måske tre år siden. Hvordan beskrives fx det problem, der førte til kontakten? Hvilken betydning har det, hvis familien i dag opfatter problemet anderledes, end den gjorde tidligere? Og hvordan skal man beskrive sagsgangen? Hvilken periode skal man vælge at fokusere på?

Selvom interviewet søges gennemført, så der fokuseres på den seneste foranstaltning for hvert af de børn, interviewet omhandler, betyder forskelle i problemernes karakter, at der er forskelle mellem familiernes oplevede behov, deres ønsker om ændringer og deres vurdering af resultatet af de iværksatte foranstaltninger for de enkelte børn. Alle de interviewede familier var dog meget villige til at deltage i interviewet og fandt det som regel vigtigt at tale om alle de børn, hvor der havde været foranstaltninger.

For at få et bedre overblik over de indhentede data har vi inddelt familierne i tre grupper, der udgør tre forskellige typologier for de interviewede familier. Inddelingen foretages efter de problemer, der karakteriserer familiernes kontakt med socialforvaltningen. Det forekommer umiddelbart meningsfuldt at inddele familierne i disse tre grupper, da de indledende problemer i høj grad er forskellige. Samtidig betyder gruppeinddelingen, at såvel den deskriptive som den analyserende redegørelse for det indsamlede materiale bliver mere tydeligt.

De tre grupper karakteriseres som: familier med konkrete problemer, familier med stofmisbrug samt familier med flere og langvarige problemer. I det følgende gennemgås de særlige karakteristika ved hver af de tre grupper.

- *Familier med konkrete problemer.* Det er familier, hvor kontakten til socialforvaltningen kun har været kortvarig, og hvor der udelukkende er anvendt forebyggende foranstaltninger. Det handler om i alt seks familier, heraf en familie, hvor der tidligere har været kontakt med socialforvaltningen i længere tid om nu voksne børn, hvis forløb ikke

indgår i denne undersøgelse. I alle familier er der udelukkende tale om interview om foranstaltninger iværksat efter 2001.

- *Familier med stofmisbrug.* Det er familier, hvor kontakten med socialforvaltningen har været langvarig, hvor børnene har været anbragt, hvor der har været børnesager for mere end ét barn, og hvor det primære problem, der udløste kontakten med socialforvaltningen, var forældrenes stofmisbrug. I alt er der fire familier i denne gruppe. I en enkelt af de familier, der er placeret i gruppen, har der ikke været noget stofmisbrug. Familiens historie minder dog på flere punkter om historierne fra familier med stofmisbrug, og vi har derfor valgt at placere disse fire familier i samme gruppe. I alle familier har der været flere forskellige foranstaltninger, herunder flere før 2001. I alle familier har der været mindst én foranstaltning efter 2001.
- *Familier med flere og langvarige problemer.* Det er familier, hvor den første kontakt med socialforvaltningen vedrørende familiens børn blev etableret enten med udgangspunkt i et barn med et tidligt diagnosticeret fysisk handicap eller et barn med en senere diagnosticeret tilstand med forstyrrelse af opmærksomheden, meget aktivitet hos barnet og stor impulsivitet.² På nær et enkelt barn er såvel børnene med fysisk handicap som børnene med opmærksomhedsforstyrrelse, aktivitet og impulsivitet nu anbragt på døgninstitutioner eller opholdssteder. I alle familier på nær én er der børnesager på flere af familiens børn, ligesom flere børn er anbragt uden for hjemmet. I alle familier har der været tale om en langvarig indsats med foranstaltninger både før og efter 2001. Der er i alt fem familier i gruppen.

De tre grupper, familierne er inddelt i, skal udelukkende betragtes som en kategorisering af de familier, der er indgået i evalueringen. De kan ikke betragtes som et dækkende udtryk for alle familier med kontakt med socialforvaltningen på grund af problemer relateret til børnene.

I det følgende foretages redegørelsen for hver af de tre familiegrupper for sig.

2. Diagnosticeres nu som Attention Deficit/Hyperactivity Disorder (ADHD).

FAMILIER MED KONKRETE PROBLEMER

I alt seks familier er betegnet som familier med konkrete problemer. For fire familier er der forud for den første kontakt tale om akut opståede vanskeligheder i forbindelse med en svær skilsmisse. To af mødrene havde levet sammen med en voldelig mand og havde det psykisk meget dårligt efter skilsmissen. De to andre mødre havde af andre grunde en svær skilsmisse. I disse familier reagerede børnene kraftigt på forholdene i hjemmet, og mødrene blev typisk kontaktet af ansatte i barnets børnehave og opfordret til at kontakte socialforvaltningen for at få hjælp. Der var i alle tilfælde tale om familier, der ikke tidligere havde haft kontakt med socialforvaltningen på grund af problemer relateret til børnene.

For de to sidste familier var der i det ene tilfælde tale om, at barnets daginstitution pegede på vanskeligheder, som de mente, familien burde have hjælp til at løse, mens der i den sidste familie var tale om akutte problemer knyttet til et næsten voksent barn, som familien ikke selv mente, de havde ressourcer til at klare.

I alle familier havde der tidligere været udviklingsmæssige vanskeligheder omkring børnene, som familierne som hovedregel selv havde tacklet. Umiddelbart før kontakten med socialforvaltningen blev situationen dog uholdbar på den måde, at andre mennesker (typisk børnehaven) reagerede. Familierne blev dermed klar over, at de ikke længere selv kunne tackle problemerne, og blev henvist til at søge hjælp:

Vi blev skilt sidste år. Den sidste tid gik det [barnet] meget på. Jeg havde det også selv meget dårligt, så det var svært at få øje på. Det var børnehaven, der reagerede. De så en meget trist pige, der aldrig smilte med øjnene, som søgte voksne, og som havde svært ved at få kontakt med andre børn. De mente, vi skulle kontakte kommunen, og så kontaktede vi selv kommunen. Målet var, at vi igen skulle have en glad datter.

Efter vi var flyttet fra børnenes far, var der mange problemer. Vi flyttede meget rundt, og børnene kom i ny daginstitution. Min yngste kunne ikke sove, så jeg sov heller ikke. Og så blev jeg kraftigt chikaneret af børnenes far. Kontakten til kommunen skete via daginstitutionen. Først sagde de, at der ikke var problemer, men så gik det helt galt. Vi fik kontakt med PPR (Pædagogisk Psykologisk Rådgivning), der kom psykolog i børnehaven og ob-

serverede, og så fik jeg kontakt med en sagsbehandler. Jeg ønskede tingene ændret, så vi kunne få et godt liv. Jeg havde hørt om familieværkstedet og bad om at komme derhen. Jeg havde faktisk selv henvendt mig tidligere, men jeg kunne ikke selv beslutte, at jeg skulle komme, jeg skulle henvises.

Vi var nået til et punkt, hvor min datter havde det dårligt og der var mange indbyrdes problemer i familien. Det var ikke til at holde ud at leve i familien. Vi havde tidligere haft kontakt med PPR på grund af skoleproblemer, og hun har skiftet skole. Nogle af problemerne var teenageproblemer, men det var ikke det hele. Vi følte, at hvis vi ikke fik hjælp, ville vi blive splittet som familie. Vi vidste ikke, hvad der skulle ske, eller hvad der skulle komme ud af det, men vi vidste, at der SKULLE ske noget.

Familier med konkrete problemer: ønsker om forandring

Det er karakteristisk for familierne med konkrete problemer, at forældrene fortæller, at de enten hele tiden har vidst, eller at de undervejs blev klar over, at de selv har haft en lige så stor andel i problemerne, som børnene har. De formulerer deres ønsker til, hvad foranstaltningen skal føre med sig, som at de på samme tid ønsker, at børnene skal få det bedre, og at de selv bliver bedre til at forvalte rollen som forældre.

Familier med konkrete problemer: indsats

Forældrene kommer fra fire forskellige kommuner. I tre af disse kommuner har familierne modtaget hjælp fra kommunens familieværksted,³ hvor der gives individuel hjælp til familierne af veluddannet personale, enten psykologer eller personer med en længere videregående uddannelse og terapeutisk efteruddannelse. Der er som hovedregel tale om observation af aktiviteter udført af mor (og far) og barn efterfulgt af en samtale med moderen alene, hvor moderens handlinger og vurderinger af, hvad hun ellers kunne have udført, drøftes helt konkret. Målet er, at moderen skal få større klarhed over sine egne handlinger (og holdninger) og samspillet mellem hende selv og barnet, således at hun bliver i stand til at ændre deres samvær og samspil i en mere positiv retning, så familien får det bedre. Der

3. Der er lidt forskel på, hvilken betegnelse kommunen har for foranstaltningen, men ud fra brugerne beskrivelser fremgår det, at der i høj grad er tale om samme type foranstaltning.

er tale om en foranstaltning, der i høj grad respekterer brugeren som et selvstændigt individ, der kan træffe valg og beslutninger, og som kan lære at forstå det, der sker, på en ny måde og derfor træffe nye valg. Der er i de fleste tilfælde tale om en relativt ny type foranstaltning, der trækker på nyere psykoterapeutisk erfaring. Fem af de seks familier med konkrete problemer modtager denne form for hjælp. Den sidste familie modtager psykologhjælp til moderen, aflastningsfamilie til børnene og støtte fra den kommunale sagsbehandler.

Familier med konkrete problemer: ændringer i Serviceloven

Når familierne bliver spurgt om, hvordan familieværkstedet blev valgt som det sted, hvor de skulle modtage hjælp, svarer alle på nær den ene familie, der modtager andre foranstaltninger, at det var det første forslag, de fik. Alle var til en visiterende samtale på familieværkstedet og var derefter overbevist om, at familieværkstedet var det rette sted. Kun i den familie, hvor barnet var teenager, blev barnet inddraget i beslutningen. I interviewet sagde hun:

Jeg var først imod, troede ikke, det ville nytte. Jeg ville gerne have, at vi fik det bedre sammen herhjemme. Men nej, jeg troede bare ikke, der var noget, der ville virke ... Men det var godt. Jeg var ked af det, da vi stoppede, og jeg skrev et brev, hvor jeg sagde tak (barn).

På spørgsmålene om, hvad der er gjort undervejs i forløbet, og hvorvidt der er sket fx brug af handleplan, er familierne usikre på, om der blev lavet en handleplan. De fleste mener heller ikke, at der var tale om nogen inddragelse af børnene. Tilsvarende har de generelt heller ikke meget at sige om kontakten med socialforvaltningen.

Jamen kontakten med sagsbehandleren var for så vidt o.k. Der var kun den kontakt, at hun var med til den første samtale i familieværkstedet. Og så at hun godkendte forløbet og sørgede for betalingen.

Familier med konkrete problemer: resultat

I interviewene var det indtrykket, at kontakten og fremgangsmåden havde fungeret tilfredsstillende, uanset at det ikke var muligt at dokumentere brug af handleplan og inddragelse af børnene. Angående inddragelse af

børnene skal det dog også bemærkes, at de fleste børn var små, da kontakten blev etableret; i de fleste tilfælde skete det via barnets daginstitution.

Det samlede indtryk er, at familierne generelt ikke oplevede, at de var brugere af socialforvaltningens tilbud. Familieværkstedet var i nogle kommuner et kommunalt tilbud, i andre et privat tilbud, der have overenskomst med kommunen. I og med familieværkstedet organisatorisk fremtrådte som adskilt fra den kommunale forvaltning, oplevede forældrene, at det, de modtog, var anderledes, end hvad man sædvanligvis ville få tilbudt ved en kontakt med socialforvaltningen.

I alle tilfælde var der dog "netværksmøder", hvor sagsbehandleren deltog, således at hun på den måde kunne følge med i, hvad der skete. Men forældrene oplevede i høj grad foranstaltningen som liggende uden for socialforvaltningen, ligesom de gav udtryk for, at et positivt udbytte i høj grad var afhængigt af deres egen indsats.

Alle fem forældre og også de interviewede børn var udelukkende positive, når de skulle beskrive deres erfaringer med brug af familieværkstedet, ligesom alle gav udtryk for, at resultaterne var positive, og at deres behov og problemer var blevet set og hørt. På nogle områder mente de, at problemerne var blevet løst, på andre, at de havde fået bedre redskaber til at tackle deres vanskeligheder.

Det har været godt. Meget positivt. De har hørt på mig. Vi har ikke altid været enige, men så har jeg sagt det. Det går godt i børnehaven. Nu går det fremad på alle de punkter, hvor der var problemer, selvom der selvfølgelig stadigvæk er noget tilbage. Jeg har det bedre, og hun [barnet] har det bedre. Nu er jeg mest glad. Selvom det selvfølgelig kan være svært, at andre skal blande sig i, hvordan jeg opdrager mit barn.

Vi havde nogle problemer, fordi jeg ikke forstod, hvad jeg gjorde ... Jeg synes, det er et godt sted. Det er godt at komme der, de er søde, de vil gerne snakke, og man lærer noget ... Jeg forstår nu flere ting, som jeg ikke vidste før (barn).

Nu kan vi være sammen. Vi ville ikke have kunnet få det samme andre steder. Det er utroligt vigtigt at vide, at når du kommer og ligner udskidt æblegrød – og så på trods af, at du får en i røven og bliver holdt i tøjler, så sker det i VÆRDIGHED. Vi har ikke været de nemmeste (far).

FAMILIER MED STOFMISBRUG

For familier med stofmisbrug er der tale om en mere kompliceret beskrivelse af de problemer, der førte til, at der var brug for en foranstaltning. Set ud fra børnenes synsvinkel er der som hovedregel tale om en række problemer, hvor det mest enkle er at sige, at forældrene ikke har kunnet drage omsorg for deres børn. Stofmisbruget fyldte forældrenes liv, og der var ikke plads til børnene. Én mor beskriver det således:

Jeg afleverede børnene til socialforvaltningen, da de var 5 og 6 år gamle. Jeg magtede ikke at være mor, jeg gik simpelthen op og satte dem i forvaltningen.

En anden mor forklarede:

Der kom en anonym anmeldelse om, at jeg var misbruger og alkoholiker, det var ikke rigtigt. De blev tvangsanbragt. Den store havde tidligere været anbragt en periode. Jeg var langt nede, boede sammen med en mand, der slog. Jeg brød helt sammen, da de var fjernet, sad bare og græd og græd. Jeg kunne faktisk heller ikke have passet dem, efter det skete. Det har været en lang og ensom vej, og svært at rejse sig op igen.

I tre af de fire familier i denne gruppe var børnene anbragt uden for hjemmet mellem tre et halvt og otte år. På interviewtidspunktet er børnene hjemgivet. Forældrene fortæller, at det har været svært at få børnene hjem igen. Det svære har været at erkende, at der var så mange mistede år, og at de fik store børn hjem i stedet for de små børn, der var blevet anbragt uden for hjemmet. To af forældrene anfører, at det især var svært, fordi der ikke var noget støttetilbud i den første svære periode: "Jeg var alene med ham i to år uden hjælp." Senere efter hjemgivelsen, hvor der kom problemer, fx i forbindelse med børnenes skolegang, fritidsliv og kontakt med kammerater, blev der etableret en ny foranstaltning. I den sidste familie er børnene i 2005 fortsat anbragt uden for hjemmet, og det forventes, at anbringelsen varer barndommen ud.

Familier med stofmisbrug: ønsker om forandring

Forældrene i familier med stofmisbrug kan – selvom de bliver spurgt – ikke præcis formulere, hvilke ønsker om forandring de havde i forbindelse

med den første foranstaltning. I forbindelse med senere foranstaltninger er ønsket at få hjælp til at få løst konkrete vanskeligheder for børnene.

Familier med stofmisbrug: indsats

For de børn, der ikke længere er anbragt uden for familien, består den aktuelle indsats dels i en aflastningsfamilie, dels ungdomsrådgivning og dels familieværksted. Tre forskellige tilbud, der formentlig afspejler, at familierne bor i tre forskellige kommuner.

Familier med stofmisbrug: ændringer i Serviceloven

Forældrene kan ikke helt huske, om der blev udarbejdet en handleplan i forbindelse med anbringelsen eller i forbindelse med senere foranstaltninger. De tre forældre, der var enige i anbringelsen, nævner, at der undervejs har været flere handle- og behandlingsplaner. Den sidste forælder, hvor barnet blev tvangsanbragt, mener, at der blev lavet en handleplan.

Børnene er i nogen grad blevet inddraget i forløbet i forbindelse med foranstaltninger efter hjemgivelsen. Det er dog begrænset, hvor meget de er blevet direkte hørt. Som hovedregel har der været tale om konkrete problemer, hvor forældrene har ønsket en ekstra særlig indsats, som er blevet bevilliget.

Familier med stofmisbrug: resultat

Tre af de fire familier i gruppen familier med stofmisbrug er tilfredse med resultatet. I de to første tilfælde er der tale om, at moderen er blevet clean og nu er i gang med videre uddannelse og forventer at komme ind på arbejdsmarkedet. Forældrene mener i dag, at de har det langt bedre end tidligere, og at de trods nye opståede vanskeligheder har det godt som forældre og som familie. Det, der for alvor har medført forskel i familiernes liv, er, at det er lykkedes moderen at blive clean. De mener, at børnenes liv nu også er godt, selvom der indimellem kan være vanskeligheder. Sammenlignet med deres egne tidligere vanskeligheder mener de dog afgjort, det er gået fremad. Alle har fortsat kontakt med socialforvaltningen på grund af de nye problemer, der er kommet, efter børnene blev hjemgivet.

I den familie, hvor børnene blev tvangsanbragt efter en anonym henvendelse, fortæller moderen, at hun følte sig meget alene efter hjemgivelsen og ikke fik specifik hjælp til at lære børnene at kende igen og til at lære at være mor for børn, der nu var blevet ældre. Hun oplever ikke, at der er opnået et tilfredsstillende resultat. Moderen mener fortsat, hun har det svært, selvom hun kæmper for at få det bedre. Tilsvarende mener hun,

at børnene også fortsat har nogle eftervirkninger af anbringelsen, selvom hun siger, de var anbragt et godt sted:

Der er stadigvæk ting, der mangler, fordi vi har været så meget fra hinanden. Jeg mangler de år med børnene. Vi har hele tiden haft en stor kærlighed for hinanden, og den er der stadig. Jeg har fået mit liv igen. Jeg havde ikke noget liv, mens børnene var anbragt. Men vi havde det bedre, før alt dette skete.

I den sidste familie, hvor barnet fortsat er anbragt, udtrykker forældrene stor tilfredshed. De mener, sagen er forløbet tilfredsstillende. De er blevet godt orienteret og mener ikke, de har andre muligheder end anbringelsen. Begge er præget af deres stofmisbrug og oplyser, at de har en uhelbredelig hepatitis (Hepatitis 3), som medfører meget træthed og meget svingende energi. De mener derfor, at det er udelukket, at de selv kan tage ansvaret for barnets opvækst. De mener, deres børn er anbragt nogle gode steder, og er tilfredse, da det nu ikke kan være anderledes. De lægger stor vægt på fortsat at holde kontakt med børnene.

FAMILIER MED FLERE OG LANGVARIGE PROBLEMER

Familierne, der er karakteriseret som familier med flere og langvarige problemer, adskiller sig fra flertallet af de øvrige familier ved, at de har flere børn med vanskeligheder. Lidt skematisk kan man sige, at i denne undersøgelse har familierne med konkrete problemer et-to børn, familierne med stofmisbrug har to-tre børn, mens familier med flere og langvarige problemer har tre-fem børn. Ud over tendensen til, at der er flere børn i familierne, er der også tale om stor aldersspredning mellem børnene. Det vil sige, at der er tale om familier, som har haft mindre børn i mange år, i et enkelt tilfælde i mere end 20 år.

Familiernes kontakt med socialforvaltningen er i alle tilfælde startet med, at der er blevet konstateret et fysisk eller andet handicap hos et af børnene. I fire af familierne for det ældste barns vedkommende og i den sidste familie for det næstældste barn. I to af familierne har der været tale om et alvorligt medfødt fysisk handicap, som umiddelbart er blevet konstateret, og i de sidste tre familier om et handicap, der har vist sig i form af adfærdsforstyrrelser. I alle tilfælde har handicapet haft en karakter, som

har medført, at det har været stærkt belastende for såvel barnet som familien.

I alle familier med handicappet barn som udgangspunkt er der børnesager for mere end ét barn, og i fire af familierne var mere end ét barn anbragt uden for hjemmet.

Jeg har et handicappet barn, og det var sådan set starten. Nu er den ældste flyttet hjemmefra, den handicappede og endnu et barn er anbragt uden for hjemmet, og jeg har så de to yngste hjemme. Den ene [af de to hjemmeboende børn] er hyperaktiv, den anden er der sådan set ikke noget med. De er begge to i aflastningsfamilie. Det hele startede, fordi der var en, der anmeldte os til socialforvaltningen, og så greb de ind og anbragte de to store.

Den ældste er født for tidligt, vejede 1.200 gram. Så jeg har hele tiden fået hjælp fra kommunen. Der kom en hjemmehos'er, fra han var ti måneder. Jeg var meget ung, da jeg fødte, så jeg har været under uddannelse og har nu haft et godt arbejde. Vi har flyttet lidt rundt, og det har selvfølgelig gjort, at der var mange, der skulle lære ham at kende, og som han skulle lære at kende. Da han kom i skole, begyndte det at gå helt galt. Da han var otte, testede de ham og fandt, at han havde ADHD,⁴ siden har han det meste af tiden været anbragt forskellige steder. Men det går ikke godt, han er voldelig, og nu er han teenager, men han kan faktisk hverken læse eller regne.

Familier med flere og langvarige problemer: ønsker om forandring

Familierne med flere og langvarige problemer har alle været i kontakt med socialforvaltningen i flere år – og skal formentlig blive ved med at holde kontakten, indtil barnet bliver voksent. Der er i flere tilfælde tale om voldsomt udadreagerende børn, hvor der er problemer med at styre impulser, og hvor konflikterne konstant er tæt på overfladen. Familierne ønsker først og fremmest hjælp til at tackle problemerne og håber på en forandring i retning af, at barnet får det bedre og bedre kan klare sig igennem med fx skolegang og evt. uddannelse. Man kan også formulere

4. Attention Deficit/Hyperactivity Disorder (ADHD).

det, som at familierne ønsker hjælp til et mere roligt og overskueligt dagligliv, eller at den ønskede forandring er fra et kaotisk til et mere rutinepræget dagligliv.

Familier med flere og langvarige problemer: indsats

I fire af de fem familier er den seneste foranstaltning en anbringelse, i den sidste familie en rådgivende foranstaltning.

I interviewene er hele familiens liv søgt beskrevet, og til slut er der specifikt fokuseret på forholdene vedrørende foranstaltninger modtaget efter 2001.

Familier med flere og langvarige problemer: ændringer i Serviceloven

Angående selve sagsbehandlingen siger familierne, at de blev hørt, både børnene, efterhånden som de voksede til, og de voksne, ligesom der blev udarbejdet handleplaner. Flere fremhæver, at de har været rigtigt meget involveret, og at samarbejdet har været godt, efter anbringelsen blev sat i værk.

Familier med flere og langvarige problemer: resultat

Familierne er tilfredse med den modtagne hjælp, ikke mindst fordi der nu er nogen at dele ansvaret med, ligesom der generelt er lidt flere rammer omkring barnet.

Ingen har noget negativt at sige om resultatet af den aktuelle foranstaltning. Men flere fremhæver, at det ville have været en stor hjælp, hvis der langt tidligere var blevet sat ind med en kvalificeret hjælp. En enkelt familie mener, at de i rimelig grad selv kunne klare vanskelighederne, indtil det pludselig akkumulerede og hjælp blev nødvendig. Andre familier føler, at de ikke blev hørt, selvom de klagede deres nød adskillige år, før det hele gik galt. Fx en mor, der næsten siden fødslen havde en følelse af, at tingene ikke var i orden, og en mor, der allerede før skolestarten henvendte sig til socialforvaltningen på grund af problemer med barnet. I begge tilfælde gik der mindst ti år, inden der for alvor blev sat gang i en foranstaltning.

Forældrene fortæller, at de nu – efter flere forfærdelige år – har fået det meget bedre. Børnene har det også bedre, og resultatet er godt, i hvert fald på kort sigt. Men de bemærker dog også, at sandsynligvis får de handicappede børn det aldrig virkelig godt, så på den måde er der selv-

følgelig et indbygget forbehold. Alle er dog enige om, at uden anbringelsen havde det været meget værre.

Jeg har det rigtigt godt, og den mellemste og den lille har fået det godt, men den ældste får det jo aldrig godt.

Alle børn har det bedre. De små har fundet deres personlighed i stedet for tidligere, hvor den store bestemte og bankede dem. Plus der er blevet overskud hos mig til, at de nu bliver set og hørt. Der er sket det, der skulle. Nogle gange stopper man op og tænker på, hvor langt man er kommet. Men jeg tænker ikke på det i dagligdagen. Jeg har mere overskud, jeg har ikke mere et barn, jeg skal være over 24 timer i døgnet. Så stort set er det fint. Men nogle gange kan man være trist, for det er svært ikke at have sit barn hos sig. Det værner man sig aldrig til. Jeg er præget af det sted, han er, og har lært, at jeg siger "det er min beslutning og mit ansvar, at du er der", for jeg ved, det er en forudsætning for, at det bliver godt for ham.

GRUNDLÆGGENDE VÆRDIER

Spørgsmålet om grundlæggende værdier hos brugerne belyses dels her gennem en sammenfatning af brugernes tilfredshed med indsats, resultater og sagsbehandling og dels gennem en redegørelse for brugernes egne formulerede værdier.

Indsats og resultat

Det samlede indtryk fra de interviewede børn og familier er, at de aktuelt er tilfredse med indsatsen, og at de resultatkrav, der har været til den igangsatte indsats, i tilfredsstillende grad er blevet opfyldt. Det skal ikke forstås sådan, at de problemer, der førte til familiernes kontakt med socialforvaltningen, er blevet løst på en måde, så de er forsvundet. I langt de fleste familier erkender forældrene, at der stadigvæk er vanskeligheder, som det er nødvendigt at arbejde med.

Det, der er sket, er, dels at familierne har fået nogle redskaber, så de bedre kan håndtere problemerne, dels at der er givet konkret hjælp i form af fx aflastningsfamilie eller anbringelse, hvor det har været nødvendigt for at afhjælpe forholdene.

Familierne med konkrete problemer har i høj grad fået hjælp i form af redskaber, således at de forstår og tackler de problemfyldte situationer bedre end tidligere. Alle giver den meddelelse.

Familierne med stofmisbrug fik hjælp i form af en anbringelse på et tidspunkt, hvor de ikke selv var i stand til at drage omsorg for deres børn. Tre familier er tilfredse med hjælpen, en familie mener snarere, der var tale om et overgreb.

Efter nogle år (i flere tilfælde faktisk ganske mange år) er børnene kommet hjem til forældrene igen. Her klages der over, at der ikke var nogen støtte i den første vanskelige periode. Forældrene mener, at de dengang manglede redskaber til at tackle alle de vanskeligheder, det medfører, at ens børn er blevet ældre, uden at man selv har været med.

Senere fik flere af børnene vanskeligheder igen, fx i skolen. Her kom der en ny indsats, hvor forældrene følte sig medinddragede og også mente, at børnene blev hørt. Forældrene er tilfredse med situationen, som den er nu, og mener generelt, at de har fået en relevant hjælp.

Familierne med flere og langvarige problemer havde alle mange vanskeligheder. Der var ikke som for familierne med et konkret problem tale om en bestemt hændelse i familiens liv, som førte til, at barnet fik vanskeligheder, og der var heller ikke tale om, at forældrene levede på en måde, så de ikke magtede at have omsorg for deres børn. Måske kan man sige, at det gik galt, fordi det først fødte barn med sit handicap lagde beslag på det meste af forældrenes overskud og energi. Flere af familierne fik meget hurtigt barn nummer to, som i alle familier fik massive problemer og i alle familier på nær én blev anbragt uden for hjemmet, oftest i kombination med, at det handicappede barn blev anbragt uden for hjemmet. Alle de anbragte børn i disse familier er drenge.

Der er som sagt tale om mange og meget langvarige vanskeligheder. De tre forældre til børn med opmærksomhedsforstyrrelser, aktivitet og impulsivitet føler, det tog alt for lang tid, inden de for alvor fik nogen hjælp. De beskriver, at der ikke er blevet lyttet til dem, når de har søgt hjælp, fordi de allerede tidligt følte, at der var noget, der var helt forkert for det handicappede barn.

Familierne føler, at de – langt om længe – har fået relevant hjælp, og fortæller, at familiens medlemmer har det bedre. Dog siger de som før nævnt, at det handicappede barn formentlig altid vil have det vanskeligt.

Sagsbehandlingen

Det er i interviewene svært at få svar på spørgsmålene om, hvad der er sket i sagsbehandlingen. Spørgsmålene bliver stillet, men flere familier svarer "ved ikke" på de stillede spørgsmål eller svarer, at de ikke kan huske det.

Specielt *familier med konkrete problemer*, der typisk kun har haft en kortvarig kontakt, ved ikke rigtigt, hvad de skal svare. Måske kan man sige, at deres manglende erfaring med at være brugere af socialforvaltningen betyder, at de ikke altid tolker det, der sker, på en måde, så de kan svare på spørgsmålene. Hvis man kun tager udgangspunkt i de konkrete svar i interviewene, kan man ikke konkludere ret meget om familiernes vurdering af sagsbehandlingen. Mere overordnet ser det dog ud til, at tingene faktisk har fungeret, som de skulle. Sagsbehandleren har været der, har formidlet kontakt til familieværkstedet og har fulgt sagen (bl.a. i de netværksmøder, som forældrene fortæller om), selvom familierne ikke mener, de har haft så meget kontakt med den kommunale sagsbehandling, at de kan beskrive sagsbehandlingen karakter. Konklusionen er derfor, at sagsbehandlingen har været som intenderet, og at den har været vellykket. Familier, der ikke har tidligere erfaringer fra kontakt med socialforvaltningen, og som heller ikke forventes at skulle have kontakt fremover, har oplevet, at de er blevet venligt og effektivt "betjent", og at de har modtaget en relevant hjælp i forhold til de problemer, der førte til henvendelsen.

De familier, der længe har haft kontakt med socialforvaltningen, dvs. både *familier med stofmisbrug* og *familier med flere og langvarige problemer*, giver en tydeligere beskrivelse af sagsbehandlingen, fx svarer de fleste uden tøven, at der blev lavet en handleplan. De kan også svare på, i hvilket omfang de har følt sig medinddraget, og i hvilket omfang børnene har været inddraget. Samtidig giver disse familier en langt tydeligere beskrivelse af sagsbehandlerens indsats. Alle familier har haft adskillige sagsbehandlere, selvom de ikke har skiftet bopæl ret mange gange. Kun enkelte familier har skiftet kommune.

I alle udsagn om sagsbehandlingen karakter står sagsbehandleren tydeligt frem. Der er i næsten alle udsagn tale om, at sagsbehandlerens personlighed, forståelse af forholdene, vurdering af situationen og kompetence i bredere forstand opleves som det mest afgørende element i sagsbehandlingen. Udsagnene kan tolkes som, at man oplever sig som værende "i sagsbehandlerens vold", når man er langvarigt bruger af socialforvaltningens ydelser. Familiernes vurdering af sagsbehandlingen kvalitet er da også i overensstemmelse med deres oplevelse af sagsbehandleren og af den relation, de har til sagsbehandleren.

Alle føler sig tilfredsstillende behandlet af den sagsbehandler, de har nu. Men de fleste har erfaringer fra tidligere stærkt utilfredsstillende forløb, hvor de ikke blev hørt, hvor de blev skældt ud, irettesat, talt ned til eller simpelthen følte, de var usynlige. Alle relaterer dette til den konkrete sagsbehandler, de havde på daværende tidspunkt. Det er svært at vurdere, hvad der er sket, men flere familier nævner, at sagen tog en markant vending i positiv retning, i og med de fik en ny sagsbehandler, som de kunne komme til at samarbejde med. Enkelte familier beskriver også tidligere henholdsvis positive og negative faser af sagsbehandlingsforløbet relateret til den sagsbehandler, de havde på det pågældende tidspunkt.

Familierne føler i langt de fleste tilfælde, at de nu får en god behandling i socialforvaltningen. Angående den sagsbehandler, der i dag følger børnene, fortæller flertallet af forældrene, at de føler sig hørt på og inddraget, ligesom de fortæller, at de i et vist omfang er med, når der udarbejdes handleplaner. Det er lidt sværere at få et samlet billede af, om børnene har været inddraget, også i børneinterviewene. De fleste børn har været under skolealderen, da foranstaltningen gik i gang, og det kan sandsynligvis forklare, hvorfor det er svært at få øje på børnene som medinddragne. De større børn har i højere grad været inddraget, men det er ikke noget, som det er muligt at få tydelige udsagn om.

Familiernes grundlæggende værdier

De familier, der er blevet interviewet, mener næsten alle, at de har fået en tilfredsstillende hjælp undervejs. Kun én familie mener ikke, at forløbet har ført til noget positivt. De øvrige familier mener, resultatet er blevet godt, også i de tilfælde, hvor der oprindeligt var tale om en tvangsmæssig foranstaltning.

Familiernes værdier om sagsbehandleren afspejles i deres beskrivelser af denne. Reelt er det således ikke muligt at interviewe om grundlæggende værdier uden at høre sagsbehandlerens holdninger og handlinger nævnt. Når familierne bliver bedt om at begrunde, hvorfor den nuværende sagsbehandler er så god, bliver det tydeligt, hvad de lægger vægt på, og dermed bliver det også tydeligt, hvad der i denne sammenhæng må betegnes som familiernes grundlæggende værdier.

Familierne har alle de samme grundlæggende værdier, uanset hvilken familietype der er tale om. Uanset hvordan spørgsmålene er stillet, er den grundlæggende værdi at blive set som et menneske, også når man har det svært og dårligt og eventuelt ikke selv kommunikerer helt godt. For alle

handler det helt enkelt om at blive set, blive hørt, blive respekteret, blive behandlet med værdighed og professionalisme.

Uanset hvem man er, så skal de [sagsbehandlerne] starte med at tale til en som en person. Hvis der ligger en sag, så skal de have læst sagen, så de kan stille spørgsmål ud fra den.

Jamen det vigtigste er, at de [sagsbehandlerne] skal lytte til forældrene og også til børnene. Måske skal de også snakke med nogen, der har lidt erfaring inden for området.

I interviewene fremtræder sagsbehandleren som den vigtigste person, brugerne møder, og den person, som det for dem er afgørende at få kontakt med, hvis de skal nå frem til et godt resultat. Også selvom der jo i de fleste kommuner er tale om visitationsudvalg og andre former for overordnet beslutningsvirksomhed omkring foranstaltninger, der koster penge.

De regler og den efteruddannelse, en kommune har, er en væsentlig del af de rammer, der sættes for sagsbehandlerens væremåde. Bedre organisatoriske rammer vil kunne forbedre indsatsen på den måde, at man tidligere vil kunne få en præcis forståelse af det aktuelle problem og dermed en hurtigere, og måske mere relevant indsats. Specielt familierne med et handicappet barn havde haft en meget lang vej i systemet, inden hjælpen kom.

FORSKELLIGE VEJE TIL IMPLEMENTERING

I dette kapitel vil vi overordnet og tværgående prøve at skildre de forskellige veje til en høj implementering af lovændringerne, som ud fra det foreliggende materiale kan identificeres. Vi vil på tværs af de fem organisatoriske niveauer beskrive en række faktorer, som synes at hænge sammen med høj implementering. Det vil blive gjort ved at undersøge en række af de karakteristika, flere eller alle de deltagende kommuner har til fælles.

Denne del af analysen har haft eksplorativ karakter. Det vil sige, at vi ikke på forhånd har haft én bestemt analyseramme til undersøgelse af succeskriterier eller stillet konkrete spørgsmål i interviewene til netop dette. I stedet har vi – efter at have gennemført de 96 interview – søgt at trække de forhold frem, som vi vurderer har haft størst betydning for den høje implementering. Som nævnt gøres dette tværgående, hvorfor der ikke vil være samme systematik, som vi har set det i de foregående kapitler. Kategoriseringerne er ikke nødvendigvis udtømmende eller gensidigt udelukkende, hvilket medfører, at en kommune kan “passe ind” flere steder på én gang. Ligeledes er vi opmærksomme på, at der kan være en række andre forhold, som har lige så stor eller endog større betydning for implementeringen end de forhold, vi har data om. Hensigten er imidlertid ikke at udvikle en generel model for vejen til høj implementering, men blot at pege på forhold, som synes at fremme en høj grad af implementering af lovændringerne.

Vi har kategoriseret de forskellige faktorer, som analysen peger på,

under tre overskrifter. Det er kommunens organisation, styringen og ledelsen af børneområdet samt karakteristika ved personalegruppen.

Overordnet set har det vist sig, at særligt tre forhold har haft meget stor betydning for arbejdet i børnesager i stort set alle de medvirkende kommuner i denne undersøgelse: *systematik*, *faglighed* og *kvalitet*. Disse tre forhold kan anvendes som samlebetegnelse for en lang række af de faktorer, vi vil nævne nedenfor, og vidner om, at de forskellige faktorer ikke kan ses isoleret fra hinanden. De er tværtimod gensidigt afhængige. Data giver imidlertid ikke belæg for at udtale sig om, hvilken konkret kombination af de forskellige faktorer der i en bestemt kommune vil fungere godt. Sammenhængene er for komplekse til at kunne konkludere så håndfast på dette.

Med dette in mente kan de faktorer, som vi anser for medvirkende til den høje implementering i de undersøgte kommuner, placeres under følgende tre hovedoverskrifter. Umiddelbart nedenfor bliver de enkelte dele nærmere beskrevet.

Organisation

- Adskillelse af myndigheds- og leverandørroller
- Oprettelse af familieafdeling/børneafdeling
- Oprettelse af visitationsudvalg
- Prioritering af samarbejde på tværs af sektorer
- Udviklingsorientering
- Ikke-antagonisme mellem politikere og administrative ledere på den ene side og sagsbehandlere på den anden side
- Bevidst satsning på kvalitetsudvikling af de administrative processer

Styring/ledelse

- Hjemtagning af foranstaltninger
- Tydeliggørelse af specifikt serviceniveau og mod til at ændre dette
- Værdibaseret ledelse
- Synlig ledelse/ledelse af ledelse
- Kompetenceudvikling
- Ingen resultatkontrakter med lederne (endnu)

Personalegruppen

- Akademisering
- Ildsjæle/forandringsagenter
- Omstillingsparathed

ORGANISATION

Kommunerne har for det første arbejdet meget med *adskillelsen af myndigheds- og leverandørroller* fx ved brug af BUM-inspirerede modeller (bestiller-udfører-modtager-modeller), selvom dette ikke er et krav forbundet med lovændringen. De kommuner, som har adskilt myndigheds- og leverandørrollen, har oplevet en større afklaring af, hvilke arbejdsopgaver og kompetencer der er placeret hos hhv. myndighed og leverandør. Det er ikke så afgørende, om leverandørerne organisatorisk er placeret inden for eller uden for den kommunale organisation (jf. nedenfor om hjemtagelse af tilbud). Det afgørende er, at der er en høj grad af klare rammer for relationen myndighed-leverandør.

Adskillelsen mellem leverandør og myndighed har medført en større gennemsigtighed i forhold til omkostninger ved ydelser. Det har ligeledes betydet, at en lang række leverandører har været nødsaget til at prisfastsætte deres ydelser, ligesom de har været nødt til at præcisere beskrivelsen af deres ydelser. Nogle har allerede etableret egentlige ydelseskataloger, andre er i gang med det. Endelig har adskillelsen også betydet, at der nu bedre og i større omfang kan ske en sammenligning af prisniveau mellem intra-kommunale og eksterne leverandører. I forbindelse med adskillelsen af myndigheds- og leverandørrollerne påpeger flere informanter, at den politiske fastsættelse af det kommunale serviceniveau samt specificering af målsætning på området og kontraktudformning er positive for både forvaltning og leverandører. Visitationsudvalget (se nedenfor) spiller en afgørende rolle i den forbindelse.

Adskillelsen af myndighedsroller og leverandørroller har derimod ikke haft den store indflydelse på konkurrencen på området. Tværtimod er der i flere kommuner opbygget en fast foranstaltningstvifte, hvor hver leverandør har sin specifikke niche af ydelser uden konkurrence (uanset om det er offentlige eller private leverandører).

Nogle af de kommuner, der ikke har indført adskillelse af myndigheds- og leverandørrollerne, har til gengæld etableret en kurator-funk-

tion, hvor kurator står for kontakten med kommunens eksterne leverandører, kontraktudformning etc.

For det andet vil vi nævne markante organisatoriske omstillingsprocesser som en vigtig faktor i forhold til en høj implementering af lovændringerne – her forstået som *oprettelsen af specialiserede familieafdelinger/børneafdelinger*. Nogle kommuner har opnået succes med sammenlægningen af børne- og voksenafdelingen til en familieafdeling. På den måde bliver foranstaltninger tænkt ind i forhold til familiens samlede situation frem for barnets alene. Herved kan man undgå alt for opsplittede indsatser, fx den sag, hvor en mor af den ene forvaltning blev sendt i jobtræning, samtidig med at den anden forvaltning vurderede, at barnet i større udstrækning skulle være hjemme hos moren. Andre har tænkt hele børneområdet sammen, dvs. daginstitutionsområdet, skoleområdet og det sociale område.

For det tredje har næsten alle kommuner *etableret et visitationsudvalg (VIS)*, hvor man har centraliseret kompetencen til at beslutte foranstaltninger. Det har indskrænket sagsbehandlernes økonomiske bevillingskompetence, men til gengæld har forvaltningen et bedre overblik over og kontrol med visiteringen til forskellige ydelser. I nogle kommuner er der repræsentanter fra den kommunale leverandørs side i VIS. Det bløder adskillelsen mellem myndigheds- og leverandørroller op. På den ene side kan henvisningen til en bestemt ydelse kvalificeres, fx med en vurdering fra den kommunale leverandørs side om, hvorvidt man har tilstrækkelig kompetence til at løse opgaven. På den anden side mindsker det uafhængigheden mellem bestiller og udfører i forhold til en given ydelse.

Prioritering af samarbejde på tværs af sektorer er, i forlængelse af ovenstående, det fjerde element, vi vil fremhæve som noget, der har positiv indflydelse på implementeringen i de medvirkende kommuner. På udvalgsniveau hører nogle af familieafdelingerne ind under samme udvalg som skolesystemet, hvormed kontakter og netværk spredes, og problemforståelser gøres fælles. Det samme er i nogle kommuner også tilfældet på forvaltningsniveau. Koordineret visitation, hvor repræsentanter fra skole- og daginstitutionsområdet deltager, medvirker til en oplevelse af at blive hørt, samtidig med at normalsystemet og specialsystemet gensidigt kan bidrage med erfaringer og input i sagerne. Derudover har udarbejdelsen af procedurer i forbindelse med indberetning fra normalsystemet samt tværfaglige møder og teammøder betydet en faglig sparring på både sagsbehandler- og leverandørniveau. Det er endvidere opfattelsen, at det har en positiv betydning for samarbejdet mellem forældre og skole i de tilfælde,

hvor begge parter inddrages. Således nævner nogle sagsbehandlere, at team-møder, hvor både skolelærere og forældre deltager, kan føre til ændret syn på hinanden og dermed fremme udviklingen i en sag. Det er samtidig bemærkelsesværdigt, at den eneste kommune, der ikke har givet høj prioritet til dette samarbejde i de foregående år, som nævnt tidligere er den kommune, der har flest knaster i samarbejdet mellem det sociale system og skolesystemet.

For det femte ses der i en række af kommunerne en høj grad af *udviklingsorientering*. Flere af kommunerne er foregangskommuner i den forstand, at de er med i første række i udviklingen af området i kraft af deltagelse i og igangsættelse af projekter af forskellig art, fx kompetenceudvikling og brugerundersøgelser. Denne udviklingsorientering har haft en afsmittende effekt på flere andre af de punkter, vi nævner nedenfor, og vidner om en organisationskultur, hvor værdierne om omstillingsparathed ikke bare er en teoretisk abstraktion. Netop en organisationskultur, hvor man over tid er vant til at udvikle arbejdet, fremhæves i Projekt Socialforvaltning som en af de kritiske succesfaktorer, der virker fremmende på forandringsprocesser (Lundgaard & Center for Forskning i Socialt Arbejde, 2004).

I forlængelse af ovenstående ses der – for det sjette – heller *ikke en antagonisme mellem politikerne og de administrative ledere på den ene side og sagsbehandlerne på den anden*. I nogle kommuner har det været sådan tidligere, men nu er der mere eller mindre fælles fodslag mellem både politikere, administrative ledere og sagsbehandlere, hvor alle kan se, at brugerne får en bedre kvalitet, når der arbejdes mere systematisk, samtidig med at kommunerne har fået en bedre økonomi.

Endelig er der – for det syvende – i en lang række kommuner sket en *bevidst satsning på kvalitetsudvikling af de administrative processer*. Alle kommuner har lagt stor vægt på at ændre i deres administrative processer, så der kommer højere grad af systematik, ensartethed, koordinering osv.¹ En del kommuner har satset på såkaldte team-møder, afdelingsmøder el. lign., hvor børnesagerne diskuteres i en form for plenum med deltagelse af en række sagsbehandlere, og hvor målet er at øge kvaliteten.

1. Højere grad af ensartethed i sagsbehandlingen var også et af resultaterne i Projekt Socialforvaltning (Lundgaard & Center for Forskning i Socialt Arbejde, 2004).

STYRING OG LEDELSE AF BØRNEOMRÅDET

Vi har identificeret en række forhold, som har at gøre med styringen og ledelsen af børneområdet, og som ser ud til at være medvirkende til at sikre en høj implementering. Det er, for det første, *hjemtagning af foranstaltninger*. I forbindelse med adskillelsen mellem myndigheds- og leverandørroller har nogle kommuner samtidig valgt at hjemtage leveringen af en række ydelser fra eksterne (primært private) leverandører til en kommunal leverandør/udførelsenhed. Formålet hermed har bl.a. været et ønske om at kunne styre økonomien bedre, at få styr på indholdet af indsatserne og servicen og at kunne følge bedre og mere systematisk op på sagerne. Generelt oplever man, at hjemtagningen fremmer koordination og kommunikation på tværs af forvaltningen og leverandører. Ligeledes giver flere respondenter udtryk for, at der sker en bedre opfølgning på sagerne efter hjemtagningen. Som vi har været inde på tidligere, indikerer dette, at indførelsen af adskillelse af myndigheds- og leverandørrollerne går fint i spænd med hjemtagelsen af foranstaltninger, så længe der fastholdes et kontraktligt forhold, og der sker en afklaring af myndighedens og leverandørernes respektive roller, samt at der foreligger et præcist defineret serviceniveau i kommunen.

Serviceniveauet er også i fokus i det andet forhold, vi her vil nævne som noget, der har positiv indvirkning på implementeringen af lovændringen. Størstedelen af de medvirkende kommuner har fra politisk hold både etableret og *tydeliggjort et specifikt serviceniveau*, som forvaltningen skal følge. Også i Projekt Socialforvaltning fremhæves det, at det er nødvendigt, at det på både det politiske og det administrative ledelsesniveau defineres, hvad der er god kvalitet inden for det givne serviceniveau. Desuden har flere kommuner også haft *mod til at ændre serviceniveauet*, hvis det har været anset for nødvendigt. Det gælder både det at sætte et (økonomisk) realistisk serviceniveau og evt. at skære i udbuddet af foranstaltninger. Flere af kommunerne i undersøgelsen har således været nødt til at sætte serviceniveauet i kommunen ned, ligesom nogle direkte har besluttet stort set ikke at benytte bestemte foranstaltninger, selvom de egentlig indgår i viften af foranstaltninger, som en kommune principielt skal kunne tilbyde sine borgere. Det bliver af de interviewede set som en legitim konsekvens af opfølgning og tilløb til effektmålinger, hvor negative resultater af en given foranstaltning medfører afskaffelsen af den pågældende

foranstaltning.² Det betyder på den ene side, at kommunerne tager opfølgning og effektmåling alvorligt og således ikke anvender foranstaltninger, som de har dårlige erfaringer med. På den anden side er det vigtigt at påpege, at kommunen i hver enkelt sag skal tage individuel stilling til, hvilken foranstaltning der må anses for at være den bedst egnede, og ikke bare a priori kan fravælge bestemte foranstaltninger. Det har derfor været vigtigt med politisk opbakning til disse processer, da antallet af klager i en periode steg markant i de kommuner, som nedsatte serviceniveauet og/eller skar i udbuddet af foranstaltninger.

Vender vi blikket mod den konkrete ledelse af området, tyder det for det tredje på, at både værdibaseret ledelse og det, som bliver kaldt synlig ledelse, kan have en positiv indvirkning på implementeringen. Hvad angår *værdibaseret ledelse*, har en række af kommunerne været gennem værdiprocesser, som har skærpet medarbejdernes fokus på værdierne i arbejdet. Et særligt vigtigt led i denne proces har været, at ledelsen har bakket kraftigt op omkring processen, ligesom det har været meget vigtigt for dem at have et værdisæt at arbejde efter både overordnet, men i høj grad også konkret (i en kommune er de fælles værdier blevet rammet ind og hængt op på gangene). I flere kommuner har man udviklet konkrete værktøjer til brug for den værdibaserede ledelse, ligesom man har haft – og løbende har – dage, hvor man diskuterer operationaliseringen af værdierne i arbejdet.

Det fjerde forhold er *synlig ledelse*, hvor man i flere kommuner har satset på at styre langt mere, og man fokuserer fra øverste ledelses side mere og mere på ledelse som konkret instrument. Det gælder også styring af mellemlederne – såkaldt ledelse af ledelse. Kommunerne har således både retorisk og reelt taget disse ledelsesinstrumenter i brug ved at bakke op om dem og ved at konkretisere brugen af dem.

I lyset af dette fokus på ledelse har man for det femte haft fokus på *kompetenceudvikling*. En del kommuner har videreuddannet deres medarbejdere, og efteruddannelse og kurser bliver vurderet meget positivt både hos ledelse og sagsbehandlere. Desuden peger flere respondenter på, at de via kurser og efteruddannelsesforløb kan bidrage til innovativ tænkning og fornyede redskaber i afdelingerne. Dette skyldes også, at der hos lederne er en lydhørhed over for de nye ideers mulige positive effekter.

2. Det skal bemærkes, at der ikke er tale om effektmålinger i stringent videnskabelig forstand, men om, at kommunerne hører eller mener selv at erfare, at denne eller hin foranstaltning ikke har nogen gavnlig effekt.

PERSONALEGRUPPEN

Set i lyset af det fokus, der er kommet på eksplicit ledelse i de medvirkende kommuner, herunder efteruddannelse, er det ikke mærkeligt, at der også er sket flere tiltag på personaleområdet. Her tænker vi for det første på en *akademisering* af medarbejderskaren. Flere kommuner har inden for de senere år ansat medarbejdere med akademisk baggrund i både forvaltningen (fx som mellemledere, udviklingskonsulenter, kvalitetskonsulenter, kuratorer o.l.) og som ledere af døgninstitutioner. Det vurderes positivt, idet de pågældende medarbejdere bibringer en faglig viden, som er af stor relevans for området.

Enkeltmedarbejders vigtige betydning er i det andet forhold omkring personalegruppen, som synes at have en positiv indvirkning på implementeringen af lovændringerne. Her tænker vi specielt på såkaldte *ildsjæle/forandringsagenter*. I en række kommuner har der været bevidsthed om sammensætningen af medarbejderstaben. Der er eksempler på kommuner, som har headhuntet medarbejdere med det formål at oparbejde en ny struktur i afdelingen og være bærere af denne udvikling. Samtidig har disse medarbejdere et naturligt engagement, som smitter af på andre medarbejdere og dermed fremmer udviklingen hen mod det ønskede mål. Ligeledes har det også været af stor betydning, at der på ledelsesniveau har været forandringsagenter involveret i bl.a. omstruktureringen i nogle kommuner.

Endelig tyder det på, at *omstillingsparathed* blandt både sagsbehandlere og ledere også har en stor positiv betydning for implementeringen. Det er således vigtigt, at alle er villige til at ændre både egne arbejdsprocesser og forvaltningens som sådan i forbindelse med omstruktureringer og nye arbejdsprocesser etc. Utilfredshed blandt sagsbehandlere i forbindelse med omorganisering har i nogle kommuner resulteret i udskiftning af nærmest hele sagsbehandlerstaben. Udskiftningen af en gruppe af sagsbehandlere til en ny (og yngre) gruppe har sikret fokus på de øgede dokumentationskrav og kvalitetsmål, som ledelsen ønskede. Det er samtidig sagsbehandlere med en del års erfaring, der udtrykker utilfredshed med indskrænkningen af kompetencer osv. i forbindelse med omstruktureringer. Den samme "generationskløft" synes også at gælde, hvad angår holdningen til at blive evalueret, om end vi skal påpege, at der ikke er tale om et repræsentativt udsnit af sagsbehandlere, og dermed kan der heller ikke drages faste konklusioner i den henseende.

TVÆRGÅENDE TENDENSER – EN SAMMENFATNING

I dette kapitel vil vi sammenfatte en række af de tendenser i interviewundersøgelsen, som går på tværs af de fem organisatoriske niveauer, undersøgelsen er gennemført på. De veje til høj implementering, der har kunnet uddrages af kommunernes praksis, er allerede nævnt i kapitel 7. Andre tværgående konsekvenser af lovændringerne kan imidlertid ikke anskues som egentlige “succeskriterier”, men er alligevel interessante for forståelsen af den udviklingsproces, som tydeligvis spores i kommunerne. Konkret vil vi sammenfatte omkring følgende temaer:

- Lovændringens betydning for forandringerne i kommunerne
- Betydningen for kvaliteten af sagsbehandlingen
- Tendensen til insourcing frem for outsourcing af ydelser
- Den tydeligere adskillelse af myndighedsroller og leverandørroller
- Opprioriteringen af tiltag i det nære miljø
- Forandringerne i foranstaltningsbilledet
- Forskelligheden hos familier med behov for hjælp
- Når brugeren føler sig hørt og set.

Afslutningsvis samles der på tværs af de fem organisatoriske niveauer op på

det overordnede spørgsmål om, hvilke konsekvenser lovændringerne har haft for henholdsvis styringsstruktur og ledelse, resultatkrav samt værdier.¹

LOVÆNDRINGEN IKKE UDSLAGSGIVENDE FOR FORANDRINGER

På et overordnet plan er det under ét vurderingen i de medvirkende kommuner, at den markante omstillingsproces, de enkelte kommuner har været igennem de seneste fire-fem år, ikke direkte er affødt af lovændringerne. Denne vurdering skal naturligvis ses i lyset af, at de medvirkende kommuner netop er udvalgt til undersøgelsen, fordi de i den forudgående, kvantitative undersøgelse ligger blandt de kommuner i hele landet, der i størst udstrækning har implementeret lovændringerne på udvalgte områder.² Disse kommuner har været tidligt ude, og de fleste af de deltagende otte kommuner har inden for de seneste år været igennem radikale udviklingsforløb.

På baggrund af resultaterne i delrapport I opstillede vi den antagelse, at blandt andet kommuner med et højt klientpres relativt tidligt oplever et incitament til at styrke og effektivisere sagsbehandlingen (Christoffersen, Hestbæk, Lindemann & Nielsen, 2005). Denne antagelse får støtte i den foreliggende interviewundersøgelse, da der er en helt tydelig sammenhæng mellem kommunernes ønske om at udvikle organisationen, og at kommunerne samtidig har været økonomisk pressede. Af den grund har de haft et stærkt incitament til at ændre kurs. Nogle kommuner var således allerede i gang med at forandre organisationen og opgaveløsningen, da lovændringen trådte i kraft 1. januar 2001. Som eksempel nævnes det i et par kommuner, at ændringerne i eftervænsregler, hvor unge fra 18-22 år også kan bevilges anbringelse og efterværn efter børnereglerne, blot var en legalisering af deres eksisterende praksis. Dette er et ganske naturligt forhold, da en lovændring ikke udspringer af den blå luft, men netop afspejler tendenser fra allerede igangværende processer i det praktiske liv, koblet med de politiske intentioner om at udvikle i en bestemt retning.

-
1. Denne analysestruktur med en opdeling i konsekvenser for henholdsvis styringsstruktur og ledelse, resultatkrav samt værdier var en del af det oprindelige opdrag fra Styrelsen for Social Service.
 2. Der er målt på, i hvilken udstrækning man inddrager børnene og de unge selv, forældrene, personer i det nære miljø, bruger støtteperson til forældrene under et barns anbringelse, benytter sig af de tværfaglige udvalg m.m., som beskrevet i bilag A.

Det betyder imidlertid ikke, at lovændringen ikke har haft betydning, men en lovændring af den pågældende karakter vil ofte slå igennem mere indirekte eller i samspil med andre samtidige processer i kommunerne. I nogle kommuner påpeger man således, at der har været en gensidig udviklingsproces i spændingsfeltet mellem lovens nye krav og intentioner på den ene side og kommunens egne udviklingsbehov på den anden side. Ligeledes vurderer man i de fleste kommuner, at de nye regler tydeligvis har affødt en række praksisændringer i forlængelse af de nye foranstaltningmuligheder. Mange ledere og medarbejdere oplever, at der med lovændringen kom en stærkere vægt på at kvalitetssikre sagsbehandlingen. Lokalt er det sket gennem fx krav om grundige § 38-undersøgelser og handleplaner.

Det skal også nævnes, at man i flere kommuner ikke ser ændringen af Serviceloven i 2001 som noget særligt, men betragter det som ét blandt en stadig strøm af ændringskrav, kommunerne skal forholde sig til. Selvom vi systematisk indledte alle interview med kort at ridse det væsentligste indhold i lovændringen op, kunne man i de fleste kommuner – ud over de konkrete ændringer i foranstaltningsbilledet, som fulgte – ikke udskille, hvilke specifikke tiltag netop denne lovændring (Lov nr. 466) havde bevirket.

Alt i alt er det som antaget indledningsvis vanskeligt at udskille, hvilke ændringer der fra 2001 og frem specifikt/primært skyldes lovændringerne – på nær de nye tiltag i foranstaltningsbilledet, som den nye lov foreskrev. Det betyder også, at vi i rapportens fem delanalyser har måttet tage den indgangsvinkel at fokusere på ændringer, der er fremkommet samtidig med eller i perioden efter lovændringen i 2001.

BEDRE KVALITET I SAGSBEHANDLINGEN

Når man baserer sig på politikernes, de administrative lederes, sagsbehandlernes og leverandørernes udsagn, peges der samstemmende på, at der i de senere år er sket en markant højnelse af kvaliteten i sagsbehandlingen. Sagsbehandlingen er blevet grundigere, og der etableres derfor et bedre beslutningsgrundlag. Det betyder igen, at man i større udstrækning får iværksat de mest hensigtsmæssige indsatser allerede første gang, i stedet for at trække borgeren gennem en række af mere eller mindre virksomme foranstaltninger. Både sagsbehandlere og ledere fremhæver det positive i brugen af elektroniske journaler og lignende redskaber, bl.a. fordi sagsbe-

handlingen bliver mere systematisk, og sagsforløbet bliver lettere at overskue for både borger og sagsbehandler.

Grundigheden betyder imidlertid langsommere og mere ressourcetrækvende sagsbehandling pr. sag, hvad også lederne anerkender. Nogle sagsbehandlere, men ikke alle, oplever markant mindre borgerkontakt end tidligere og mindre kontakt med samarbejdspartnere, simpelthen fordi der går mere tid med de administrative processer i sagsforløbet.

Samtidig oplever sagsbehandlerne dog også, at kontakten til borgerne generelt er bedre, fordi de er begyndt at inddrage børn og forældre på en helt anden måde, jf. kapitel 4 (dette var også et af resultaterne af Projekt Socialforvaltning (Lundgaard & Center for Forskning i Socialt Arbejde, 2004)). I den forstand kan man måske sige, at nogle sagsbehandlere oplever en relativt mindre, men bedre kontakt til borgeren. Forudsætningen for en grundigere sagsbehandling er altså, at der medgår flere ressourcer i det forberedende arbejde pr. sag, og hvis der ikke tages højde for dette i sagsfordelingen pr. medarbejder, kan det give anledning til frustrationer hos sagsbehandlerne. I flere kommuner er antallet af sager pr. sagsbehandler sat ned i erkendelse af en større administrativ byrde pr. sag. Der tegner sig i de otte deltagende kommuner en norm om, at sagsstammen er på 45-50 sociale sager pr. sagsbehandler.³

Vurderingen af, hvad ændringerne i sagsbehandlingen har betydet, afhænger dog også af, hvilket organisatorisk niveau man ser det fra. De administrative ledelser i familieafdelingerne finder, at det øgede fokus på fagligheden betyder, at der er foranstaltninger, der ikke mere iværksættes, fordi de – med styringsperspektiv for øje – ikke er nødvendige eller ligger uden for det politisk vedtagne serviceniveau. Nogle sagsbehandlere bakker op om denne vurdering. Andre sagsbehandlere mener, at ledelsen blander de økonomiske og de faglige hensyn uden at ville anerkende det, og således bliver økonomien styrende for, hvilke tiltag der vælges i konkrete sager. Sagsbehandlerne anerkender dog samlet set højnelsen af det faglige niveau.

Der er en stor variation i de metoder, kommunerne tager i anvendelse i forbindelse med forandringsprocesserne, både på procesplan og på redskabsplan. Nogle kommuner har købt sig til administrative systemer, som er udviklet i andre kommuner. Nogle kommuner har gennemført store udviklingsprocesser med brug af ekstern konsulentbistand. Nogle

3. Med sociale sager menes børnesager med en vist belastningstynge og fx ikke sager om tabt arbejdsfortjeneste, jf. Servicelovens § 28 og 29.

har lagt processen udelukkende inden for det traditionelle forvaltningsområde, mens andre har haft store tværsektorielle projekter på tværs af fx administrative ledere, sagsbehandlere, pædagoger og skolelærere. I beskrivelsen af de mange konkrete redskaber til styrkelse af sagsbehandlingen kan man få en fornemmelse af, at “den dybe tallerken” – fx den gode handleplansskabelon, den gode ramme for en § 38-undersøgelse – er blevet opfundet og genopfundet mange gange. Det giver overvejelser om, hvordan man kan styrke og systematisere læringen på tværs af kommuner, således at alle kommuner ikke altid skal starte forfra i en forandringsproces.

Alt i alt må man konstatere, at resultaterne af denne interviewundersøgelse understøtter, hvad vi også fandt i delrapport I, hvor en relativt stor andel af kommunerne havde indført forskellige administrative styringsredskaber med henblik på at øge kvaliteten i sagsbehandlingen (Christoffersen, Hestbæk, Lindemann & Nielsen, 2005).⁴

INSOURCING FREM FOR OUTSOURCING

Som det er fremgået af kapitel 7 om fælles karakteristika i kommuner med høj implementering, er de otte kommuners tilrettelæggelse af tilbudsviften, jf. Servicelovens kapitel 8, i stor udstrækning præget af insourcing frem for outsourcing. Kommunerne har etableret hver deres vifte bestående af en række kommunale forebyggende tilbud samlet under et familiecenter eller lignende. Som supplement hertil har kommunen måske driftsoverenskomst og tæt samarbejde med en eller flere døgninstitutioner, eller den har egen døgnplejeenhed, der også står for kontakten til amtslige institutioner og private opholdssteder. Interviewene giver det indtryk, at kommunerne langt hen ad vejen har været gode til at etablere en stort set dækkende vifte for den enkelte kommune, hvor man kun har brug for at søge andre leverandører end de sædvanlige i helt særlige sager.

Der er tale om kommunale vifter med gensidigt udelukkende tilbud, uden konkurrence imellem de forskellige leverandører. Tilbuddene er simpelthen af så forskellig karakter og med så forskellige målgrupper, at

4. Dog skal det nævnes, at vi i case-undersøgelsen i delrapport I ikke kunne se en øget tendens til at lave § 38-undersøgelser, når vi måler det på perioden 2001-2004, men til gengæld en endog meget stor stigning i andelen af sager med en eksplicit målsætning for indsatsen.

tilbuddene/leverandørerne snarere supplerer hinanden end konkurrerer med hinanden. Det vil sige, at kommunerne på den ene side har en næsten dækkende vifte af foranstaltninger, men at sagsbehandlerne og dermed borgerne på den anden side ikke har så mange valgmuligheder. Det betyder også, at der ofte ikke er konkurrence mellem de forskellige leverandører i kommunens vifte. Der findes kun én leverandør/udfører på en bestemt type ydelse.

Det er entydigt hos såvel politiske som administrative ledere, at det kommunale styringspotentiale i forhold til foranstaltningerne samt de ressourcer, der går hertil, opleves at være blevet styrket med denne insourcingproces.

Sammenholdt med de landsdækkende data i delrapport I (op.cit.) er det værd at bemærke, at der på landsplan er relativt mange kommuner, som ikke har adskilt myndighedsroller og leverandørroller, og at det netop er et område, hvor kommunerne i undersøgelsen adskiller sig fra mange andre kommuner. Ved at koble data fra de to undersøgelser får vi tilsammen et mere nuanceret billede af relationen mellem myndighedsroller og leverandørroller. Mange af de mindre kommuner, der ikke har adskilt rollerne, anfører jf. delrapport I forskellige strukturelle barrierer for at bruge private leverandører. I de otte kommuner, som alle er relativt store, ser det ikke ud til, at de strukturelle barrierer forhindrer, at man i større udstrækning bruger private leverandører. Kommunerne ønsker derimod at have en stram kontrol med leveringen af ydelser, både hvad angår kvalitet og indhold, og de vurderer, at de langt hen ad vejen får tilgodeset dette i kraft af en bred vifte af kommunale tiltag samlet under en hat.

ADSKILLELSE AF MYNDIGHEDSROLLER OG LEVERANDØRROLLER

En af ændringerne i styringsstrukturen, som også relaterer sig til insourcingprocessen beskrevet ovenfor, er, at stort set alle kommunerne arbejder på at få myndighedsroller og leverandørroller bedre adskilt. Det er fx sket ved at skille de kommunale leverandører ud i særskilte udførerenheder. I nogle kommuner til en anden afdeling placeret på Rådhuset, men ofte til særskilte familiecentre, der også er fysisk adskilt fra forvaltningen.

Kommunerne arbejder meget med at præcisere de krav, forvaltningen stiller til leverandørerne. Ligeledes arbejder leverandørerne med at operationalisere forvaltningernes krav i konkrete, målbare indikatorer, som

gør det muligt at foretage en entydig opfølgning på sagen og dermed dokumentere, at forvaltningen/borgeren får det for pengene, som var intentionen. Der er tydelige tegn på en bevægelse i retning af, at forvaltningen udarbejder bedre handleplaner, og at leverandørerne ydermere bliver bedre og bedre til at omsætte handleplanerne til målbar praksis. Samtidig arbejder såvel kommunale udførelsenheder som private leverandører med at beskrive deres ydelser mere præcist og med at prissætte dem som forløbere for de ydelseskataloger, som nogle allerede har udarbejdet.

Den økonomiske adskillelse mellem myndighed og leverandør er dog ikke fuldført, idet de kommunale ydelser ofte ikke er prissat. De kommunale udførelsenheder er økonomisk set finansieret af en basisbevilling. Der kan derfor blive en tendens til, at sagsbehandlere betragter de kommunalt leverede ydelser som gratisydelser, da adskillelsen økonomisk set ikke er ført helt igennem.

Også organisatorisk set er der eksempler på manglende adskillelse af rollerne. Det er fx, når kommuner vælger at organisere foranstaltninger som kontaktperson, personlig rådgiver eller støtteperson til forældrene under et barns anbringelse som tilbud, der varetages af (andre) medarbejdere i forvaltningen. For borgeren betyder det, at det kan være svært at vurdere, om den tildelte person nu taler borgerens eller forvaltningens interesser. Også i forvaltningen giver det en stor udfordring, fx for en støttepersons tavshedspligt over for forvaltningen i øvrigt, i forhold til den viden, vedkommende i fortrolighed opnår om borgeren. Man må antage, at kommunerne i de kommende år vil blive mere opmærksomme på denne rolleproblematik, ikke bare af organisatoriske grunde, men også af hensyn til borgernes retssikkerhed.

Alt i alt må det på baggrund af de mange interview konkluderes, at der i de deltagende kommuner er en tydelig bevægelse i retning af en mere og mere klar adskillelse af kommunernes myndighedsfunktion på den ene side og leveringen af ydelser på den anden side.

FOREBYGGELSE I DET NÆRE MILJØ

I alle de otte medvirkende kommuner beskriver man, hvordan man i større og større udstrækning tænker forebyggelsen ind i løsninger i barnets og den unges nære miljø. Det betyder bl.a., at man i større udstrækning end tidligere fx prøver at klare et barns problem lokalt frem for at sende barnet på specialskole ude af kommunen, ligesom man søger at etablere en række

nye tiltag målrettet ungegruppen for at undgå anbringelser. De trives bedre med ikke at blive deporteret, siges det.

Som nævnt har mange af de medvirkende kommuner etableret et familiecenter/familiehus, der varetager en række forebyggende ydelser, såsom åben familierådgivning, egentlige behandlingsforløb af børn, unge og familier og familieværksted for udsatte familier. Familiecenteret står også for rekruttering af eller har selv ansatte, der fungerer som fx kontaktperson, personlig rådgiver eller støtteperson til forældrene. Det er interessant at konstatere, at der – når man sammenholder brugernes oplevelse af at være blevet hjulpet med de lokale tilbud, kommunerne har etableret – faktisk synes at være en gruppe familier, som føler sig godt hjulpet af de tilbud, der leveres fra kommunernes familiecentre. Der er typisk tale om familier uden de helt store massive problemer (gruppen af familier med konkrete problemer, jf. kapitel 6). Det kunne således tyde på, at kommunerne med deres respektive tilbudsvifter er vel rustede til at håndtere problemerne hos de familier, der ikke er tungest belastede.

ÆNDRINGER I FORANSTALTNINGSBILLEDET

Ændringen af Serviceloven i 2001 medførte nogle helt konkrete ændringer i foranstaltningsbilledet. Fremover kunne kommunerne bl.a. etablere praktikophold for unge og efterværn efter Servicelovens regler, herunder opretholdelse af døgnophold og udslusningsophold for de 18-22-årige. Man kunne tildele kontaktperson for en hel familie, og forældrene skulle tilbydes en uafhængig støtteperson i forbindelse med deres barns anbringelse.

Det er interessant at se, at kommunerne har taget de nye tiltag til sig i meget forskellig udstrækning.⁵ Mens de fleste forældre i nogle kommuner tager imod tilbuddet om støtteperson, er der sagsbehandlere i andre kommuner, der endnu aldrig har oplevet forældre tage imod dette tiltag på trods af tilbud herom. Det samme gælder fx praktikophold til unge. I nogle kommuner finder man, at praktikophold er en ny og god mulighed, der tilgodeser nogle unges behov. I andre kommuner bruger man næsten ikke dette tiltag, bl.a. fordi det er vanskeligt at finde arbejdspladser, der vil tage unge i praktik.

5. For anvendelsen af disse tiltag på landsplan, se www.statistikbanken.dk, Sociale forhold, sundhed og retsvæsen, Bistand til børn og unge.

En anden tendens er, at nogle kommuner stort set fravælger hele elementer i foranstaltningstviften, som dermed heller ikke er til rådighed for borgerne i den pågældende kommune. Årsagen er, at kommunens opfølgning på brugen af disse tiltag indikerer, at der ikke er den store nytte af de pågældende tiltag. Eksemplerne fra vores interview er flere. En kommune har fravalgt praktikophold, fordi de alligevel er for vanskelige at få iværksat. Et par kommuner er holdt op med at bruge efterskole, da de ikke synes, at de unge generelt profiterer af dem. I stedet har de valgt at etablere lokale 10.-klassestilbud målrettet bogligt svage unge, måske med lettere adfærdsmæssige problemer. En kommune har fravalgt at bruge personlig rådgiver, da man vurderer, at det alligevel ikke hjælper, mens en anden kommune fremhæver netop personlig rådgiver som et genialt tiltag, der dels er vældig billigt, dels vældig effektivt. Atter andre har valgt at nedlægge egne døgninstitutioner, som var for dyre i drift for en enkelt kommune. I stedet søger man at anbringe i plejefamilier og på opholdssteder gennem kommunens egen døgnplejeforvaltning og går så gennem amtet, når man har døgninstitutionsbehov.

FAMILIER ER IKKE ENS

Et væsentligt resultat i brugerundersøgelsen er, at der viser sig nogle systematiske forskelle afhængigt af familiernes problemprofiler. Familierne opdeles i tre grupper: for det første familier med konkrete problemer, for det andet familier med stofmisbrug og for det tredje familier med flere og langvarige problemer, hvor et handicappet barn typisk har været indgangsvinklen til det offentliges indgriben, men hvor der i virkeligheden er tale om mere komplekse sociale problemer, som ikke bare vedrører det handicappede barn.

Familierne med konkrete problemer har følt sig godt hjulpet, fx ved redskaber og metoder til selv at håndtere familiens udfordringer. Flere af disse familier modtager ikke længere støtte. Familierne med misbrug har fået hjælp af en anden karakter, idet de typisk har fået anbragt et barn og accepterer, at det er den bedste løsning, så længe de er misbrugere.

Familierne med flere og langvarige problemer har typisk haft mere komplekse forløb, hvor flere føler, at deres problemer er blevet overhørt gennem mange år, og at hjælpen kommer alt for sent. Det er altså væsentligt at være opmærksom på, at de familier, der har behov for det offentlige hjælpesystem, ikke kan betragtes under én hat, men tværtimod er diffe-

rentierede i deres problemprofil og således også har forskellige indsatsbehov.

På forvaltningsniveau nævnes det i tre kommuner specifikt, at kommunen har et problem med i tilstrækkeligt omfang at iværksætte tilstrækkelige foranstaltninger over for børn, unge og familier med etnisk minoritetsbaggrund. Årsagen er, anføres det, at kommunerne ikke har udviklet en specifik strategi for arbejdet og derfor har berøringsangst over for minoritetsfamilierne, eller at sagsbehandlerne ikke føler, at de fagligt set står stærkt nok til at hjælpe disse familier. Konsekvensen er angiveligt, at der reelt gribes for lidt ind i disse familier, og at der herunder sker en "underanbringelse" af etniske minoritetsbørn og -unge. Det nævnes, at nogle kommuner accepterer forhold hos etniske minoritetsfamilier, de aldrig ville acceptere hos etnisk danske familier, med den begrundelse, at der er tale om kulturelle og ikke sociale problemer.

God sagsbehandling er, når brugerne føler sig hørt og set

Familierne har alle de samme grundlæggende værdier for sagsbehandlingen, uanset hvilken familietype der er tale om. Den grundlæggende værdi er at blive set som et menneske, også når man har det svært og dårligt og eventuelt ikke selv kommunikerer helt godt. For alle handler det helt enkelt om at blive set, blive hørt, blive respekteret, blive behandlet med værdighed. Forældrene har altså et ønske om responsivitet hos sagsbehandleren.

For forældrene fremstår sagsbehandleren som en helt central person at have en fornuftig samarbejdsrelation med, hvis de skal nå frem til et godt resultat. Både sagsbehandlerens faglige kompetencer, men også personligheden opleves som vigtige.

Alle føler sig godt behandlet af den sagsbehandler, de har nu. De fleste føler sig hørt på og inddraget, og at de i et vist omfang er med, når der udarbejdes handleplaner. Men de fleste har erfaringer fra tidligere stærkt utilfredsstillende forløb.

LOVÆNDRINGENS BETYDNING FOR STYRINGSSTRUKTUR, RESULTATKRAV OG VÆRDIER

Her skal der meget kort samles op på de overordnede ændringer, sådan som de er beskrevet dels ovenfor samt i kapitel 7, dels i de fem analyser på hver sit organisatoriske niveau.

Ændringer i styringsstruktur og ledelse

- De medvirkende kommuner har de seneste år etableret en meget strammere styring af børne- og familieområdet gennem indførelse af diverse administrative og ledelsesmæssige styringsredskaber, herunder en centralisering af den økonomiske beslutningskompetence. Samtidig har kommunerne arbejdet med at etablere en organisatorisk adskillelse af myndigheds- og leverandørroller, om end denne adskillelse endnu ikke er ført helt igennem på det organisatoriske plan.
- Kommunerne har som et resultat af de organisatoriske omlægninger samt diverse udviklingsprojekter opnået en øgning af kvaliteten i sagsbehandlingen, som fremhæves på stort set alle niveauer (dog ikke af brugerne, som heller ikke kan forventes at have dette perspektiv på forvaltningen). Sagsbehandlingen er blevet meget mere systematisk og grundig, bl.a. ved hjælp af nye arbejdsrutiner og elektroniske hjælpe-redskaber til at håndtere fx handleplaner, § 38-undersøgelser samt sagsforløbet som helhed med.

Ændringer i resultatkrav

- Kommunernes ledelser stiller nu krav om, at der i sagsbehandlingen bruges faste arbejdsredskaber til at standardisere sagsbehandlingen med. Ligeledes er der formuleret en række konkrete krav til sagsbehandlingsprocessen, fx at alle foranstaltninger skal rundt om afdelingslederen eller på visitationsudvalgsmøde. Kommunerne stiller ikke specifikke krav om fx et maksimalt antal anbringelser etc., men hver dyr foranstaltning vurderes nøje.
- Kommunerne har fået et langt større fokus på, at sagen ikke stopper med igangsættelsen af en foranstaltning. Tværtimod udfordres sagsbehandlere til at udvikle præcise målsætninger i handleplanen, som leverandøren af en ydelse kan operationalisere i behandlingsrettede

mål, således at det entydigt kan evalueres, hvorvidt både borgeren og kommunen får det, der er bestilt og betalt for. En højere grad af systematisk opfølgning på udviklingen i den enkelte sag og et forsøg på at evaluere effekterne af indsatserne er således en af de forandringer, undersøgelsen kan pege på.

- Der sker en omfattende efteruddannelse af det sagsbehandlende personale, og gennemgående er sagsbehandlerne tilfredse med deres muligheder for uddannelse. Flere kommuner har haft store udviklings- og efteruddannelsesprojekter på tværs af forvaltninger og/eller sektorer.

Ændringer i værdier

- Flere kommuner har decideret arbejdet med værdiledelse og omsætningen af værdier til den daglige praksis.
- Både de politiske og administrative ledere og sagsbehandlerne lægger stort vægt på den grundigere sagsbehandling. Begge parter anerkender betydningen heraf for en øget faglighed, som der hersker en fælles værdi om. Man kan sige, at det mere og mere bliver et fælles mål for forvaltningen at hjælpe familierne, frem for at sagsbehandleren er familiens advokat og står i et modsætningsforhold til forvaltningsledelsen. Sagsbehandlerne giver udtryk for, at der er langt større faglighed i indsatsen, og oplever som følge deraf også en forøget faglig stolthed over for det arbejde, de udfører.
- Inddragelsen af barnet, den unge og forældrene samt en helhedsbetragtning på familiens problemer indgår som et mantra i kommunerne, og mange oplever, at de har et meget mere frugtbart samarbejde med familierne, hvilket gavner løsningen af problemerne.
- Samtidig er der en værdimæssig bevægelse i retning af, at foranstaltninger så vidt muligt skal etableres i det nære miljø, og der lægges også større vægt end tidligere på foranstaltninger af forebyggende karakter frem for anbringelse. Kommunerne har i stigende grad en værdi om, at "vi kan godt klare det selv". Det er et typisk ønske, at det kun skal være nødvendigt at købe sig til få typer af specialforanstaltninger.
- Kommunerne har fokus på det tværsektorielle samarbejde. Nogle steder har man haft projekter, der både på det værdimæssige og det praktiske plan skal fremme samarbejdet mellem især socialsektoren og skolesektoren med henblik på at etablere en mere helhedsorienteret indsats over for familierne. Andre kommuner har tilstræbt en stærkere kobling af både socialsektor, daginstitutionsektor og skolesektor med

henblik på at inddrage børneområdet som helhed. Der er sket store forbedringer i dette samarbejde i flere kommuner, men det nævnes stadig som et smertensbarn, et problem, som der ikke er enkle løsninger på.

Alt i alt må det konstateres, at der i de medvirkende kommuner har været en betydelig udvikling i perioden siden lovændringen i 2001, såvel styringsmæssigt som værdimæssigt. Tilsyneladende er det en vanskeligere udfordring at få indarbejdet forskellige former for resultatkrav i det daglige arbejde, om end flere af kommunerne har et udviklingsarbejde i gang om netop dette. Som nævnt er det ifølge kommunernes selvforståelse ikke så meget ændringerne i Serviceloven pr. 1. januar 2001, der har været udslagsgivende for de markante forandringer i kommunernes arbejde med børn og unge med særlige behov. Nogle kommuner peger på, at udviklingen udelukkende er begrundet i interne behov. Andre vurderer, at der har været et samspil mellem lovændringer og kommunale udviklingsbehov.

Når man læser rapporten, må man samtidig erindre, at der er tale om mellemstore, store og meget store kommuner, som i delrapport I (op.cit.) havde en høj implementeringsgrad, hvad angår udvalgte mål knyttet til lovændringerne fra 2001. Det er således ikke gennemsnitskommuner og deres holdninger og adfærd, der beskrives i den foreliggende rapport. Men der er grund til at antage, at mange af de øvrige kommuner i løbet af de allernærmeste få år vil gennemløbe tilsvarende processer, ikke mindst fremskyndet af kommunalreformen.⁶

6. I bilag C er der navn, mailadresse og telefonnummer på kontaktpersoner i de otte deltagende kommuner. Man er velkommen til at kontakte disse, hvis man vil vide mere om, hvordan den enkelte kommune har håndteret udviklingsprocessen.

BILAG A

UDVÆLGELSE AF OTTE KOMMUNER TIL INTERVIEWUNDERSØGELSEN I DELRAPPORT II

Udvælgelsen af otte kommuner til interviewundersøgelsen i delrapport II er sket med udgangspunkt i kommunernes svar på en række spørgsmål (beskrevet nedenfor) i forbindelse med de landsdækkende spørgeskemaundersøgelser, jf. delrapport I (Christoffersen, Hestbæk, Lindemann & Nielsen, 2005).

Udvælgelsen har særligt taget udgangspunkt i kommunernes score på et sumindeks, som er konstrueret af faktorer, der alle kan siges at kunne bidrage til en styrkelse af “barnets bedste”. Det vil sige, at vi især har lagt forhold til grund for udvælgelsen, som indgår i kapitel 4 i delrapport I (om end faktorer fra andre kapitler også indgår). Der indgår med andre ord *ikke* spørgsmål, som afdækker, i hvilken grad kommunerne har implementeret administrative styringsforhold, der umiddelbart formodes at bidrage til en forøgelse af sagsbehandlingens fokus på de forskellige dele af begrebet “barnets bedste”. Årsagen er, at undersøgelserne i den foreliggende delrapport II netop skal være med til at afdække, ad hvilke “administrative veje og styringsformer” det er lykkedes de udvalgte kommuner at opnå et højt fokus på barnets bedste.

Konkret har vi udvalgt følgende faktorer i delrapport I (op.cit.) til at indgå i et sumindeks, hvor de enkelte spørgsmål vægter lige meget:

Fra kapitel 4 (“Barnets bedste”):

- Hyppigheden af inddragelse af barnet/den unge i forbindelse med § 38-udredning.
- Hyppigheden af samtale med berørte barn/unge ved påbegyndelse og ophør af foranstaltning.
- Hyppigheden af inddragelse af personer fra det berørte barns/unges nærmiljø i udredning/behandling af barnets/den unges problemer.
- I hvor høj grad sagsbehandleren gør noget aktivt for at sikre, at et anbragt barn/en anbragt ung bevarer kontakt til biologiske forældre.
- I hvilken udstrækning genanbringelser forekommer.

Fra kapitel 5 (Styrkelse af den tidlige indsats):

- Kontakthypighed til tilflytningskommunen, hvor en familie er flyttet fra kommunen.

Fra kapitel 8 (Kontinuitet i anbringelsen):

- Hyppighed af tildeling af støtteperson til forældre ifølge sagsbehandlerne.

Kapitel 10 (Øget kvalitet i sagsbehandlingen):

- Hyppighed af benyttelse af tværfaglig gruppe.
- Efter at have konstrueret indekset har vi opdelt kommunerne i fire strata efter kommunestørrelse (små, mellemstore, store og meget store kommuner). De kommuner, der er udvalgt til interviewundersøgelsen, er udelukkende valgt blandt de mellemstore, store og meget store kommuner under hensyntagen til den fremtidige kommunestørrelse efter kommunalreformen. Inden for hvert af strataene af mellemstore og store kommuner har vi valgt tre af de bedst scorende på indekset, mens vi inden for stratummet af meget store kommuner har valgt to kommuner. Dette igen set i lyset af kommunalreformen, hvor vi får knap så mange meget store kommuner, men til gengæld en lang række både mellemstore og store kommuner og slet ingen små kommuner.

I bilagstabel A1 nedenfor ses de medvirkende kommuners placering på fire udvalgte baggrundsvARIABLE (indbyggertal, beskatningsgrundlag, kommunetype og andelen af problembørn). Det fremgår, at kommunerne varierer på disse baggrundsvARIABLE inden for hver af de tre kommunestørrelser.

Bilagstabel A1

Fordelingen af kommunerne på baggrundsforhold.

Kommune	Indbyggertal	Beskatningsgrundlag pr. indbygger	Kommunetype	Andel problembørn
Stenløse	Ca. 13.000	Over 174.000	Hovedstadsregionen	Op til og med 2 pct.
Helsinge	Ca. 19.000	Over 174.000	Hovedstadsregionen	2-4 pct.
Ikast	Ca. 23.000	165.000-174.000	Bykommune	Op til og med 2 pct.
Svendborg	Ca. 43.000	165.000-174.000	Bykommune	2-4 pct.
Høje Taastrup	Ca. 46.000	Over 174.000	Hovedstadsregionen	2-4 pct.
Roskilde	Ca. 54.000	Over 174.000	Hovedstadsregionen	Op til og med 2 pct.
Frederiksberg	Ca. 92.000	Over 174.000	Hovedstadsregionen	Op til og med 2 pct.
Aalborg	Ca. 163.000	165.000-174.000	Bykommune	2-4 pct.

BILAG B

INTERVIEWGUIDE

Interviewguiden for henholdsvis politikere, administrative ledere og sagsbehandlere indeholder både generelle spørgsmål, der går på tværs af de tre organisatoriske niveauer, og mere specifikke spørgsmål rettet mod de enkelte niveauer. I interviewguiden nedenfor fremgår det af de overordnede spørgetemaer, hvilke(t) niveau(er) spørgsmålene er rettet mod.

Ved nogle spørgsmål er der en efterfølgende tekst i parentes. Det henviser til evt. svarmuligheder, man kunne præsentere informanten for, hvis vedkommende havde svært ved at svare på det stillede spørgsmål.

Interviewguide – politikere, forvaltningsledelse og sagsbehandlere

1. Baggrund
2. Styring og organisering af sagsbehandlingen (sagsbehandlere)
3. Foranstaltninger (sagsbehandlere)
4. Bestiller-udfører-niveauet (alle)
5. Overordnede ændringer (alle)
6. Behovsudvikling – rummelighed (sagsbehandlere)
7. Forvaltningsledelse/politikere (ledelse/politikere).

Introduktion til interviewet:

Vi er for Styrelsen for Social Service i gang med at gennemføre en evaluering af ændringerne i Serviceloven pr. 1. januar 2001 vedr. børn og unge med særlige behov, og hvordan det har påvirket den kommunale organisation. Formålet med lovændringerne var bl.a.

- at øge hensynet til barnets bedste
- at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen
- at fremme en tidlig indsats
- at øge kontinuiteten i børnenes liv mv.

Din kommune er udvalgt til at deltage i denne undersøgelse, fordi den hører til blandt dem, der er kommet længst med implementeringen på bestemte områder. Vi vil gerne spørge dig om, hvad der har bidraget til en høj implementering af lovændringerne, og hvilke ændringer i den kommunale organisation lovændringerne har ført med sig. Samtidig skal undersøgelsen medvirke til erfaringsoverførsel til kommuner, der ikke er kommet lige så langt.

1. Baggrund (alle)

Interviewpersonen og hendes/hans arbejde

- Stilling/funktion, ansvarsområde, antal år i stillingen/funktionen, karriereforløb.

2. Styling og organisering af sagsbehandlingen (sagsbehandlere)

Hvordan har styringen og organiseringen af sagsbehandlingen på området ændret sig med lovændringerne?

- Er der fx kommet flere faste procedurer i arbejdet, fx via retningslinjer for inddragelse af børn og unge eller involvering af barnets nære miljø, brugen af den tværfaglige gruppe jf. § 37 ved vanskelige sager, flere fastlagte arbejdsrutiner, skemaer for bestemte procedurer som § 38-undersøgelse, handleplaner osv.?
- Hvad har det betydet for sagsbehandlingen? (Mere systematik i arbejdsgangene, mere ensartet, mindre handlerum/mindre frihed til individuelle overvejelser i sagen, langsommere/hurtigere ...).

- Hvilke barrierer oplever du i forbindelse med brug af retningslinjer/ andre administrative styringsinstrumenter? (Bureaukratiske, tidskrævende, vanskelige, unødvendige ...).
- Bliver der i forbindelse med ændringer i styring og organisering stillet nye krav til jeres måde at udøve sagsbehandlingen på, fx krav om:
 - en vis andel sager med gennemført børnesamtale/undersøgelse/handleplan?
 - et maksimum på antal anbringelser/udgifter hertil pr. år?
 - et maksimum ressourceforbrug på bestemte ydelser?
 - incitament til at vælge bestemte foranstaltninger?
- Oplever du, at der er udviklet nye værdier for sagsbehandlingen i kølvandet på lovændringen? (Mere fokus på kvalitet, evidensbaseret, brugerinddragelse, systematik ...).
- Hvilke konsekvenser har ændringerne i styringen og organiseringen af sagsbehandlingen haft for brugerne? (Fx bedre kvalitet gennem højere systematik, øget inddragelse og dermed brugerorientering, gennemsigtighed ...).

3. Foranstaltninger (sagsbehandlere)

De nye foranstaltningers betydning

Lovændringen har medført nye foranstaltninger, der retter sig mod barnet og den unge eller forældrene. Det er fx støtteperson til forældrene under barnets anbringelse, praktiktilbud for den unge samt de nye efterværnstilltag for 18-22-årige, såsom kontaktperson/personlig rådgiver, opretholdelse af døgnophold og udslusningsordning, og det er kontaktperson for en hel familie.

- Hvordan vil du samlet set vurdere disse nye indsatser/foranstaltninger?
- Effekten af indsatserne (både samlet set og mere konkret)?
- Hvilke problemer løser de – dækker de udækkede behov?
- Bruges foranstaltningerne i det nødvendige omfang? Barrierer herfor?
- Hvilke typer af foranstaltninger mangler til børn og unge med særlige behov?

4. Bestiller-udfører-relationer (alle)

Der er større og større opmærksomhed på de forskellige roller i forvaltningen, ikke mindst på kommunens varetagelse af myndigheds- og leve-

randørroller. Der er ligeledes fokus på de forskellige typer af leverandører af offentlige ydelser.

Rolleopfattelse

- Skelner I mellem myndigheds- og leverandørrolle? Er I inspireret af særlige bestiller-udfører-modeller, udlicitering eller andet?

Anvendelse af forskellige leverandører

- Bruger I primært "interne leverandører" i egen kommune eller eksterne leverandører fra andre kommuner, amter, private, frivillige?
- Er der reelt valgmuligheder mellem flere forskellige typer af leverandører for ydelser rettet mod børn og unge med særlige behov?
- I vores tidligere undersøgelse viser der sig en gruppe af sagsbehandlere, som foretrækker kommunale tilbud, og en gruppe, der foretrækker amtslige eller private tilbud. Hvor vil du placere dig selv/din kommune?

5. Overordnede ændringer (alle)

De største forandringer som følge af lovændringen

- Når du sammenligner arbejdet i dag med perioden før lovændringen i 2001, kan du så pege på nogle ændringer, som kan være forbundet med lovændringen?
- Hvad har lovændringen betydet for den samlede indsats over for børn og unge med særlige behov?
- For kvaliteten af sagsbehandlingen?
- Hvilken betydning har lovændringen haft for brugerne?
- Hvilken betydning har lovændringen haft for balancen mellem det værdistyrede element og det regelstyrede element i arbejdet?
- Kan du beskrive ændringernes betydning i forhold til de overordnede mål i lovændringen, fx:
 - hensynet til barnets bedste?
 - øget kvalitet i sagsbehandlingen?
 - tidligere indsats?
 - øget kontinuitet i udsatte børns og unges liv?
 - mere glidende overgang til voksertilværelsen for udsatte unge?

6. Behovsudvikling – rummelighed (sagsbehandlere)

Behovsudvikling hos familierne

- Hvordan vurderer du samlet set behovsudviklingen hos de børn og unge, I beskæftiger jer med, siden lovændringen i 2001?
- Hvordan matcher viften af foranstaltninger på den ene side og behovene hos familier med udsatte børn på den anden side hinanden? Forandringer siden lovændringen?

Normalsystemets rummelighed

- Hvordan vurderer du udviklingen i normalsystemets rummelighed siden 2001? Forandringer i tilknytning til lovændringen?
- Har værdierne for normalsystemet og dets rummelighed ændret sig siden lovændringen?

7. Særligt til politikere/forvaltningsledelse

Styringsstruktur og krav i den administrative ledelse og tydelige værdier/mål for indsatsen

Er der sket ændringer i styringsstrukturen og ledelsen af området?:

- Er der som følge af lovændringerne sket ændringer i organiseringen af området? Der tænkes på ændringer i udvalgsstruktur, placering af fagområdet i andet udvalg, organiseringen af sagsbehandlerne (team, tværgående faggrupper etc.).
- Er den administrative ledelse af området ændret som følge af lovændringen? Hermed menes, hvordan ansvar for den samlede indsats er placeret – hos en chef eller delt på eksempelvis skolechef og socialchef.
- Er ledelsens rolle blevet ændret som følge af lovændringerne gennem eksempelvis tydeligere krav til ledelsen fra politisk hold, tættere involvering i valg af tilbud?
- Er der indført fast opfølgning, eksempelvis evaluering, effektmåling, statusredegørelser?

Særligt til Børn og unge-udvalgsmedlemmer

- Har lovændringen betydet en ændret organisering omkring udvalget? Her tænkes på, hvilken afdeling der betjener udvalget, hvilke medarbejdere der fast deltager i udvalgets møder, samt hvordan kontakten til sagsbehandlerne er.
- Er der indført en fast opfølgning på sagerne? Eksempelvis statistikoplysninger om antal sager, der ankes, samt udfald af anker. Orienteres udvalget om forløb i sager?

Er der sket ændringer i de resultatkrav, der stilles til området?

- Er der opstillet resultatkrav til ledelse? Eksempelvis økonomiske sanktioner for ikke at opnå de opstillede mål på området eller bevarelse af ekstra midler på området, når der vælges billigere foranstaltninger end fx de amtslige?
- Er der opstillet resultatkrav til sagsbehandlere om eksempelvis tidsforbrug til § 38-undersøgelser, økonomiske rammer for valg af tilbud etc. – og hvordan er disse krav i givet fald introduceret?
- Er der opstillet resultatkrav til leverandørerne – kommunale/eksterne, herunder opstillet specifikke kvalitetsmål? Eksempelvis krav til opfyldelse af bestemte indsatser eller opnåelse af bestemte mål – og eventuelle økonomiske sanktioner.
- Er der indført nye instrumenter i sagsbehandlingen, eksempelvis en fast metode eller arbejdsrutine, eller et fælles sprog, der skal anvendes i alle sager?

Er der sket ændringer i de grundlæggende værdier for kommunens indsats?

- Er der fra ledelsens side gennemført værdidrøftelser med sagsbehandlerne?
- Er der sket ændringer i krav til inddragelse af brugerne, herunder andre aktører tæt på barnet/familien?
- Er der formuleret tydelige målsætninger på området – er målsætningerne nedskrevne?

Særligt til Børn og unge-udvalgsmedlemmer

- Har Børn og unge-udvalget været inddraget i værdidrøftelser med socialudvalg, administrativ ledelse og sagsbehandlere?

Synlig ledelse, krav til medarbejder, samt inddragelse af øvrige parter på området

Hvordan påvirker styringsstrukturen arbejdet med de udsatte børn og unge?

- Arbejdes der bevidst med en synlig ledelse over for sagsbehandlere, leverandører og brugere? Eksempelvis inddragelse af leder i sager for godkendelse, om lederen er sparring for sagsbehandlerne, om lederen løbende drøfter området med alle sagsbehandlere.
- Er der indført nye styringsredskaber over for leverandører – kommunale og eksterne? Eksempelvis resultatkontrakter, faste evalueringsmøder, krav om løbende tilbagemeldinger, ekstern vurdering af leverandørens indsats.

Hvilke krav stilles der til resultaterne af arbejdet på området?

- Er der indført mål for indsatsen over for børn og unge? Eksempelvis forebyggende indsats, sikring af skolegang, brug af familiens ressourcer.
- Er der formuleret målsætninger for den enkelte sagsbehandlers arbejde? Eksempelvis opfølgning på anbringelser, anvendelse af faste metoder etc.

Hvordan tydeliggøres de værdier, der arbejdes efter?

- Er der gennemført efteruddannelse til at understøtte arbejdet med lovændringerne?
- Er medarbejdere, eksterne eksperter, samarbejdspartnere, leverandører, brugere inddraget i udarbejdelsen af skriftlige retningslinjer?
- Er der udarbejdet informationsmateriale målrettet sagsbehandlere, leverandører og brugere?

Samspil med øvrige aktører på området – professionelle og frivillige

Er ledelsessamarbejdet i kommunen ændret?

- Er der etableret nye samarbejdsstrukturer med eksempelvis (ledelsen af) skoleområdet med særligt fokus på at rumme de udsatte børn i normalsystemet?
- Hvilke krav stilles der til kommunens samlede indsats?
- Er der opstillet krav til inddragelse af andre aktører – kommunale, frivillige foreninger (spejder, idræt mv.)?
- Er der etableret fælles værdier som følge af lovændringerne?
- Er der gennemført overordnede drøftelser af samspejlet mellem normalområdet og den konkrete indsats for truede børn og unge?
- Er der informeret bredt om værdier på dette område til institutioner, skoler, fritidsaktiviteter mv.?

Særligt til Børn og unge-udvalgsmedlemmer

- Har lovændringen betydet en ændring i det indstillingsmateriale, udvalget modtager? Eksempelvis indhold af forundersøgelse og handleplan, om barnets/den unges holdning tydeligt fremgår osv.
- Er fremstillingen af sagerne ensartet, uanset hvilken sagsbehandler/familiecenter sagen kommer fra?
- Erfarer udvalget, at der i stigende omfang er forsøgt forebyggende foranstaltninger forud for beslutningen?
- Er det et enigt udvalg, der træffer beslutning i sagerne, eller afgives der dissens fra dommer, psykolog eller politikere? (Sammensætning af udvalg på de politiske pladser).

Forbedringer

- Hvis du afslutningsvis skal give dit eget bud på, hvad der yderligere kan forbedre arbejdet med udsatte børn og unge, hvad kunne det så være (mere end blot økonomi)?

BILAG C

KONTAKTPERSONER I DE MEDVIRKENDE KOMMUNER

Frederiksberg Kommune

Familieafdelingen

Afdelingschef Hans Henrik Plange

Mail: hapl01@frederiksberg.dk

Tlf.: 3821 3600

Børne- og ungekonsulent Merete Bonne

E-mail: mebo01@frederiksberg.dk

Tlf.: 3821 3610

Smallegade 1, 2000 Frederiksberg

Helsingør Kommune

Jette Haugsted

E-mail: JEH@helsingor-kommune.dk

Tlf.: 4877 7679

Rådhuset, Rådhusvej 3, Postbox 10, 3200 Helsingør

Høje-Taastrup Kommune
Familie- og socialcentret
Jan Skadhauge
E-mail: JanSk@htk.dk
Tlf.: 4359 1351
Bygaden 2, 2630 Taastrup

Ikast Kommune
Familierrådgivningen
Afdelingsleder Tove Søgaard Jensen
E-mail: tsj@ikast.dk
Tlf.: 9960 4000
7430 Ikast

Roskilde Kommune
Afdelingschef i Familieafdelingen Margit Næsby
E-mail: margitn@roskildekom.dk
Tlf.: 4631 5800
Køgevej 90, 4000 Roskilde

Stenløse Kommune
Børne-Familiekonsulent Rikke Westergaard
E-mail: rwe@stenlose.dk
Tlf.: 4719 3440
Rådhuset, Rådhusvej 2, 3660 Stenløse

Svendborg Kommune
Afdelingschef Anders Skare
E-mail: sfaask@Svendborg.dk
Tlf.: 6321 5700
Rådhuset, 5700 Svendborg

Aalborg Kommune
Social- og sundhedsforvaltningen
v/Annette Strauss
E-mail: ast-social@aalborg.dk
Tlf.: 9931 2545
Sønderbro 12, 9000 Aalborg

REFERENCER

- Christoffersen, M., Hestbæk, A-D., Lindemann, A. & Nielsen, V.L. (2005): *Nye regler for udsatte børn og unge. Evaluering af kommunernes implementering af ændringerne i Serviceloven pr. 1. januar 2001*. Delrapport I. København: Socialforskningsinstituttet.
- Danmarks Statistik (2004): *Statistiske efterretninger: Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*, 2004:19, 15. november 2004, Bistand til børn og unge. København: Danmarks Statistik.
- Dansk UNICEF Komite & Socialministeriet (1991): *Konventionen om Barnets Rettigheder*. København: Dansk UNICEF Komite og Socialministeriet.
- Egelund, T. (2002): *Metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge. 2. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge*. København: Socialforskningsinstituttet, arbejdspapir 3:2002.
- Kommunernes Landsforening (1999): *Nye vinde i den kommunale økonomistyring*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (2000): *Supplementsskrivelse om børn og unge med særlige behov*. Budgetvejledning 2001. Skrivelse 5-10.
- Lundgaard & Center for Forskning i Socialt Arbejde (2004): *Dialog til forandring. Sammenfatning af resultaterne fra projekt Den Gode Dialog – fra ord til handling*. Odense: Styrelsen for Social Service.

Socialministeriet (2000): *Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område*. Lov nr. 466 af 31. maj 2000.

Styrelsen for Social Service (2003): Projektbeskrivelse i forbindelse med udbud af evalueringsopgaven. Odense.

Webadresser

www.social.dk

www.statistikbanken.dk

Kommuner i udvikling på børneområdet

Ændringerne i Serviceloven 2001. Delrapport II

De store kommuner, som i højest grad har implementeret ændringerne i Servicelovens børneregler fra 2001, har gennemgået en fundamental omstillingsproces. Der er sket både værdimæssige og organisatoriske forandringer, og der er sket en markant kompetenceudvikling af sagsbehandlerne.

Denne rapport indeholder resultaterne af en interviewundersøgelse, som Socialforskningsinstituttet har gennemført for Styrelsen for Social Service. Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvordan man i kommunerne oplever konsekvenserne af ændringerne i Servicelovens børneregler i 2001, der blandt andet skulle sikre en øget kvalitet i sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet. Undersøgelsen er foretaget blandt otte af de store kommuner, der i højest grad har implementeret lovændringerne, sådan som det blev målt i den første afrapportering fra undersøgelsen.