



*December 2015*

# **SOCIALSTYRELSEN**

## **Evaluering af Serviceloven**

§ 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke  
§ 153 om den skærpede underretningspligt

## Indholdsfortegnelse

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INDLEDNING</b>  | <b>2</b>  |
| 1.1      | Baggrund og formål .....   | 2         |
| 1.2      | Læsevejledning .....   | 3         |
| 1.3      | Sammenfatning og konklusion .....                                    | 4         |
| 1.4      | Evalueringsens datagrundlag .....                                    | 7         |
| <b>2</b> | <b>LOVÆNDRINGERNE</b>  | <b>9</b>  |
| 2.1      | Lovændringer, formål og kontekst .....                               | 9         |
| 2.2      | Udveksling af oplysninger uden forældre samtykke - § 49 a .....      | 10        |
| 2.3      | Den skærpede underretningspligt - § 153 .....                        | 12        |
| <b>3</b> | <b>KOMMUNERNES TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE</b>                            | <b>16</b> |
| 3.1      | Indledning .....   | 16        |
| 3.2      | Kommunernes organisering af tværfagligt samarbejde .....             | 17        |
| 3.3      | Overordnet implementering af de to lovbestemmelser .....             | 24        |
| <b>4</b> | <b>UDVEKSLING AF OPLYSNINGER UDEN FORÆLDRESAMTYKKE - § 49 A</b>      | <b>26</b> |
| 4.1      | Indledning .....   | 26        |
| 4.2      | Holdninger til udveksling af oplysninger uden forældresamtykke ..... | 27        |
| 4.3      | Kommunernes implementering af og kendskab til § 49 a .....           | 30        |
| 4.4      | Kommunernes anvendelse af § 49 a .....                               | 35        |
| <b>5</b> | <b>DEN SKÆRPEDE UNDERRETNINGSPLIGT - § 153</b>                       | <b>41</b> |
| 5.1      | Indledning .....   | 41        |
| 5.2      | Kommunernes implementering af § 153 .....                            | 42        |
| 5.3      | Kommunernes anvendelse af § 153 .....                                | 44        |
| 5.4      | Ændringer i forbindelse med Overgrebspakken .....                    | 55        |
| 5.5      | Betydning for den tidlige og tværfaglige indsats .....               | 61        |
| <b>6</b> | <b>APPENDIKS: EVALUERINGSDESIGN OG METODE</b>                        | <b>65</b> |
| 6.1      | Evalueringsdesign .....  | 65        |
| 6.1      | Metodedesign .....   | 68        |

# 1 INDLEDNING

## 1.1 BAGGRUND OG FORMÅL

Denne rapport formidler resultaterne af anden del af evalueringen af Servicelovens § 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og § 153 om præcisering af fagpersoners skærpede underretningspligt. De to bestemmelser blev i forlængelse af Barnets Reform vedtaget ved lov nr. 628 af 11. juni 2010 og trådte i kraft 1. januar 2011. For at kunne følge anvendelsen og vurdere udbyttet af reglerne, blev det samtidig besluttet, at de to regler skulle evalueres henholdsvis et og tre år efter deres ikrafttrædelse.

Evalueringen består af to selvstændige dele: En midtvejsevaluering, der blev offentliggjort i foråret 2013, og nærværende slutrapport.

Formålet med den samlede evaluering er at belyse, hvordan kommunerne implementerer og anvender de nye regler i praksis, samt hvordan reglerne bidrager til at styrke kommunernes tidlige og tværfaglige arbejde i forhold til børn og unge. Den samlede evaluering skal således give svar på:

1. Hvilke forhold har betydning for implementeringen af lovændringerne, og hvilke initiativer har kommunerne taget med henblik på at implementere lovændringerne som del af det tværfaglige samarbejde?
2. Hvordan anvendes de nye regler på a) ledelsesniveau, b) blandt myndighedssagsbehandlere og c) blandt fagpersoner i kommunerne?
3. Hvordan oplever fagpersoner og myndighedssagsbehandlere, at lovændringerne understøtter en tidlig tværfaglig indsats?

Konkret er der i forbindelse med evalueringen udviklet en række evalueringsspørgsmål, som skal adresseres i den samlede evaluering. Disse spørgsmål fremgår af boksen nedenfor.

### Evalueringen besvarer følgende spørgsmål:

1. Hvilke forhold i kommunerne har betydning for implementeringen af lovændringerne, herunder
  - a. Hvordan er det tværfaglige samarbejde organiseret i den enkelte kommune i forhold til lovændringerne?
  - b. Hvilken betydning har kommunestørrelse, geografi, kommunernes økonomi på det udsatte børne- og ungeområde, den interne organisering af det udsatte børne- og ungeområde og 'tradition' for tværfagligt samarbejde?
2. Hvilke initiativer har kommunerne taget med henblik på at implementere det tværfaglige samarbejde?
3. Hvilke forhold kan med henblik på at udvikle 'best practice' forklare forskelle på kommunernes implementering og anvendelse af det tværfaglige samarbejde?
4. Hvordan anvendes de nye regler på ledelsesniveau, sagsbehandlerniveau og blandt fagpersoner i kommunerne?
5. Hvordan oplever myndighedssagsbehandlere, fagpersoner, forældre og unge, at lovændringerne understøtter en tidlig tværfaglig indsats?
  - a. Oplever myndighedssagsbehandlere, at den nye lovgivning i praksis kvalificerer sagsbehandlingen og fremmer en tidlig indsats?
  - b. Oplever fagpersonerne, at de nye regler fremmer hensynet til barnet samt fremmer samarbejdet mellem fagpersoner og myndighedssagsbehandlere?
  - c. Hvordan opleves et sagsforløb fra forældre og unges side?



I midtvejsevalueringen var der stort fokus på kommunernes implementering af de to lovbestemmelser samt organiseringen af det tværfaglige samarbejde. Der er derfor fokuseret på besvarelse af evalueringsspørgsmål 1-3 i denne del af den samlede evaluering. Evalueringsspørgsmål 4 er også adresseret i midtvejsevalueringen, ligesom tidlige indikationer i forhold til evalueringsspørgsmål 5 er fremlagt i midtvejsrapporten.

Slutevalueringen samler tråden op fra midtvejsevalueringen, hvilket betyder, at i det omfang slutevalueringen kan supplere og uddybe resultaterne fra midtvejsevalueringen, vil det fremgå af nærværende rapport. Det gælder eksempelvis i forhold til kommunernes implementering af § 49a. Her viste midtvejsevalueringen udfordringer i implementeringen generelt i kommunerne. Dette fund samler slutevalueringen op på, giver en opdateret status og undersøger sammenhængen mellem implementeringsgrad og de ansvarlige i kommunernes holdning til muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke. Et andet eksempel på at slutrapporten bygger videre på midtvejsevalueringen er evalueringsspørgsmålet vedrørende anvendelsen af de nye regler. BDO har i forbindelse med evalueringen udviklet en registreringsdatabase, som evalueringens casekommuner har anvendt i perioden mellem første og anden del af evalueringen.

Resultater fra denne database giver nye vinkler og uddyber forståelsen af, hvordan kommunerne anvender de nye regler. Et tredje eksempel er, at der samtidig med ændringerne i forbindelse med Barnets Reform er gennemført yderligere ændringer med relevans for § 153 i relation til Overgrebspakken. Foreløbige erfaringer med disse ændringer adresseres også i rapporten.

Desuden fokuserer slutevalueringen særligt på evalueringsspørgsmål 5, det vil sige sagsbehandleres, fagpersoners og forældres oplevelse af, hvordan lovændringerne understøtter en tidlig tværfaglig indsats.

Slutevalueringen kan således læses som en selvstændig rapport, hvilket også gælder midtvejsevalueringen. Midtvejsevalueringen kan hentes [her](#).

## 1.2 LÆSEVEJLEDNING

Rapporten er bygget op på følgende måde:

- I kapitel 1 gives en sammenfatning af evalueringens resultater. Endvidere beskrives evalueringens datagrundlag kort.
- I kapitel 2 beskrives og belyses de to lovbestemmelser, herunder beskrives relevante bestemmelser i Overgrebspakken.
- Kapitel 3-5 præsenterer resultaterne af den empiriske undersøgelse af kommunernes implementering og organisering af henholdsvis det tværfaglige samarbejde (kapitel 3), af kommunernes implementering og anvendelse af § 49a (kapitel 4) samt § 153 (kapitel 5) på landsplan og i de ni casekommuner.
- I appendiks (kapitel 6) beskrives evalueringens anvendte metoder i dybden.

### Begrebsafklaring

I rapporten anvendes følgende benævnelser for de involverede og beskrevne kommunale medarbejdere:

**Ledende sagsbehandlere:**

Ledende sagsbehandlere ansat i kommunernes myndighedsafdelinger på børn og familieområdet. Der kan også være tale om en faglig koordinator.

**Myndighedssagsbehandlere:** Socialmyndighedssagsbehandlere/socialformidlere ansat i kommunernes myndighedsafdelinger på børn og familieområdet. Gruppen består både af sagsbehandlere, der er placeret i modtageenheder, forebyggelsesteam samt foranstaltnings- og anbringelsesteam.

**Fagpersoner:** Medarbejdere og ledere ansat på almenområdet, herunder på skoler og i dagtilbud (børnehaver, vuggestuer og dagplejer), dagplejepædagoger/-konsulenter, psykologer, tale-/høreplejere, sundhedsplejersker, SFO-ledere og pædagoger.

Af kapitel 6 fremgår det, hvilke fagpersoner der har deltaget i de konkrete casekommuner, men i rapporten vil det være samtlige faggrupper, der indgår i det tværfaglige samarbejde, der henvises til, når benævnelsen *fagpersoner* anvendes.

## 1.3 SAMMENFATNING OG KONKLUSION

I dette afsnit præsenteres den samlede evaluerings konklusioner kort. Hovedvægten er på konklusioner fra indeværende slutevaluering, og disse er suppleret med centrale punkter fra midtvejsevalueringen.

Afsnittet disponeres ud fra de overordnede evalueringsspørgsmål.

### 1.3.1 IMPLEMENTERING OG INITIATIVER

*Hvilke forhold har betydning for implementeringen af lovændringerne, og hvilke initiativer har kommunerne taget med henblik på at implementere lovændringerne som del af det tværfaglige samarbejde?*

Den formelle struktur og organisatoriske inddeling i myndighedsafdelingen fremstår forskellig fra kommune til kommune. Siden 2012 er der arbejdet med organiseringen i myndighedsafdelingen i kommunerne. En tendens er, at en række kommuner er gået væk fra en distriktsopdelt myndighedsafdeling og i højere grad organiserer afdelingen ud fra barnets alder, foranstaltningstype eller i forhold til faser i sagsbehandlingen.

Et hovedtræk er, at et flertal af kommunerne (81 %) i 2014 har etableret en modtageenhed. Evalueringen viser, at modtagerenheden betyder:

- At hastigheden, hvormed underretninger behandles, øges.
- At underretninger og henvendelser modtages og behandles mere ensartet.
- At der for fagpersoner er mulighed for hurtig kontakt og sparring.

BDO vurderer, at etablering af en modtageenhed kan medvirke til at skabe en systematik om kravene til sagsbehandlingen i Overgrebspakken. Eksempelvis giver myndighedssagsbehandlere placeret i en modtageenhed i højere grad udtryk for, at de systematisk udsender kvitteringer og tilbagemeldinger.

Samtidig peger evalueringen på nødvendigheden af at have opmærksomhed på:

- At nødvendig information fra modtageenheden bliver viderebragt.
- At der tages hånd om familierne i overgangen fra det indledende underretningsmøde i modtageenheden til myndighedssagsbehandlere, der skal udføre 50 § undersøgelsen.

Et andet væsentligt forhold, der har betydning for implementering af lovændringerne, er kendskabsgraden blandt relevante faggrupper. Evalueringen viser:

- At der er størst kendskab til § 153 frem for § 49a.
- At tre fjerdedele af kommunerne ikke aktivt har forsøgt at sprede viden om § 49a i form af udarbejdelse af skriftlige materialer.
- At der er en tydelig sammenhæng mellem ledelseslag og kendskabsgrad: Kendskab til lovændringerne fremstår mere tydelig hos de ledende sagsbehandlere og i noget mindre og varieret udstrækning hos myndighedssagsbehandlere og øvrige fagpersoner i almenområdet.

Den organisatoriske struktur i myndighedsafdelingen skaber den formelle ramme for det tværfaglige samarbejde. Men evalueringen peger på, at en fast mødestruktur mellem de involverede fagpersoner bedst understøtter det tværfaglige samarbejde i forhold til en mere løs organisering af mødet mellem fagpersoner.

Det anbefales derfor, at der i det tværfaglige samarbejde sikres:

- **En tovholder:** Tovholder skal sætte fokus på styring af møderække og mødeafholdelse.
- **Opsamling:** Der skal samles op på de afholdte møder, således at der sikres handling i forhold til det af-talte.

- **Handlemuligheder:** Der skal skabes klarhed omkring handlemuligheder for de deltagende på de tværfaglige møder.
- **Rollefordeling:** Der skal sikres en klar rollefordeling for deltagerne på møderne, hvor ansvar og kompetencer indgår.
- **Kontinuitet i møderække:** Der skal så vidt muligt sikres kontinuitet i møderækken, så alle deltagere kender et nyt mødetidspunkt, når de afslutter et møde. Hvis det ikke er muligt at aftale nyt møde, skal næste handling være tydelig for alle deltagere.
- **Kontinuitet i mødedeltagere:** Der skal så vidt muligt sikres kontinuitet blandt mødedeltagerne. Derved sikres en bedre opfølgning, og hensynet til at jo bedre kendskab deltagerne har til hinanden, desto bedre tværfagligt samarbejde efterleves.

En række kommuner arbejder med fremskudt sagsbehandling - en placering af myndighedssagsbehandler på skoler og i dagtilbud. Konklusionen baseret på case kommunerne er, at det er vigtigt med klare roller og funktioner for sagsbehandleren og væsentlig at skabe de rette rammer fysisk såvel som ressourcemæssigt ude på skolerne.

Evalueringen viser, at § 153 i højere grad end § 49a er søgt implementeret i kommunerne via konkrete initiativer, hvilket giver sig udslag i et større kendskab til § 153 i faggrupperne.

Særligt vedrørende § 49a viser evalueringen, at der er en klar sammenhæng mellem holdning til lovbestemmelsen og implementeringsgraden (den grad af implementering, der har fundet sted i kommunerne). Kommuner med høj grad af implementering har generelt udvist en mere positiv holdning til lovændringen om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke.

### 1.3.2 ANVENDELSE AF DE NYE REGLER

*Hvordan anvendes de nye regler på a) ledelsesniveau, b) blandt myndighedssagsbehandlere og c) blandt fagpersoner i kommunerne?*

#### *Anvendelse af § 49a*

BDO har til brug for evalueringen og vurdering af omfanget af anvendelsen af § 49a udviklet en database til blandt andet registreringen af antallet af § 49a-møder.

Resultaterne fra registreringerne viser, at der er gennemført maksimalt 10 § 49a-møder i perioden mellem midtvejs- og slutevalueringen. Den manglende registrering kan være udtryk for en generel lav anvendelse af muligheden, men kan også skyldes en række andre forhold, eksempelvis:

- At registreringen har været forankret i myndighedsområdet, og at registreringer derfor er afhængige af, at myndighedsområdet enten deltager på §49a møderne eller bliver informeret om, at de er blevet afholdt.
- Et generelt manglende kendskab til lovbestemmelsen, og at § 49a-møder eller lignende kan være afholdt uden at deltagerne ved, at der er tale om § 49a-møder.
- Manglende fokus i casekommunerne på registrering af § 49a-møder.
- Lav implementeringsgrad, der gør det vanskeligt at kommunikere om § 49a-møder.

Det er derfor ikke muligt uden videre at konkludere, at § 49a-møderne anvendes i så lav grad, som registreringerne antyder.

Fra evalueringens casekommuner og kvalitative undersøgelse kan fremhæves:

- 94 % af lederne og 76 % af medarbejderne tilkendegiver at have været med til at udveksle oplysninger på tværs af enheder, inden der er foretaget en underretning.

- Blandt de interviewede fagpersoner tilkendegiver 35 % af lederne og 20 % af medarbejderne at have deltaget i et møde, der har karakter af § 49a-møde.

Dette indikerer, at der er et anseeligt behov for at udveksle oplysninger, inden der foretages underretning.

For så vidt angår praksis omkring udveksling af oplysninger viser analysen helt overordnet, at langt over halvdelen af fagpersoner og myndighedssagsbehandlere ikke skelner mellem tavshedspligt generelt og muligheden for at udveksle oplysninger, jf. § 49a. Det vil sige, at fagpersoner og myndighedssagbehandlere omtaler mulighederne for udveksling af oplysninger uden samtykke ens, uanset om det foregår i en igangværende socialsag (tavshedspligt generelt) eller det foregår i det tidlige tværfaglige samarbejde (§ 49a).

Der er tre overordnede kategorier af praksis omkring udveksling af oplysninger:

1. Udveksling af oplysninger uden forældrenes samtykke. Det kan eksempelvis ske ved ”formøder”, som forældrene ikke kender til, eller hvis fagpersoner tager telefonisk kontakt til myndighedsafdelingen for at drøfte et barn.
2. Korridor snak, der eksempelvis kan foregå som *eftermøder*, hvilket betyder, at snakken om familien fortsætter, efter at forældrene har forladt et møde.
3. Anonyme drøftelser foregår på tværfaglige møder, hvor et barns problemstillinger drøftes anonymt. Dog viser evalueringen, at anonymiteten i mange tilfælde ikke reelt opretholdes.

De tre kategorier er nærmere gennemgået i afsnit 4.4.

Sammenfattende viser evalueringen, at kun ganske få kommuner har udarbejdet retningslinjer for anvendelse af § 49a, men selv om disse ikke er til stede, udveksles oplysninger uden forældrenes accept. En række af de interviewede forældre giver også udtryk for at have opdaget, at der er udvekslet oplysninger eller afholdt møder, uden deres kendskab hertil.

Generelt kan i øvrigt fremhæves fra evalueringen:

- Der er i flere kommuner en holdningsbaseret modstand mod § 49a på myndighedsområdet, der primært er baseret på, at den opfattes som en trussel mod det gode forældresamarbejde.
- Blandt de øvrige fagpersoner er der ikke samme holdningsmæssige modstand, men et manglende kendskab til bestemmelsen og rammerne for anvendelse af den.
- Der ses en udvikling, hvor fagpersoner uden for myndighedsområdet i højere grad end tidligere insisterer på altid at inddrage forældrene, når der er bekymringer, og der ses ligeledes en udvikling henimod, at fagpersonerne i højere grad griber til direkte at foretage underretninger i de situationer, hvor de ikke kan indhente samtykke. Det kan gøre grundlaget for anvendelsen af § 49 a mindre.

### Anvendelse § 153

Om anvendelse af § 153 kan følgende sammenfattes:

- Underretninger er en velintegreret del af det tværfaglige samarbejde mellem fagpersoner og myndighedsområdet omkring udsatte børn og unge.
- Kendskabet til og erfaringen med at foretage underretninger er stor blandt de relevante faggrupper.
- Antallet af underretninger er steget markant de seneste år.
- Evalueringen viser forskelle i kommunernes praksis med underretninger i forhold til, hvor meget der underrettes, hvem der underretter og antallet af underretninger på tværs af aldersgrupper.
- ’Folkeskole + private/friskoler’ udgør den største underretningskilde (26 %).

- 'Daginstitution/dagpleje'- området udgør en klart mindre del af underretningerne (8 %) ligesom 'SFO e.a Fritidstilbud'(2 %).

Om tilbagemeldinger på underretninger viser evalueringen, at:

- Fagpersoner oplever at have gavn af tilbagemeldinger, og at de er brugbare i forhold til deres indsats over for de udsatte børn og unge.
- At praksis, hvor underretter altid modtager en tilbage melding på sin underretning, ikke er indført i alle kommuner på nuværende tidspunkt.

### 1.3.3 UNDERSTØTTELSE AF EN TIDLIG INDSATS

*Hvordan oplever myndighedssagsbehandlere, fagpersoner, forældre og unge at lovændringerne understøtter en tidlig tværfaglig indsats?*

Evalueringen viser, at den skærpede underretningspligt i § 153 er en velintegreret del af myndighedsområdet og de øvrige fagpersoners arbejde med udsatte børn og unge, og at det er en kernebestanddel i det tværfaglige samarbejde om denne gruppe.

- Både evalueringens kvantitative og kvalitative del viser en tydelig tilkendegivelse fra respondenterne om, at § 153 fremmer den tidlige indsats.
- Det er specielt præciseringen af underretningspligten, der er med til at fremme indsatsen: Fagpersoner er mere bevidste om, hvornår de skal foretage en underretning, og de oplever, at problemer blandt udsatte børn og unge opfanges tidligere.
- Men også bestemmelsen om, at underretter har krav på at modtage en tilbage melding på en underretning, er med til at sikre en tidligere indsats, idet underretter får vished om, hvorvidt myndighedssagsbehandleren går videre med yderligere undersøgelser eller lader sagen ligge.

Om § 49a fremmer en tidlig indsats er vanskeligt at svare på, idet kendskabet til paragraffen er ringe blandt fagpersoner, og anvendelsen er sporadisk og uden systematisk tilgang. § 49a kunne være med til at fremme en tidlig indsats set i lyset af, at fagpersoner i enkelte sager identificerer et behov for at udveksle oplysninger uden forældrenes samtykke. Evalueringen viser, at fagpersonerne til en vis grad udveksler oplysninger, til trods for at de ikke har opnået forældrenes samtykke og uden at anvende § 49a.

## 1.4 EVALUERINGENS DATAGRUNDLAG

I rapportens bilag findes en grundig gennemgang af det metodiske design for evalueringen samt de anvendte datakilder. Her gives et kort overblik over anvendte datakilder.

Dataindsamling gennemført i alle kommuner som målgruppe er:

- Desk-research og materiale gennemgang
- Survey blandt fagchefer i kommunerne
- Survey blandt ledende sagsbehandlere i kommunerne.

Dataindsamling gennemført i casekommuner:

- Registreringer af underretninger og eventuelle § 49a-møder i databaser
- Telefoninterview med fagpersoner uden for myndighedsområdet
- Telefoninterview med berørte familier.



- Casebesøg med kvalitativt fokus, der indeholder:
  - Interview med ledende sagsbehandler
  - Fokusgruppeinterview med myndighedssagsbehandlere
  - Fokusgruppeinterview med fagpersoner uden for myndighedsområdet.

## 2 LOVÆNDRINGERNE

I dette kapitel uddybes lovbestemmelserne vedrørende § 49a og § 153 med hensyn til formål og indhold samt baggrunden for deres indførelse. Først og fremmest berøres lovændringerne i forbindelse med Barnets Reform; men også lovændringerne<sup>1</sup> i forbindelse med Overgrebspakken indgår i kapitlet, da det i evalueringssøjemed er vanskeligt at isolere betydningen af de enkelte ændringer uagtet, at de er indført på forskellige tidspunkter.

### 2.1 LOVÆNDRINGER, FORMÅL OG KONTEKST

Børn og unge, der har et særligt behov for støtte, skal kunne opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Jf. *Serviceovens § 46, stk. 2*, skal støtten være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i nærmiljøet.<sup>2</sup> Fagpersoner inden for almenområdet som sundhedsplejersker, dagplejere, pædagoger og lærere har en betydelig rolle i forhold til at understøtte arbejdet med børn og unge, som har behov for særlig støtte.

For at styrke det tidlige, forebyggende og helhedsorienterede samarbejde blev der med *Serviceovens § 49a* skabt hjemmel til, at fagpersoner i skole, sundhedspleje, dagtilbud og socialforvaltning kan udveksle oplysninger ved en afklarende samtale eller et afklarende møde om private forhold vedrørende et barn eller en ung uden samtykke fra forældre. Forudsætningen er, at udvekslingen af oplysninger uden forældresamtykke er nødvendig i det tidlige og forebyggende samarbejde om udsatte børn, samt at der er forsøgt at indhente samtykke<sup>3</sup>.

For at sikre en tidlig indsats, som er afgørende, hvis der skal gribes ind, før udsatte børn og unges problemer vokser sig store og vanskelige at håndtere, blev det med *Barnets Reform* indskærpet, at der allerede skulle underrettes ved mistanke om bekymring for et barn. Således indtrådte underretningspligten herefter, når der er kendskab eller grund til at antage, at et barn kan have behov for særlig støtte. Underretter skal stadig ikke foretage en vurdering af, hvilke tiltag barnet eller den unge vil kunne profitere af. Som yderligere tiltag med henblik på at styrke tidlig indsats blev det i forbindelse med *Overgrebspakken*<sup>4</sup> endvidere tilføjet til § 153, at der også skal underrettes ved ulovligt skolefravær eller ved unkladelse af at opfylde undervisningspligten.

Derudover blev der med *Barnets Reform* skabt hjemmel til, at kommunalbestyrelsen efter anmodning kan give en tilbagemelding til underretteren med oplysninger om, hvorvidt underretningen har givet anledning til undersøgelser eller foranstaltninger i forhold til det barn eller den unge under 18 år, som underretningen vedrører. Dette tiltag blev udbygget med *Overgrebspakken*. Heri formuleres i § 155b, stk. 2 og 3, at kommunalbestyrelsen skal orientere den, der har foretaget underretning efter § 153, om, hvorvidt der er iværksat en undersøgelse eller foranstaltninger vedrørende det barn eller den unge, som underretningen vedrører. Endvidere gives der i forlængelse heraf mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan orientere om, hvilken type foranstaltning den har iværksat og varigheden af denne foranstaltning.

<sup>1</sup> Dog kun de lovændringer, der er relevante for evalueringen af § 49a og § 153

<sup>2</sup> Bekendtgørelse om Lov om Social Service. LBK nr. 150 af 16/2/2015, Social- og Integrationsministeriet.

<sup>3</sup> I forbindelse med *Overgrebspakken* er der givet mulighed for oplysninger mellem politi, anklagemyndighed og de sociale myndigheder i § 49b, men denne dimension indgår ikke i indeværende evaluering.

<sup>4</sup> *Overgrebspakken* er Social-, Børne- og Integrationsministeriets samlede indsats til beskyttelse af børn og unge mod overgreb, 2013

Endelig medførte Overgrebspakken tiltag med henblik på at sikre rettidigt og systematisk vurdering af underretninger<sup>5</sup>. Således skal underretninger registreres centralt i kommunerne, underretningerne skal vurderes senest 24 timer efter modtagelsen, og så skal underretninger på et barn eller en ung, hvor kommunen har iværksat en foranstaltning, genvurderes med deltagelse af en person, der ikke tidligere har deltaget i sagsbehandlingen af sagen.

Lovændringerne i forbindelse med Barnets Reform trådte i kraft 1. januar 2011 og lovændringerne i forbindelse med Overgrebspakken den 1. oktober 2013<sup>6</sup>.

I det følgende gennemgås det nærmere indhold i henholdsvis § 49a samt § 153 i nævnte rækkefølge. Endvidere beskrives de konsekvenser, som indholdet i lovændringerne har for indeværende evaluering.

## 2.2 UDVEKSLING AF OPLYSNINGER UDEN FORÆLDRE SAMTYKKE - § 49 A

Evalueringens ene fokuspunkt er Servicelovens § 49a, der angår kommunernes implementering og anvendelse af møder, hvor der udveksles oplysninger uden forældresamtykke. Formålet med lovændringen har været at kvalificere kommunernes tidlige og/eller forebyggende indsats. Hensigten med lovændringen har været at understøtte det tværfaglige samarbejde, så fagpersoner, eventuelt i samarbejde med myndighedsområdet, reagerer koordineret og virkningsfuldt på begyndende adfærds- og trivselsproblemer hos børn og unge, før de udvikler sig i mere alvorlig retning.

Med § 49a gives en række fagpersoner mulighed for at udveksle oplysninger om rent private forhold om et barn eller en ung uden samtykke fra forældre eller den unge selv.<sup>7</sup> Det drejer sig om følgende fagpersoner: Medarbejdere i Socialforvaltningen, PPR, skoler, skolefritidsordninger, kommunale dagtilbud, den kommunale sundhedstjeneste som det vederlagsfri kommunale tandplejetilbud, sygeplejersker, sundhedsplejersker og læger.<sup>8</sup>

Lempelserne af tavshedspligtreglerne og reglerne for udveksling af oplysninger mellem myndigheder, jf. Forvaltningslovens § 27, har til hensigt at hindre uhensigtsmæssige forsinkelser af en samlet indsats over for barnet eller den unge<sup>9</sup>. Udvekslingen af oplysninger kan alene ske, hvis den anses nødvendig af hensyn til det tidlige og forebyggende samarbejde. Heri ligger, at muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke skal betragtes som en undtagelse. § 49a må ikke ses som et modsætningsforhold til samarbejdet med forældrene eller den unge over 15 år.<sup>10</sup> Forældresamtykke og samtykke fra den 15-årige til at udveksle oplysninger skal altid forsøges indhentet, eller mulighederne for at indhente samtykke skal overvejes. For den unge under 15 år foretages en modenhedsvurdering.

Muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke i henhold til Servicelovens § 49a er en undtagelse til hovedreglen i Forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt.<sup>11</sup> Der kan som udgangspunkt udveksles alle former for oplysninger om barnet eller den unge, såfremt det er *nødvendigt* som led i det tidlige eller forebyggende samarbejde og kan begrundes sagligt. Dette betyder, at behandling og videregivelse af oplysninger, jf. Persondataloven<sup>12</sup>, fraviges, hvis udvekslingen af oplysninger er omfattet af Servicelovens § 49a. En tværfaglig drøftelse i henhold til § 49a fordrer ikke notatpligt, med mindre drøftelsen bliver en afgørel-

<sup>5</sup> I Servicelovens § 155.

<sup>6</sup> Dog undtaget ændringerne 1) § 68c vedrørende anbringelse med henblik på adoption og 2) § 196 vedrørende underretningspligt mellem Danmark og Færøerne

<sup>7</sup> Der skal indhentes samtykke fra den unge, hvis vedkommende er over 15 år

<sup>8</sup> Pr. 1. juli 2012, jf. Skrivelse med orientering om lov om ændring af lov om social service. Styrkelse af indsatsen over for familier med børn og unge, der har behov for særlig støtte. Skrivelse Nr. 2299 af 21/06/2012; Socialministeriet.

<sup>9</sup> Jf. Forvaltningslovens § 27.

<sup>10</sup> Lovens forarbejder; se i øvrigt Socialstyrelsen (2011). *Dialog om tidlig indsats*

<sup>11</sup> Bekendtgørelse af Forvaltningsloven. LBK nr.988 af 09/10/2012; Justitsministeriet

<sup>12</sup> Persondataloven Lov nr. 429 af 31/05/2000, §§ 6- 8

sessag. Registrering af oplysninger foretages kun, hvis det vurderes, at der kan blive tale om en afgørelsessag.<sup>13</sup> Der foreligger således notatpligt ifølge Offentlighedslovens § 13, hvis der som led i de oplysninger som forekommer på et § 49a møde er pligt til at underrette efter Servicelovens § 153. Der kan kun udveksles oplysninger *én gang* ved et møde. Der er dog i særlige tilfælde mulighed for at holde et opfølgende møde, hvis det fx vurderes, at der er behov for at inddrage yderligere fagpersoner.

Fagpersoner er ikke forpligtede til at benytte Servicelovens § 49a. Det er vigtigt, at fagpersoner eller myndighed involveret i den tidlige og forebyggende indsats skal kunne bevare et tillidsforhold til de pågældende børn, unge og familier, hvorfor det er en mulighed i undtagelsestilfælde, men ikke en pligt at udveksle oplysninger.

## KONSEKVENSER FOR EVALUERINGEN

Nedenfor beskrives en række forhold ved § 49a, som har konsekvenser for, hvordan kommunernes anvendelse af lovbestemmelsen kan belyses og afdækkes i evalueringen.

Der er ikke krav om registrering af § 49a møder, og der er ingen notatpligt på møderne, da der som udgangspunkt ikke er oprettet en sag på barnet eller den unge. Hvis der er tale om en afgørelsessag, vil der dog være notatpligt efter offentlighedslovens regler. Evalueringens analyser af møder, herunder antal afholdte møder og deres udformning, må derfor bero på informationer vedrørende den lokale organisering og styring i den enkelte kommune, kommunernes egen vurdering samt fagpersoners og myndighedssagsbehandlers beskrivelse og vurdering af allerede afholdte møder.

§ 49a møder med udveksling af oplysninger uden samtykke skal ikke forveksles med øvrige møder i den tværfaglige, koordinerede og tidlige indsats i kommunerne. Andre mødeformer er eksempelvis samarbejds-møder, netværksmøder og konsultative anonyme møder.

Der er tale om en socialsag, hvis der som led i et § 49a møde foretages en underretning, eller hvis en på mødet deltagende myndighedsperson vurderer, at der er tale om en underretning, jf. Servicelovens § 153. Det fremgår af lovforarbejderne, at hvis udvekslingen af oplysninger fører til et konkret sagskridt/sagsåbning, træder de gældende regler om behandling og videregivelse af oplysninger om rent private forhold i kraft. Initiativtageren til et § 49a møde skal i forvejen have forsøgt at vurdere problemstillingen set i forhold til vedkommendes skærpede underretningspligt, jf. § 153. Evalueringen vil sætte fokus på adskillelse af udveksling af oplysninger, når det drejer sig om § 49a, og når det drejer sig om en socialsag.

BDO formoder, at indførelse af muligheden for udveksling af oplysninger mellem kommunalbestyrelse, politi og anklagemyndighed, jf. § 49b, styrker kommunernes generelle opmærksomhed på udveksling af oplysninger i relation til tavshedspligten, men at indførelsen ligeledes kan medføre en risiko for, at disse to lovbestemmelser forveksles. I interviewene har der været fokus på at sikre adskillelse af disse to bestemmelser.

Udveksling af oplysninger uden forældresamtykke kan foregå inden for og uden for lovgivningens rammer, jf. § 49a. Midtvejsevalueringen viste, at det konkrete kendskab til § 49a var lavt særligt blandt fagpersoner uden for myndighedsområdet, og at der i en vis udstrækning skete udveksling af oplysninger uden forældresamtykke både før og efter indførelsen af § 49a. Det kan derfor tænkes, at relevante fagpersoner gennemfører udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og uden at kende til § 49a, men stadig inden for lovgivningens rammer. Ligeså kan det tænkes, at relevante fagpersoner kender til § 49a, men anvender den forkert, og at udveksling af oplysninger uden forældresamtykke derfor reelt sker uden for lovgivningens rammer.

<sup>13</sup> Lov om offentlighed i forvaltningen (Offentlighedsloven) § 13. Lov nr. 606 af 12/06/2013 Justitsministeriet

Kompleksiteten i ovenstående problemstilling kombineret med det i udgangspunktet lave kendskab til lovbestemmelsen har den betydning for evalueringen, at udveksling af oplysninger uden forældresamtykke må undersøges i en bredere forstand end blot § 49a. Det betyder også, at evalueringen har større fokus på betingelserne for anvendelse af § 49a end på det konkrete kendskab til lovbestemmelsen. Evalueringen har således taget udgangspunkt i muligheden for at udveksle oplysninger efter § 49a, men interviewene har omfattet bredere drøftelser af, hvordan der udveksles oplysninger uden forældresamtykke.

## 2.3 DEN SKÆRPEDE UNDERRETNINGSPLIGT - § 153

Evalueringens andet fokuspunkt angår Servicelovens § 153. Med lovændringerne (både den 1. januar 2011 i forbindelse med Barnets Reform og den 1. oktober 2013 i forbindelse med Overgrebspakken) i Servicelovens § 153 er der i begge ændringer foretaget en præcisering af fagpersoners skærpede underretningspligt. Formålet med lovændringerne er at understøtte mulighederne for en tidlig indsats. Det har også tidligere været indskærpet, at hvis en offentligt ansat får kendskab til, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte, skal vedkommende afgive en underretning. Denne bestemmelse er nu præciseret gennem tilføjelser om:

- At en fagperson altid har pligt til at underrette, når der er mistanke om, at barnet eller den unge har været udsat for overgreb.
- At en fagperson skal underrette, hvis et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte på grund af barnets eller den unges ulovlige skolefravær eller unladelse af at opfylde undervisningspligten.
- At fagpersoner skal underrette, hvis de får kendskab til *eller antager*, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte. Formuleringen er blødt op, således at der nu kan underrettes allerede ved en antagelse.

Endvidere understøtter lovændringerne (§ 155 og § 155b) den tidlige indsats i kraft af en række lovtiltag vedrørende kommunalbestyrelsens håndtering af underretningsområdet:

- Fagpersoner skal have tilbagemelding på deres underretning og eventuelt orientering om, hvilken type foranstaltning der er iværksat og varigheden af denne.
- Kommunalbestyrelsen skal foretage en central registrering af underretningerne med henblik på at understøtte tilrettelæggelsen af indsatsen.
- Underretningerne skal vurderes af kommunalbestyrelsen senest 24 timer efter modtagelsen.
- Kommunalbestyrelsen skal genvurdere sagen, hvis der kommer underretning om et barn eller en ung, over for hvem kommunalbestyrelsen allerede har iværksat foranstaltninger.
- I genvurderingen af en sag - jf. ovenfor - skal deltage en person, der ikke tidligere har deltaget i behandlingen.

Baggrunden for lovændringerne er blandt andet undersøgelser, som har vist, at indsatsen over for børn og unge med behov for særlig støtte ikke skete tidligt nok. Desuden har der været uklarheder om reglerne i forhold til, hvornår underretningspligten satte ind.<sup>14</sup> Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra 2011 peger på, at hurtig opfølgning på underretninger om bekymring for et barn eller en ung er væsentlig for at kunne støtte pågældende på relevant vis og tidligt.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Lovens forarbejder; se i øvrigt Socialstyrelsen (2011). *Dialog om tidlig indsats*.

<sup>15</sup> Ankestyrelsen (2011). *Ankestyrelsens praksisundersøgelser om Inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger*.



## UNDERRETNINGSBEGREBET

Ud over kriteriet om vold eller seksuelle overgreb, hvor der altid skal underrettes, har fagpersoner også en pligt til at vurdere, om et barn kan have behov for særlig støtte. Kriteriet for at foretage en underretning er 'kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte'.

Af formuleringen 'kendskab til eller grund til at antage' følger, at den der underretter ikke skal foretage en vurdering af, om barnet eller den unge vil kunne opnå særlig støtte efter Servicelovens regler. Dette er op til myndigheden at vurdere. Det betyder også, at det tidligere krav om, at der som led i det at underrette skulle indgå en vurdering af, om der var rimelig mulighed for gennem egen virksomhed - fx i daginstitutionen - i tide at afhjælpe vanskelighederne, ikke længere er gældende.<sup>16</sup>

I vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier gives en række eksempler på forhold, hvor der er grund til at antage, at der er behov for særlig støtte.<sup>17</sup> Det er eksempelvis:

- At barnet har vanskeligheder i forhold til daglige omgivelser med at begå sig socialt eller klare sig fagligt i skolen.
- At barnet er udsat for vanrøgt, omsorgssvigt eller nedværdigende behandling fra forældres eller andre opdrageres side.
- At barnet lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare.

Hensynet til barnets eller den unges behov for rettidig hjælp er afgørende og vejer over de overvejelser, en fagperson måtte have i forhold til at vurdere, om en underretning potentielt kan mindske muligheden for at bevare et åbent tillidsforhold til familien. Det er strafbart ikke at overholde sin underretningspligt.<sup>18</sup>

## PERSONKREDSEN FOR § 153

Offentligt ansatte eller udøvere af offentlige hverv har skærpet underretningspligt. Den skærpede underretningspligt gælder, uanset hvor vedkommende er offentligt ansat, eksempelvis gælder den for ansatte i politiet, ved domstolene, i kommunale forvaltninger, sygehuse samt for ansatte ved statsforvaltningerne. Der er dermed skærpet underretningspligt for fagpersoner som lærere, pædagoger/pædagogmedhjælpere, politibetjente, dagplejere, sundhedsplejersker, sygeplejersker/læger, skolepsykologer eller ansatte i PPR- eller SSP-medarbejdere.

Både privatpraktiserende og offentligt ansatte læger og tandlæger/tandplejere har skærpet underretningspligt. Der er også skærpet underretningspligt for ansatte ved frie grundskoler og frie kostskoler, i dagpasningstilbud, der er drevet som selvejende institutioner, i private dagtilbud, der udfører opgaver efter aftale med kommunalbestyrelsen, samt opholdssteder, døgninstitutioner, krisecentre, familiepleje, behandlingstilbud samt private tilbud, der for det offentlige udfører opgaver rettet mod personer med sociale eller andre særlige problemer.

## KONSEKVENSER FOR EVALUERINGEN

Nedenfor beskrives en række forhold, som har konsekvenser for at kunne belyse og undersøge kommunernes anvendelse af § 153 i evalueringen.

<sup>16</sup> Vejledning nr. 3 til Serviceloven.

<sup>17</sup> Vejledning om særligt støtte til børn og unge og deres familier. Vejledning nr. 3 til Serviceloven, kapitel 2, punkt 52 og 53.

<sup>18</sup> Jf. Straffelovens § 156.

Det er først med indførelsen af Overgrebspakken, at der stilles krav om, at kommunerne skal foretage en samlet og central registrering af underretninger, eksempelvis antal, problemstillinger i underretningerne, professionen for fagpersonen, der underretter mv. Derfor har det ikke i evalueringsperioden været muligt at oparbejde et samlet overblik for alle kommuner vedrørende eksempelvis antal underretninger, udvikling i disse over tid, hvilke faggrupper der underretter, og hvor meget de underretter eller alvorlighedsgrad. Som et led i evalueringen har BDO dog udviklet en registreringsdatabase, som casekommunerne har indvilget i at anvende i perioden mellem første og anden del af evalueringen, og resultaterne herfra giver et indblik i anvendelsen af § 153 i forskellige kommuner.

Præciseringen af den skærpede underretningspligt afklarer usikkerhed om, hvornår der skal underrettes i forbindelse med kendskab til eller grund til at antage, at barnet udsættes for vold og seksuelle overgreb eller ved ulovligt skolefravær. Men det er stadig op til fagpersonens skøn, hvornår et barns problemkompleks har en sådan karakter, at der skal underrettes, ud over de tilfælde, hvor der er tale om vold eller seksuelle overgreb.

For fagpersoner er vurderingen heraf afhængig af en række lokale forhold, som evalueringen forsøger at belyse. Eksempler på disse forhold kan være:

- Forskellige procedurer - eksempelvis om underretninger drøftes med lederen, om de drøftes på tværfaglige møder, hvor en fagperson kan blive usikker på, om han eller hun fagligt har tilstrækkeligt gode argumenter for en underretning, eller de slet ikke drøftes.
- At underretningskabeloner opleves som besværlige at anvende.
- At nogle fagpersoner bliver tilbageholdende med at underrette, fordi de ikke har mulighed for at modtage sparring forud for en underretning.
- At der er en politisk bevågenhed på området.
- At fagpersoner ser et barns problemstilling fra hver deres faglighed og måske ikke har tilstrækkeligt kendskab til andre fagområders ansvar og opgaver.

Da § 153 ikke er ny, men en præcisering af eksisterende lov, er en udfordring for den samlede evaluering at belyse isoleret, hvilke forhold som er direkte afledt af præciseringen af den skærpede underretningspligt, og hvilke som skyldes andre forhold. Dette håndteres blandt andet ved at sætte fokus på, hvilke initiativer, kommunerne har taget som direkte konsekvens af lovændringen. Derudover belyses, hvordan øvrige initiativer spiller sammen med præciseringen af den skærpede underretningspligt.

Der er, som nævnt ovenfor, i praksis et overlap mellem kriterier for underretning, jf. § 153,<sup>19</sup> og kriterier for brug af § 49a møder med udveksling af oplysninger uden samtykke i den forebyggende indsats.<sup>20</sup> Men der kan også som tidligere beskrevet på et § 49a møde blive foretaget en underretning, fordi man gennem drøftelserne på mødet finder grundlag for, at barnets eller den unges problemstilling er af en sådan karakter, at der er behov for særlig støtte. Derudover kan underretninger gøre § 49a mødet overflødig, fordi sagen via underretningen overgår til myndighedsområdet.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at lovændringerne er implementeret på samme tid som en del af de nye tiltag i Overgrebspakken, der også har til hensigt at forstærke kommunernes fokus på tidlig og forebyggende indsats. Det betyder, at det kan være vanskeligt at isolere en effekt af lovændringerne fra Overgrebs-

<sup>19</sup> 22 Jf. Vejledning nr. 3 til Serviceloven.

<sup>20</sup> Servicestyrelsen (2015). Dialog om tidlig indsats. Udveksling af oplysninger i det tværfaglige SSD-samarbejde og fagpersoners underretningspligt.

pakken. De konkrete anvisninger (§ 155 og § 155a)<sup>21</sup> til håndtering af underretninger har for mange kommuner medført en ændret organisering, der medvirker til at tilgodese de krav, der kom med Overgrebspakken, og dermed yderligere understøtter fokus på en tidlig indsats. I den konkrete evaluering skelnes derfor ikke mellem lovændringerne i henholdsvis Barnets Reform og Overgrebspakken.

---

<sup>21</sup> § 155. Kommunalbestyrelsen skal sikre, at der iværksættes en rettidig og systematisk vurdering af alle underretninger efter §§ 152-154 med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Kommunalbestyrelsen skal foretage central registrering af underretningerne med henblik på at understøtte tilrettelæggelsen af indsatsen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning efter stk. 1 vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge.«

§ 155 a. Når kommunalbestyrelsen modtager en underretning om et barn eller en ung, over for hvem kommunalbestyrelsen allerede har iværksat foranstaltninger, skal kommunalbestyrelsen genvurdere sagen. En eller flere personer i den myndighed, der løser opgaver inden for området for udsatte børn og unge, der ikke tidligere har deltaget i behandlingen af sagen, skal deltage i genvurderingen.

## 3 KOMMUNERNES TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE

### 3.1 INDLEDNING

Kommunernes organisering og praksis for det tværfaglige samarbejde har betydning for, hvorledes medarbejdere og ledelse på området kan implementere Servicelovens § 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og § 153 om skærpet underretningspligt. Formålet med et velfungerende tværfagligt samarbejde er, at faggrupper på tværs af forvaltninger har mulighed for videndeling og sparring om, hvilke indsatser der skal iværksættes over for et barn eller en familie. Det skal understøtte en tidlig indsats over for børn og unge. Der er krav om, at indsatsen skal være helhedsorienteret, men det er ikke lovbestemt, hvorledes det tværfaglige arbejde skal være organiseret.

Evalueringen viser, at både myndighedssagsbehandlere og fagpersoner vurderer, at kontinuitet i samarbejdet med fagpersoner i almenområdet, herunder også sundhedsplejersker, psykologer og tale-/hørepedagoger, er afgørende for udbyttet. Det tværfaglige samarbejde fungerer bedst, når deltagerne kender hinandens roller og kompetencer, og tydeligt fordeler ansvaret mellem sig, hvilket bedst sikres med en høj grad af ensartethed i gruppesammensætningen i forhold til det tværfaglige arbejde.

Et væsentligt element for et velfungerende tværfagligt samarbejde er en veletableret mødestruktur. Der skal afholdes jævnlige møder med faste mødedeltagere. Mødedeltagelse skal prioriteres, og der må ikke gå for lang tid imellem møderne. Endvidere fremhæver både myndighedssagsbehandlere og fagpersoner, at tovholderens funktion er afgørende for udbyttet af de tværfaglige møder. Vedkommende skal indkalde, sikre fremdrift samt samle op efter møderne.

#### Organisatoriske ændringer med betydning for implementering af lovændringerne:

- En tydelig tendens er, at en række kommuner er gået væk fra en distriktsopdelte myndighedsafdeling (38 % i 2014 mod 64 % i 2012).
- En anden tydelig tendens er, at en lang række kommuner har indført en modtageenhed (81 % i 2014, mod 47 % i 2012).

#### Best practice

Evalueringen viser, at følgende forhold har positiv betydning for udbyttet af det tværfaglige samarbejde:

- TOVHOLDERFUNKTION: En tovholder skal sætte fokus på styring af møderække og mødeafholdelse.
- OPSAMLING: Der skal samles op på de afholdte møder, således at der sikres handling i forhold til det aftalte.
- HANDLEMULIGHEDER: Der skal skabes klarhed omkring handlemuligheder for deltagerne på de tværfaglige møder.
- ROLLEFORDELING: Der skal sikres en klar rollefordeling for deltagerne på møderne, hvor ansvar og kompetencer indgår.
- KONTINUITET I MØDERÆKKE: Der skal så vidt muligt sikres kontinuitet i møderækken, så alle deltagerne kender et nyt mødetidspunkt, når de afslutter et møde. Hvis det ikke er muligt at aftale nyt møde, skal næste handling være tydelig for alle deltagerne.
- KONTINUITET I MØDEDELTAGERE: Der skal så vidt muligt sikres kontinuitet blandt mødedeltagerne. Derved sikres en bedre opfølgning, og hensynet til at jo bedre kendskab deltagerne har til hinanden, desto bedre tværfagligt samarbejde efterleves.

Kapitlet indledes med et afsnit om kommunernes organisering af det tværfaglige samarbejde, vurderet ud fra organisering i familieafdelingen, formel versus uformel samarbejdsstruktur for tværfaglige drøftelser samt fremskudt sagsbehandling via socialmyndighedssagsbehandlers placering på skoler.

Afslutningsvis følger en kort gennemgang af den overordnede implementering af de to lovbestemmelser, herunder information om de nye regler.

## 3.2 KOMMUNERNES ORGANISERING AF TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE

### ORGANISERING EFTER FASER

Både medarbejdere på myndigheds- og almenområdet oplever, at kommunernes myndighedsafdelinger fungerer som den koordinerende enhed i forhold til organisering af det tværfaglige samarbejde. Strukturen i myndighedsafdelingen har derfor betydning for samarbejdet mellem almenområdet og myndighedsafdelingen og dermed for implementeringen af Servicelovens § 49a om udveksling af oplysninger uden forældre-samtykke og § 153 om den skærpede underretningspligt.

Som det blev gennemgået i midtvejsevalueringen fungerer sektorerne i kommunerne ofte meget adskilt. Skole- og socialektoren, voksen- og børneområdet samt familieområdet er i de fleste kommuner separate organisatoriske enheder, og det tværfaglige samarbejde skal derfor kunne fungere på tværs af både organisatoriske enheder samt på tværs af hierarkiske niveauer samt centrale og decentrale enheder.

Som hovedtræk findes der tre principper for inddeling af myndighedsafdelingen:

- Organisering med udgangspunkt i distrikter
- Organisering med udgangspunkt i barnets alder - ofte et småbørnsteam, børneteam og et ungeteam
- Organisering med udgangspunkt i foranstaltningstyper, som eksempelvis forebyggelse og anbringelser.

I surveyen blandt fagchefer har det ud over de tre kategorier været muligt at angive en "anden organisering" og derefter i fritekst at beskrive, hvilket princip der gør sig gældende for organiseringen.

Nedenstående figur (figur 1) viser, hvorledes myndighedsafdelingerne er organiseret i kommunerne i 2014. Endvidere viser figuren, hvorledes strukturen så ud i 2012, da den blev undersøgt i forbindelse med midtvejsevalueringen.

Der er sket en markant udvikling og omorganisering i en række kommuner. En tydelig tendens er, at en række kommuner er gået væk fra en distriktsopdelt myndighedsafdeling, hvor 64 % havde distriktsopdeling i 2012, er det nu 38 % af kommunerne, der har distriktsopdeling. Figuren viser også, at kommunerne i højere grad har organiseret myndighedsafdelingerne ud fra barnets alder, foranstaltningstype samt en "anden organisering".

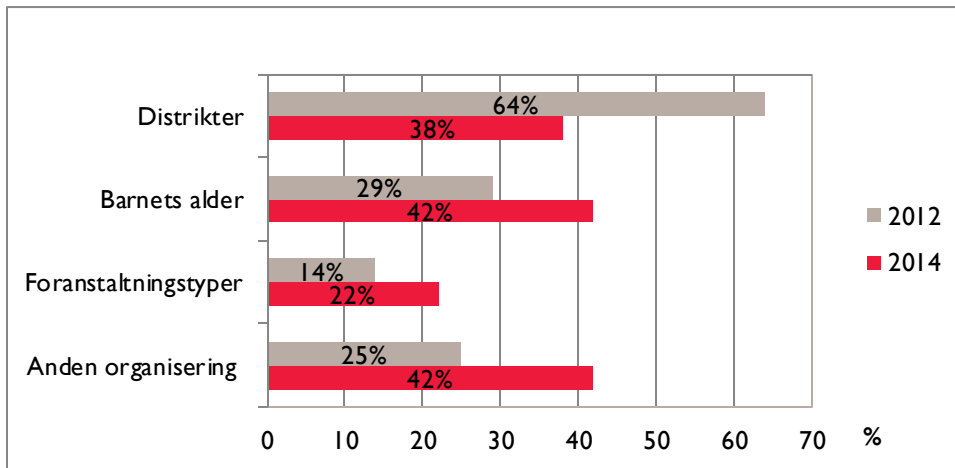
Af figuren fremgår det således, at 42 % af kommunerne i 2014 anvender en "anden organisering". Denne anden organisering dækker i hovedtræk over en inddeling i forhold til faser i sagsbehandlingen. Det vil sige, at flere kommuner nu anvender en tredeling af myndighedsfunktionen i forhold til de tre faser:

- 1) En modtageenhed/forvisitation
- 2) Et undersøgelsesteam
- 3) Et foranstaltnings- eller handleteam.

Enkelte kommuner opererer alene med to af de tre enheder, og andre kommuner har yderligere opdelt foranstaltningsteamet i henholdsvis a) forebyggende foranstaltninger og b) anbringelsesteam. Endvidere svarer enkelte kommuner, at myndighedssagsbehandlerne ikke er underopdelt i teams.



Figur 1: Fagcheferes beskrivelse af, hvordan myndighedssagsbehandlergruppen er organiseret



Kilde: Survey for fagchefer, BDO (2012, 2014).

N= 42, 23, 11 og 20

I forlængelse af de ændrede organiseringer fremgår det af figur 2 nedenfor, at der er sket en markant stigning i antallet af kommuner, der har oprettet en modtageenhed. Ved midtvejsevalueringen var det 47 % af kommunerne, der havde en modtageenhed - i 2014 er dette steget til 81 % af kommunerne.

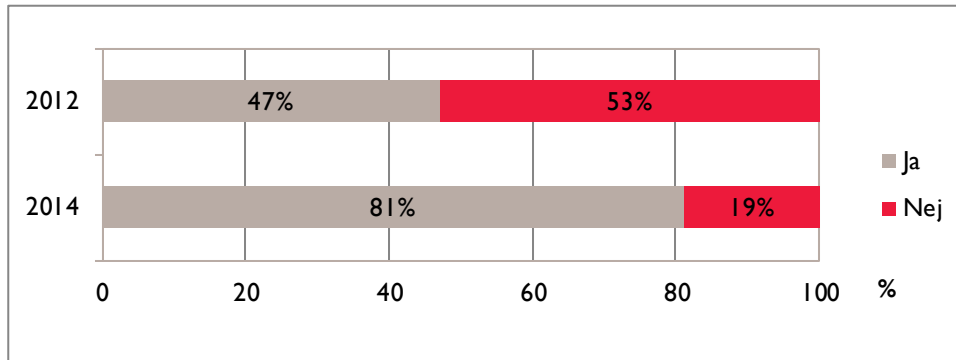
Udviklingen kan kædes sammen med de udvidede lovgivningsmæssige krav til kommunernes sagsbehandling, herunder særligt kravet om 24 timers vurdering af alle sager, der er en udløber af Overgrebspakken. Ud over at modtage og behandle underretninger samt at foretage den første vurdering af henvendelsen, herunder at afslutte de sager, der ikke tilsiger en videre undersøgelse, varetager modtageenheden i mange kommuner også en rådgivningsopgave for fagpersoner og borgere. I nogle kommuner beskrives modtageenheden som en form for hotline, hvor fagpersoner kan ringe og få afklaring omkring alvorsgraden af en bekymring, og om der skal laves en underretning. En myndighedssagsbehandler, der er placeret i en modtageenhed udtrykker:

*"De ringer meget ind til modtagelsen, så det er bredt kendt, at de kan få mundtlig hjælp her"*  
(Myndighedssagsbehandler).

I andre kommuner beskriver respondenter, at medarbejderne i modtageenheden udfører opgaver efter Servicelovens § 11, stk.3: *Kommunalbestyrelsen skal tilbyde en forebyggende indsats til barnet, den unge eller familien, når det vurderes, at støtte efter nr. 1-4 kan imødekomme barnets eller den unges behov. Kommunalbestyrelsen kan tilbyde følgende forebyggende indsatser: 1) Konsulentbistand, herunder familierettede indsatser, 2) Netværks- eller samtalegrupper, 3) Rådgivning om familieplanlægning, 4) Andre indsatser, der har til formål at forebygge et barns eller en ungs eller familiens vanskeligheder<sup>22</sup>.* Myndighedssagsbehandlere i disse funktioner yder derfor ikke alene en ad hoc orienteret rådgivning til fagpersoner, men er i stedet udførere af en forebyggende indsats.

<sup>22</sup> SEL § 11, stk. 3.

Figur 2: Fagcheferes svar på: ”Har din afdeling en dedikeret enhed eksempelvis en frontdesk eller modtagefunktion, som tager sig af henvendelser fra fagpersoner og andre?”



Kilde: Survey for fagchefer, BDO (2012, 2014)  
N= 72 (Fagchef)

I det følgende vil det blive belyst, hvorledes tendensen, med i højere grad at inddele myndighedsområdet i forhold til faser i sagsbehandlingen frem for en geografisk distriktsopdeling, opleves af såvel myndigheds-sagsbehandlere som de parter, de skal samarbejde med. Til at belyse dette inddrages kvalitative data fra besøg i casekommunerne.

Myndighedssagsbehandlerne henviser til, at underretninger og henvendelser bliver modtaget og behandlet mere ensartet, når der er oprettet en modtageenhed. Specielt når udarbejdelse af § 50 undersøgelser vurderes, henviser sagsbehandlerne til, at det er et håndværk at gennemføre undersøgelserne. Sagsbehandlerne oplever, at der kommer bedre undersøgelser ud af, at det er de samme sagsbehandlere, der kan fokusere på at blive gode til det håndværk. Dog påpeger en række af de myndighedssagsbehandlere, der arbejder i kommuner med en modtageenhed, at det kan være vanskeligt at sikre, at al nødvendig information bliver viderebragt fra modtageenheden, samt at det kan være svært for familierne at forstå, at den sagsbehandler, de har mødt ved udarbejdelse af § 50 undersøgelsen, bliver skiftet ud, når en eventuel foranstaltning skal iværksættes. Myndighedssagsbehandlerne argumenterer således både ud fra interne hensyn i myndighedsafdelingen og hensyn til familierne.

Når fokus rettes mod fagpersonernes vurdering af en organisering af myndighedsafdelingen med en modtageenhed, kommenterer størstedelen af de interviewede fagpersoner, fra kommuner med modtageenheder, at hastigheden er øget i forhold til at få behandlet underretninger. Når det drejer sig om sparring på konkrete bekymringer, oplever fagpersonerne kun, at tilgængeligheden er øget i de kommuner, hvor de kender myndighedssagsbehandlerne, og dermed oplever en mindre afstand til myndighedsafdelingen. Omorganiseringen ved oprettelse af modtageenheder har betydet nye kontaktpersoner i myndighedsafdelingen for nogle fagpersoner, hvilket ikke opleves som positivt i forhold til at opnå sparring.

Både blandt myndighedssagsbehandlere og fagpersoner bliver udtrykket ”kendskab skaber venskab” bragt i spil, når de interviewes om en vurdering af, hvilken betydning oprettelse af en modtageenhed har for det tværfaglige samarbejde. Udtrykket dækker over, at et længere samarbejde, hvor man gensidigt øger kendskabet til hinanden, til fagområder og kompetencer, medfører et bedre tværfagligt samarbejde. Modtageenheden kan i nogle tilfælde betyde, at kendskabet ikke øges, idet fagpersonerne på almenområdet oplever at blive mødt af forskellige myndighedsrådgivere i modtageenheden - frem for den kontinuitet, der opleves ved geografisk opdeling. Her er de samme myndighedssagsbehandlere tilknyttet et geografisk område, og myndighedssagsbehandler og fagpersoner på almenområdet når derved at lære hinanden bedre at kende.

Dog vurderer begge grupper, at modtageenheden medfører øget stringens i modtagelse og behandling af underretninger.

## PROCES OG INDHOLD I DET TVÆRFAGLIGE ARBEJDE

Af midtvejsevalueringen fremgår det, at kommunerne organiserede selve processerne og indholdet i det tværfaglige samarbejde på mange forskellige måder. I midtvejsrapporten blev der opstillet et kontinuum, der i den ene ende bestod af tværfaglige samarbejder præget af fast deltagerkreds, faste intervaller, faste dagsordner, dedikerede tovholdere mv., og i den anden ende af tværfaglige samarbejder præget af en mere løs organisering og baseret på ad hoc løsninger ift. dagsorden, deltagerkreds mv. I dette mere løse tværfaglige samarbejde er møder afhængige af, at fagpersonerne indkalder til møder ved behov for drøftelser i konkrete problemstillinger. I den mere faste organisering vil der være allerede tilrettelagte møder, hvor bredere dagsordener og temaer kan drøftes i en fast deltagerkreds, men hvor fagpersoner kan tage konkrete problemstillinger op til drøftelse, hvis der er behov for det. Midtvejsevalueringen viste, at der var de mest positive vurderinger og den største grad af anvendelse af det tværfaglige samarbejde i kommuner med en mere fast organisering.

Slutevalueringen viser, at der ikke er sket en mærkbar udvikling i kommunernes måde at organisere det tværfaglige samarbejde på, forstået på den måde, at der er nogenlunde lige mange kommuner, der placerer sig i de to ender i kontinuummet mellem en fast og en mere løs organisering.

Fagpersonerne, herunder eksempelvis medarbejdere i skole- og dagtilbud, sundhedsplejersker, tale-/høre-pædagoger og psykologer, understøtter pointen nævnt ovenfor, om at kontinuitet i forhold til de personer, der deltager i det tværfaglige samarbejde, øger de deltagendes kendskab til hinanden, deres fagområder og kompetencer, og medfører derved et bedre tværfagligt samarbejde.

I de kommuner, hvor de tværfaglige møder er prioriteret af myndighedssagsbehandlerne, således at de deltager hver gang, de indkaldes, har fagpersonerne de mest positive erfaringer med at være inddraget i det tværfaglige samarbejde. Fagpersonerne i en række af casekommunerne har erfaring med, at det kan være vanskeligt at få myndighedssagsbehandlerne til at prioritere at deltage i de tværfaglige konsultative møder. Enkelte fagpersoner giver også eksempler på, at andre mødedeltagere end myndighedssagsbehandlerne har en mere sporadisk end fast tilgang til mødedeltagelse. Men specielt fremhæves det at være vanskeligt at gennemføre et konsultativt møde, hvis myndighedssagsbehandler ikke deltager, idet myndighedssagsbehandler ofte har den funktion at kunne vurdere alvorsgraden af den problemstilling, der drøftes, og om der skal udarbejdes en underretning. En SFO-leder udtaler:

*”Vi har flere gange oplevet at indkalde til møde, og når der så er afbud fra myndighedssagsbehandler, så får vi ikke noget ud af mødet”.* (SFO-leder)

I en casekommune findes et mere formaliseret tværfagligt samarbejde med mulighed for først at drøfte anonyme sager med deltagelse af en psykolog og en talepædagog, inden der indkaldes til et større tværfagligt lokaliseringmøde. I denne kommune har man forsøgt at imødekomme udfordringen med udeblivelse fra myndighedssagsbehandlers side ved at udpege tre myndighedssagsbehandlere, der har til opgave at deltage i lokaliseringmøderne. Endvidere er det en positiv erfaring i casekommunen, at det tværfaglige samarbejde er opdelt mellem dagtilbud og skoleområdet, idet myndighedssagsbehandlerne oplever, at hvert område har godt udbytte af hver sin proces. På dagtilbudsområdet anvendes de tværfaglige anonyme drøftelser inden lokaliseringmøderne, som beskrevet ovenfor. Når det vurderes, at der er behov for mere end åben rådgivning, indkaldes til lokaliseringmøde. På skoleområdet opnås det bedste udbytte af lokaliseringmøderne, hvis den enkelte skoleleder er tovholder og indkalder til lokaliseringmøder ud fra drøftelser med lærere/SFO personale.

Det skal tilføjes, at det i en række af de mindre casekommuner opleves som en udfordring, at opretholde anonymitet, når det over en årrække er de samme deltagere, der sidder med omkring bordet i et distrikt (Nordfyn, myndighedssagsbehandler). Såvel fagpersoner som myndighedssagsbehandlere kender børnene og deres familier, enkelte steder igennem flere generationer, og de kan derfor alle gætte, hvilket barn der forsøges drøftet anonymt. Se yderligere om problemstillingen vedrørende anonymitet i afsnit 4.4.

Et andet væsentligt element i forhold til afholdelse af tværfaglige møder er, at fagpersonerne erfarer, at manglende kontinuitet i møderække og mødedeltagelse vanskeliggør mødernes afholdelse. De efterspørger en fast frekvens med kort tid imellem, således at samtlige deltagere kan planlægge disse møder.

Begrundelsen for at afholde møder med korte tidsintervaller er, at børnenes problemstillinger kan kræve handling inden for relativ kort tid - ofte kan en enkelt hændelse få bægeret til at flyde over for et barn, der gennem længere tid har været i mistrivsel. Fagpersonerne kan i de tilfælde ikke vente på næste tværfaglige møde med at afklare og handle, og der gives en række eksempler på, at det er meget vanskeligt at indkalde til akutte møder på grund af fyldte kalendere. Én løsning er, at gennemføre møderne med en fast frekvens med kort tid imellem - i nogle kommuner mødes man eksempelvis hver anden torsdag, og samtlige deltagere har denne dag afsat tiden hertil. En børnehaveleder har dårlige erfaringer med for lang ventetid:

*"Det er umuligt at finde datoer, der passer i alles kalendere. Jeg kan ind imellem først finde datoer tre måneder frem i tiden, og det kan vi ikke vente på"* (børnehaveleder).

Endvidere kommenterer enkelte fagpersoner på mødernes fleksibilitet. De har behov for at kunne indkalde til akutmøder, men det er ikke muligt at finde tid i alle kalendere. En dagplejepædagog udtaler:

*"Vores distriktsteammøder er for usmidige. Jeg har nået at sparre med andre, inden vi når at holde møde næste gang"* (Dagplejepædagog).

Ud over kontinuitet i møderække og mødedeltagere fremhæver fagpersonerne, at det tværfaglige samarbejde fungerer rigtig godt, når der er en udpeget tovholder med ansvar for mødeindkaldelse, opsamling og referat. En lang række af de adspurgte fagpersoner fremhæver, at en tovholder er med til at sikre prioritering af møderne, fremdrift på møderne samt opsamling efter møderne. Ved distriktsopdeling er det ofte en udpeget skoleleder, der er tovholder - i kommuner uden distriktsopdeling er det en udpeget koordinator, der har rollen. Blandt fagpersonerne er det ikke væsentligt, hvem der udfylder rollen, men blot at der er én person, der tager ansvar for det.

En pædagog fortæller, at de deltager i det tværfaglige team, men at det kan være vanskeligt at få samlet op på møderne:

*"Hvem følger op? Det strander nogle gange. Vi holder gode møder, men bekymringen strander, og man bliver i tvivl om, hvad der sker efter mødet. Vi har taget for alvorlige situationer op, hvor vi ikke bliver færdige..."* (Pædagog).

Pointen fra midtvejsevalueringen om behovet for en mere fast struktur i det tværfaglige samarbejde kan således bekræftes ud fra evaluering i casekommunerne.

Det er et input fra en række af de adspurgte sagsbehandlere, at et element i et velfungerende tværfagligt samarbejde er, at deltagerne kender til hinandens faglige kompetencer og bemyndigelser. Det opleves således som en lettelse i de kommuner, hvor myndighedssagsbehandlere efter flere år med samme organisering oplever, at fagpersonerne forstår deres rolle og muligheder for at handle. Det varierer fra kommune til kommune, hvorvidt myndighedssagsbehandlere anvender deres myndighed og bevillingskompetence på tværfaglige møder, men pointen er, at det fungerer bedst i de tilfælde, hvor der er klarhed omkring rollen. En myndighedssagsbehandler udtaler:



*"I starten havde vi opstartsproblemer - samarbejdsparterne havde en forventning om, at myndighedssagsbehandler kunne sætte noget i værk med det samme. De kendte ikke til, at det tager fire måneder at lave en undersøgelse. Men vi har gjort en stor indsats for at fortælle samarbejdsparterne om formålet og rammerne for mødet: Vi har formidlet nu, at det er et sparringsmøde og ikke et bevillingsmøde". (Myndighedssagsbehandler).*

Det er endvidere en tilbagemelding, at det tværfaglige samarbejde i høj grad påvirkes af, hvilke personer, der er involveret i samarbejdet. Myndighedssagsbehandlere i kommuner med distriktsinddeling udtrykker eksempelvis, at tovholderen, som ofte er en udvalgt skoleleder, har stor indflydelse på, hvor løs eller fast struktur de tværfaglige møder afholdes ud fra. Myndighedssagsbehandlere i samme kommuner fortæller, at der er store forskelle i forhold til mødeinterval, mødedeltagere samt mødeindhold. En anden oplevelse blandt myndighedssagsbehandlerne i en række af casekommunerne er, at de inden for de seneste år har oplevet organisatoriske ændringer så ofte, at kontinuiteten er blevet brudt, og at det gode udbytte af det tværfaglige samarbejde ikke er nået at blive realiseret.

De interviewede familier har forskellige oplevelser af, hvorvidt det tværfaglige samarbejde fungerer hensigtsmæssigt. Overordnet set kan forældrenes besvarelser deles i to kategorier; Enten fungerer det tværfaglige samarbejde godt, eller også opleves der ikke noget samarbejde.

Når det fungerer godt, beskriver familierne, at der er et højt informationsniveau, de professionelle indkalder til møder og koordinerer indsatsen og samarbejdet, og der foregår en åben dialog på møderne, hvor forældrene oplever at være reelt inddraget. Under halvdelen af de adspurgte familier havde denne oplevelse.

En mor udtrykker: *"Det er godt, at der afholdes møder - så vi kan prøve at få en dialog om, hvordan vi skal løse problemet, men der sker jo ikke noget - tingene tager så lang tid, så udbyttet af møderne kan virke ligegyldigt"*.

Denne mors udtalelse tager udgangspunkt i en oplevelse af, at møder og dagsorden har været velfungerende. Men hun oplever, at ventetiden har været lang, i forhold til iværksættelse af en indsats over for hendes datter. Ved nærmere drøftelse fortæller moren, at hun inden mødet havde fået den opfattelse, at datteren kunne få hjælp umiddelbart efter mødet. Moren beskriver således en situation, hvor der ikke er foretaget en tilstrækkelig forventningsafstemning inden mødet.

Over halvdelen af de adspurgte familier oplever ikke et tilfredsstillende tværfagligt samarbejde. Dette er først og fremmest begrundet i, at familierne efterspørger nogle professionelle, der af eget initiativ arrangerer møder, og at der foregår en koordinering mellem de forskellige professionelle omkring barnet. Mange forældre oplever, at det er dem selv, der skal være budbringere mellem parterne.

På spørgsmål om, hvordan det tværfaglige samarbejde har fungeret, udtaler en mor: *"Der er ikke noget tværfagligt samarbejde omkring mine børn - det halter meget her i kommunen. Det er ligesom om, de ikke taler sammen - der mangler en tovholder, der kan koordinere tingene, og hvem der gør hvad i forhold til de forskellige ting og møder"*.

En anden mor siger: *"Det fungerer ikke. Det er os, der skal kontakte de forskellige steder og oplyse om vores problem"*.



Mødrenes udtalelser understreger den tidligere pointe om, at en tovholder i det tværfaglige samarbejde er et vigtigt element i forhold til at skabe en oplevelse af, at der sker fremdrift i sagen, og at indlæg fra de involverede parter koordineres.

## FREMSKUDT SAGSBEHANDLING - MYNDIGHEDSSAGSBEHANDLERE PÅ SKOLERNE

Formålet med at placere en myndighedssagsbehandler på skoler og i dagtilbud er at styrke samarbejdet mellem almen- og myndighedsområdet. Myndighedssagsbehandleren er med til at sætte fokus på den tidlige indsats, og dermed kan børn og familier støttes, inden problemerne vokser sig for store.

I midtvejsevalueringen bekræftede 24 % af de ledende sagsbehandlere, at der var placeret socialmyndighedssagsbehandlere på skolerne. I slutevalueringen svarer 36 %, at der sidder myndighedssagsbehandlere på alle eller på udvalgte skoler. Der kan således spores en mindre stigning i antal myndighedssagsbehandlere placeret på skoler, men ikke en udvikling der er markant.

Når det i slutevalueringen undersøges, hvor ofte myndighedssagsbehandlere sidder ude på skolerne, giver sagsbehandlere og fagchefer følgende billede:

- At sagsbehandlere i størstedelen af kommunerne har deres gang på skolerne med forskelligt interval.
- At de på halvdelen af skolerne må opleves som en fast del af den ugentlige praksis, idet de er til stede på skolen hver uge.

Svarene viser, at sagsbehandlere i ca. halvdelen af de kommuner, der har sagsbehandlere siddende på skolerne, har en sagsbehandler placeret på skolerne 1-2 dage om ugen, og at de i en fjerdedel af kommunerne sidder på skolerne 1-2 dage om måneden.

Det vurderes, at en tilstedeværelse på skolerne vil fremme det tværfaglige samarbejde. Tilstedeværelsen øger den gensidige indsigt i roller og kompetencer og det personlige kendskab mellem skolernes fagpersoner og myndighedssagsbehandlere - det som i evalueringen påpeges at have stor betydning for at fremme netop det tværfaglige samarbejde, jf. tidligere afsnit. Det forudsættes, at den samme sagsbehandler er tilknyttet hver skole, samt at der er tilrettelagt møder og fora, hvor fagpersoner og myndighedssagsbehandlere kan mødes og give sparring på tværs.

De kvalitative data fra casekommunerne understøtter de kvantitative resultater og viser således, at det er meget forskelligt, hvorvidt der er placeret myndighedssagsbehandlere på skolerne, og hvor ofte de sidder der. Myndighedssagsbehandlerens tilbagemeldinger er ligeledes forskellige i forhold til udbyttet af at være placeret på skolerne, i flere af de kommuner, der ikke har myndighedssagsbehandlere på skolerne, udtrykker myndighedssagsbehandlere, at de gerne ville have en plads på skolerne med henvisning til, at det ville lette og forbedre det tværfaglige samarbejde. En pædagogisk leder siger:

*"For fem år siden havde vi en socialmyndighedssagsbehandler ude på skolen - det gav rigtig meget sparring og hurtig handling i sagerne"* (Pædagogisk leder).

Dog giver en ledende sagsbehandler fra en casekommune med myndighedssagsbehandlere placeret på skolerne udtryk for, at det er nødvendigt at tydeliggøre myndighedssagsbehandlerens rolle samt deres myndighedskompetence. Det er væsentligt at præcisere, at myndighedssagsbehandler ikke kan bevillige diverse indsatser fra dag til dag, til trods for deres tilgængelighed.

Fra en anden casekommune med erfaring med myndighedssagsbehandlere placeret på skoler beskrives udbyttet og samarbejdet meget positivt, dog med fokus på at bruge tid på at kende hinandens roller, således at: *"lærernes troværdighed og kendskab til familierne benyttes, men ikke udnyttes"*, som en AKT-lærer udtrykker det. I en tredje casekommune med erfaring med myndighedssagsbehandlere placeret på skoler, beskrives en udvikling i tilgængeligheden, fra at sagsbehandlere havde en fast plads, til at de nu kun kommer på skolerne, når der er møder:

*”Førhen havde de (myndighedssagsbehandlere) baser på skolerne og var en del af skolen. Dengang gik man mere naturligt forbi. Nu er de her ikke så ofte mere, og jeg skriver en mail i stedet for at banke på”* (Skolesundhedsplejerske).

Tendensen med, at myndighedssagbehandlere ikke er så synlige på skolerne mere, opleves i flere af case-kommunerne og er begrundet i et ressourcfordelings spørgsmål, idet sagsbehandlere prioriterer at bruge deres tid i forvaltningen frem for på skolerne.

Erfaringerne i casekommunerne viser således, at det er væsentligt at skabe de rette rammer for myndighedssagsbehandlere, både fysiske og ressourcemæssige ude på skolerne, for at sikre det rette udbytte af ordningen. Endvidere skal myndighedssagsbehandlernes rolle og funktion afklares for at sikre et godt samarbejde.

### 3.3 OVERORDNET IMPLEMENTERING AF DE TO LOVBESTEMMELSER

#### INFORMATION OM DEN NYE LOVGIVNING

Det er væsentligt at undersøge, hvorvidt den information, som kommunerne har sendt ud omkring den nye lovgivning, kendes af modtagergrupperne, da det er grundlaget for, at de kan anvende de nye lovændringer i deres daglige praksis. Med det formål at belyse hvilke implementeringstiltag, der er foretaget, er det interessant at evaluere, hvorvidt der er udarbejdet materiale omkring den nye lovgivning, om modtagerne kender til materialet, samt hvorvidt der er forskel på modtagergruppernes vurdering af materialet. Indeværende afsnit vil fokusere på disse spørgsmål.

Af midtvejsevalueringen fremgik det, at kommunerne havde størst fokus på at implementere § 153 sammenlignet med § 49a. Midtvejsevalueringen konstaterede på den baggrund, at der generelt var en større opmærksomhed vedrørende § 153 frem for § 49a i kommunerne. Desuden viste midtvejsevalueringen, at størstedelen af landets kommuner havde taget initiativer til at udbrede fagpersoners og sagsbehandlernes kendskab til præciseringen af den skærpede underretningspligt (§ 153) samt at de største kommuner havde taget flere initiativer til at implementere lovbestemmelsen (§ 153), eksempelvis i forhold til at orientere om lovændringerne og tilbyde understøttende redskaber.

Disse resultater bekræftes i slutevalueringen, og de gentages derfor ikke i denne afrapportering. I stedet fokuseres i det følgende på implementeringen af § 49a.

I forbindelse med midtvejsevalueringen var der en vis usikkerhed i forhold til, hvor meget kommunerne havde gjort i forhold til implementering af lovændringerne i form af eksempelvis udarbejdelse af skriftlige informationsmaterialer og informationsmøder. Flere kommuner angav, at der blev holdt møder med § 49a som tema, men den øvrige dataindsamling viste dels et generelt lavt kendskab til lovbestemmelsen, dels at mange af disse møder i højere grad omhandlede § 153 og andre forhold vedrørende det tværfaglige samarbejde og kun i mindre omfang havde § 49a som tema.

I forhold til det skriftlige materiale var der også flere kommuner, der angav at have udarbejdet skriftlige materialer omhandlende § 49a. BDO's gennemgang af de skriftlige materialer i midtvejsevalueringen viste dog, at der også her i høj grad var tale om, at materialerne var målrettet § 153 og andre problemstillinger, mens § 49a havde en mere perifer rolle i materialerne. Der var heller ikke tale om udarbejdelse af materialer, eksempelvis vejledningsmateriale, der kun omhandlede § 49a.

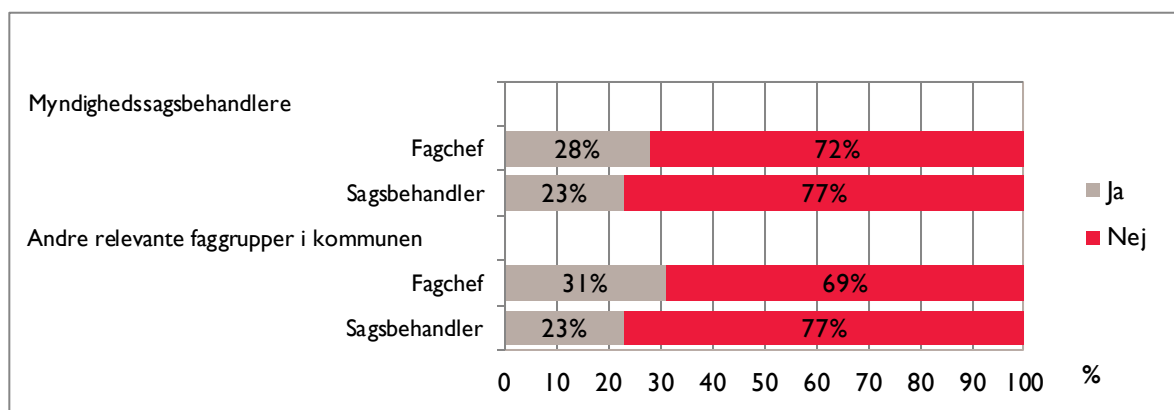
For at få et mere klart billede af kommunernes implementering er der i forbindelse med slutevalueringen gennemført endnu en afdækning af status og indsatser.

Af figur 3 fremgår det, at kun cirka en fjerdedel af kommunerne siden indførelsen af § 49a har udarbejdet skriftligt materiale om lovbestemmelsen målrettet enten myndighedssagsbehandlere eller øvrige fagpersoner. Fagcheferne vurderer i højere grad end de ledende sagsbehandlere, at der er udarbejdet materiale.

Det understreger en tydelig tendens, der findes i hele datamaterialet: At vurderingerne er mere positive jo højere op i ledelseslagene, man kommer, og mere negative jo tættere på praksis, man kommer. Denne tendens findes ligeledes i de kvalitative data, der er indsamlet i de ni casekommuner. Her fremgår det også, at de ledende sagsbehandlere har bedre kendskab til informationen om lovændringerne end myndighedssagsbehandlere og øvrige fagpersoner.

Den kvalitative dataindsamling viser derudover, at myndighedsområdet i kommunerne er den primære kilde til vidensspredning af lovgivning i forhold til de øvrige fagpersoner, og derfor vil resultatet af en manglende information fra dette niveau med stor sandsynlighed være en meget lav kendskabsgrad blandt fagpersonerne.

Figur 3: Fagchefer og ledende sagsbehandlers svar på: "Har kommunen efter indførelsen af Servicelovens mulighed for udveksling af oplysninger uden forældresamtykke (§49a) i 2011 udarbejdet skriftligt materiale vedr. anvendelsen af bestemmelsen, målrettet henholdsvis myndighedssagsbehandlere og andre relevante faggrupper i kommunen?"



Kilde: Survey for hhv. ledende sagsbehandlere og fagchefer, BDO (2014)

N= 53 (Sagsbehandler), N= 72 (Fagchef)

Blandt de kommuner, der har udarbejdet skriftligt materiale, er der ydet en vis indsats i forhold til spredning af denne viden både i forhold til at gøre opmærksom på det i det tværfaglige samarbejde og i forhold til løbende opdatering af materialet. Materialerne er dog ikke differentieret efter faggruppe. Det samlede billede er dog, at tre fjerdedele af kommunerne ikke aktivt har søgt at sprede viden om § 49a i form af udarbejdelse af skriftlige materialer.

## 4 UDVEKSLING AF OPLYSNINGER UDEN FORÆLDRE-SAMTYKKE - § 49 A

### 4.1 INDLEDNING

Evalueringen viser, at muligheden for at udveksle oplysninger uden forældrenes samtykke (§ 49a) anvendes sjældent og usystematisk til trods for en vurdering fra fagpersonerne af, at der er situationer, hvor der kunne være behov for at udveksle oplysninger uden forældrenes samtykke. Ved en nærmere undersøgelse af de mulige årsager til den begrænsede anvendelse af § 49 a viser det sig, at manglende kendskab er en af årsagerne. Andre årsager er, at der fra myndighedsområdet er forbehold over for lovbestemmelsen, samt at der fra både myndighedssagsbehandlere og øvrige fagpersoner er udviklet stærke normer om altid at inddrage forældrene eller foretage en underretning, hvis det ikke er muligt at inddrage forældrene.

Evalueringen viser derudover, at fagpersoner i nogle tilfælde udveksler oplysninger uden forældrenes samtykke. I enkelte tilfælde foregår det inden for rammerne af § 49a, men på grund af det manglende kendskab til lovbestemmelsen blandt fagpersonerne er der situationer, hvor anonymiteten reelt ikke kan oprettholdes: Ved anonymiserede drøftelser eller decideret korridorsnak, hvor oplysninger flyder relativt frit mellem forskellige fagpersoner, og hvor de pågældende fagpersoner er mere eller mindre bevidste om, at tavshedspligten ikke overholdes. I disse tilfælde er borgernes retssikkerhed på spil.

Midtvejsevalueringen viste, at kommunerne på daværende tidspunkt havde en lav grad af implementering af § 49a, samt at reglen dermed ikke fandt den store anvendelse på hverken myndighedsområdet, almenområdet eller i samarbejdet mellem de to områder. Endvidere viste midtvejsevalueringen en sammenhæng mellem holdningerne til § 49a og manglende iværksættelse af implementeringsaktiviteter.

Implementering af de to lovbestemmelser har som udgangspunkt fået størst fokus i midtvejsevalueringen, men da midtvejsevalueringen viste en tenderende sammenhæng mellem implementering og holdningerne til lovbestemmelsen (§ 49a), undersøges denne sammenhæng nærmere i slutevalueringen. Oplevelser af og holdninger til § 49a har derfor været et gennemgående tema i casekommunebesøgene og i surveyundersøgelserne. Tabellen herunder giver et overblik over generelle holdninger, praksis og kendskab til § 49a blandt de respondenter, der har indgået i evalueringen på såvel myndigheds- som almenområdet (Tabel 1).

Tabel 1: Overblik over generelle holdninger, praksis og kendskab til § 49a

|                   | Holdning  | Praksis   | Kendskab  |
|-------------------|---|---|---|
| Myndighedsområdet | <p>§ 49a er en trussel imod det gode forældresamarbejde.</p> <p>Det opleves som en forudsætning for samarbejde, at der indhentes samtykke fra forældrene.</p> | <p>Der indhentes altid samtykke. Medarbejdere på myndighedsområdet oplever at være vagthund i forhold til, at fagpersoner vil udveksle oplysninger uden samtykke.</p> | <p>Medarbejderne på myndighedsområdet har størst kendskab til indholdet i § 49a.</p>  |
| Almenområdet      | <p>§ 49a er overflødig, da forældrene altid inddrages.</p> <p>Det er uproblematisk at indhente samtykke fra forældrene i langt de fleste sager.</p>           | <p>Forældrene inddrages, og der kan udveksles oplysninger anonymt.</p> <p>Men der udveksles også oplysninger uden samtykke.</p>                                       | <p>Medarbejderne på almenområdet har ringe kendskab til § 49a, hvilket betyder, at det er vanskeligt at anvende bestemmelsen.</p> |

Indeværende kapitel indledes med et afsnit om holdninger til § 49a og mere generelt om holdninger til udveksling af oplysninger uden forældresamtykke. Dernæst følger i afsnit 4.3 et afsnit om kommunernes kendskab til og implementering af § 49a og endelig afsnit 4.4 om kommunernes anvendelse af lovændringen om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke.

### Fremmer § 49a en tidlig indsats?

Det er vanskeligt at svare på, hvorvidt § 49a fremmer en tidlig indsats, da anvendelsen er sporadisk og usystematisk. Der er ikke sammenhæng mellem holdningen til lovændringen og den praksis, der gennemføres: § 49a opleves som en trussel mod det gode forældresamarbejde, men der udveksles i en vis udstrækning oplysninger uden forældres samtykke.

Fagpersonernes praksis afspejler indholdet i § 49a, og fagpersonerne vurderer, at den praksis fremmer en tidlig indsats.

### Anbefalinger

At iværksætte tiltag, der sikrer en større grad af udbredelse af kendskab til og systematik i anvendelsen af § 49a. At prioritere ressourcerne på fagpersonerne i almenområdet, idet myndighedsområdet har størst kendskab til § 49a.

## 4.2 HOLDNINGER TIL UDVEKSLING AF OPLYSNINGER UDEN FORÆLDRE-SAMTYKKE

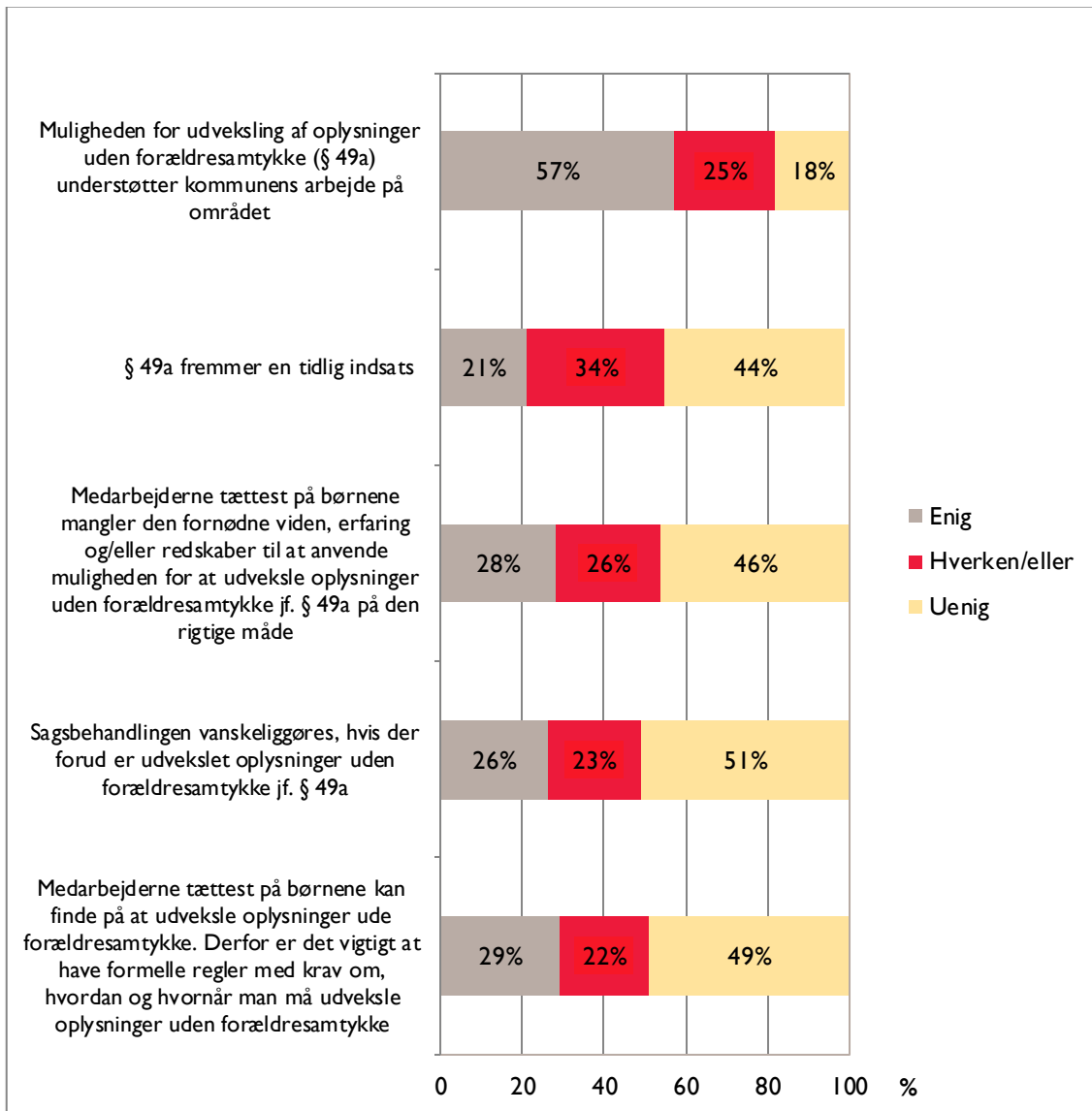
Som nævnt i indledningen viste midtvejsevalueringen indikationer på, at kommuner som aktivt havde taget initiativer i forbindelse med implementering af § 49a, også var mere positive i forhold til lovbestemmelsens gavnlige indvirkning på den tidlige indsats. Den forventede sammenhæng mellem holdningen til lovbestemmelsen og implementering og anvendelse heraf vil i det følgende blive undersøgt nærmere.

Nedenstående figur (figur 4) giver et billede af, hvilke udsagn fagcheferne i den gennemførte survey er henholdsvis enige eller uenige i. Generelt spores en relativt positiv indstilling til lovbestemmelsen. 57 % svarer, at de er enige i, at muligheden for udveksling af oplysninger uden forældresamtykke understøtter kommunens arbejde på området. Dog skal det bemærkes, at kun 21 % er enige i, at § 49a fremmer en tidlig indsats. Dette resultat kan dække over, at fagcheferne mener, at andre tiltag end § 49a er bedre til at sikre en tidlig indsats, hvilket uddybes senere i indeværende kapitel.

Et andet relevant resultat er, at 49 % af fagcheferne ikke forestiller sig, at medarbejderne tættest på børnene kan finde på at udveksle oplysninger uden forældrenes samtykke, og de mener derfor heller ikke, at det er nødvendigt med regler, der specificerer, hvordan og hvornår man kan udveksle oplysninger uden forældrenes samtykke. Dette svar kan indikere, at halvdelen af fagcheferne ikke oplever, at der er et problem med, at oplysninger bliver udvekslet uden forældrenes samtykke.

Det er også værd at notere sig, at 51 % af fagcheferne erklærer sig uenige i, at den efterfølgende sagsbehandling vanskeliggøres, hvis § 49a er anvendt. Det er særsomt interessant at fremhæve dette resultat, da det netop er vanskeligheder i den efterfølgende sagsbehandling, der af myndighedssagsbehandlere i de kvalitative interview fremhæves som de store udfordringer ved at anvende § 49a. Vanskelighederne består i, at det gode forældresamarbejde kan være endnu sværere at oprette, hvis fagpersonerne har udvekslet oplysninger uden forældre samtykke i første omgang.

Figur 4: Fagcheferes vurdering af udsagn vedrørende § 49a



Kilde: Survey for fagchefer, BDO (2014)

N= 72, 72, 70, 69 og 71.

Note: Kategorien "Enig" viser respondenter, som vurderer sig "Helt enig" eller "Enig" med ovenstående udsagn, mens kategorien "Uenig" viser respondenter, som vurderer sig "Helt uenig" eller "Uenig". Figuren viser ikke respondenter, som har svaret "Ikke relevant".

I de kvalitative interviews med ledende sagsbehandlere og myndighedsmyndighedssagsbehandlere giver størstedelen udtryk for, at § 49a er overflødig, og at den kan være en trussel mod det gode forældresamarbejde og inddragelsen af disse. Samtidig fokuseres der på, at der er tale om en undtagelsesparagraf, og at det derfor altid er at foretrække at lykkes med at inddrage forældrene. En ledende sagsbehandler udtaler:

*"Vi har ikke taget den i brug, for her vil vi altid forsøge at inddrage forældrene. Det er omsonst - det er en politiker-paragraf, som vi ikke gør brug af. Det kan også hurtigt blive en Pandoras æske med mange drøftelser om alt muligt"* (Ledende sagsbehandler).

Der findes ligeledes en klar holdning blandt de interviewede myndighedssagsbehandlere om, at inddragelse eller indhentelse af samtykke hos forældrene er en forudsætning for at etablere et godt samarbejde, som på sigt vil gavne barnet. En lang række af myndighedssagsbehandlere giver således udtryk for, at det er vanskeligt at etablere et konstruktivt samarbejde med forældrene, hvis de indleder samarbejdet med at udelade forældrene. § 49a kan på den måde udgøre en trussel mod det gode forældresamarbejde.



I flere kommuner giver myndighedssagsbehandlerne udtryk for, at de fra myndighedsside har en klar holdning om, at man altid og uden undtagelser inddrager forældrene, og at det er vigtigt, at de øvrige fagpersoner også har denne indstilling:

*”Vi sørger for at få samtykke. Hvis vi lukker op for at bruge det (§ 49a), er det to skridt tilbage, for vi forsøger at vænne forældrene til, at de er inddraget, og det er vigtigt at være entydige omkring det. Men det er et langt sejt træk”* (Myndighedssagsbehandler).

Myndighedssagsbehandlerens udtalelse viser en antagelse om, at fagpersonerne, som har det daglige samarbejde med forældrene, ind imellem kan have svært ved at skulle indhente samtykke hos forældrene, og derfor nogle gange undlader at gøre det i første omgang, så at de derved ”får lidt luft”, som det benævnes i citatet.

Interviewene viser, at bekymringsgraden stiger, såfremt forældrene ikke vil give samtykke til at udveksle oplysninger. Flere myndighedssagsbehandlere giver således udtryk for, at hvis fagpersoner ikke kan få accept fra forældrene til at udveksle oplysninger, så vil dette i sig selv sammen med den konkrete bekymring for barnet være et argument for at lave en underretning, frem for at holde et § 49a møde. § 49a bliver i de kommuner således overflødig, idet der i stedet udarbejdes en underretning. I en kommune udtrykker en myndighedssagsbehandler:

*”Jeg foretrækker, at der sendes en underretning (frem for at der laves et § 49a møde), og så tager jeg den derfra”* (Myndighedssagsbehandler).

Når fagpersonerne udtaler sig om indhentelse af samtykke fra forældrene, er det et klart budskab i de involverede casekommuner, at det generelt er uproblematisk at få accept fra forældrenes side i forhold til, at fagpersonerne må udveksle oplysninger. Det er således i ganske få tilfælde, hvor der er oplevet udfordringer, der ender i, at der ikke gives samtykke. Fagpersonerne giver mange eksempler på, hvordan de løbende arbejder med at skabe et godt forældresamarbejde, og at de mange gange tager tilløb til at spørge forældrene om samtykke. Nogle udsatte forældre skal ”bearbejdes”, inden de vil give samtykke, mens andre opfatter det som en lettelse, når fagpersonen kontakter dem for at sætte gang i hjælpen. Fagpersonerne beskriver således også, at de i deres tilgang til forældrene gør meget ud af at formidle, at de som fagpersoner er en del af hjælpen:



***”Vi har aldrig haft problemer med at indhente samtykke fra forældrene. Forældrene vil deres børn det godt - så det er helt urealistisk, at vi ikke skulle kunne få samtykke”*** (Børnehavepædagog).

Når fagpersonerne er tilbageholdende med at indhente samtykke hos forældrene, skyldes det i højere grad, at de er betænkelige ved forældrenes reaktion på selve bekymringen for barnet og i mindre grad en frygt for, at forældrene ikke vil give tilladelse til, at der indhentes oplysninger fra andre instanser.

### Inddragelse af familierne

I forlængelse af ovenstående er det interessant at se på forældrenes oplevelser af at være inddraget i beslutninger omkring deres barn i forbindelse med en underretning.

På spørgsmålet om, hvorvidt de interviewede forældre oplever, at de er blevet lyttet til, falder svarene i flere kategorier, hvor en skelnen mellem en formel inddragelse og/eller en reel inddragelse repræsenterer de overordnede kategorier.

Flere familier giver udtryk for at være formelt inddraget i møder på skolen eller med deres sagsbehandler, men de føler ikke, at fagpersonerne reelt lytter til dem. Forældrene oplever ikke, at de kan få en relevant forklaring på, at deres ønsker og forslag ikke kan realiseres. En række forældre oplever, at de selv skal presse på for at få afholdt møder og for, at der sker en udvikling i § 50 undersøgelsen eller i sagen i det hele taget. Disse forældre udtrykker, at de er magtesløse og betydningsløse. En mor udtaler: *"Når der ikke sker noget, er det jo ligesom om, de ikke lytter til os og tager os alvorligt"*. En far fortæller: *"Jeg har været meget inddraget, fordi jeg selv har taget så mange initiativer, men det har ikke haft betydning, for der er jo ikke sket noget som helst. Men nu magter jeg ikke mere - jeg har smidt håndklædet i ringen, jeg har ikke kræfter til at tage flere initiativer"*.

En mindre del af de interviewede familier oplever, at der ikke på nogen måde er blevet lyttet til dem, efter at der er kommet en underretning på et af deres børn.

En anden gruppe forældre oplever, at der bliver lyttet til dem af en eller flere parter i det tværfaglige samarbejde, men ikke af alle parter, og derved svækkes tilliden til det tværfaglige samarbejde. Nogle forældre giver udtryk for, at der er magtkampe eller tydelige uenigheder mellem parterne i det tværfaglige samarbejde. Forældrenes udsagn afspejler, at de involveres i og tager parti blandt parterne, og derved indirekte bidrager til manglende konstruktive løsninger. Dog nævner enkelte forældre også, at det var en stor lettelse, da de endelig mødte én i systemet, de oplevede forstod dem - en mor fortæller om hendes møde med sagsbehandleren:

*"Vi har et helt åbent samarbejde og min første tvivl om, om anklagerne kunne føre til tvangs fjernelser, manede hun (sagsbehandleren) i jorden ved det første møde. Hun nævnte de forskellige muligheder for støtte, vi kunne få, og hun sørgede for at tale med børnene, så de fik et frirum, og det var rigtig godt. Hun anklager slet ikke mig for det, der står i underretningerne, så nu får vi alle den hjælp, vi har brug for"*.

Endelig er der flere forældre, der giver udtryk for et ønske om, at deres børn bliver inddraget i processen. Alle familier, der har oplevet, at de professionelle har talt med barnet, værdsætter dette i meget høj grad. Flere forældre giver udtryk for en stor efterspørgsel i forhold til, at deres børn bliver inddraget, talt til og lyttet til. En mor beskriver: *"Der manglede fokus på drengen, og det ville vi gerne have haft fra starten. Vi er formelt blevet inddraget, men vores holdning om, at de i højere grad skulle se på vores søn, er ikke blevet hørt fra starten, det er først kommet i fokus efter lang tid"*.

## 4.3 KOMMUNERNES IMPLEMENTERING AF OG KENDSKAB TIL § 49 A

Sammenhængen mellem holdningen til lovændringen om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke (§ 49a) og den grad af implementering, der har fundet sted i kommunerne, vil i indeværende afsnit blive belyst ud fra nye data, der er indsamlet i forbindelse med den afsluttende evaluering.

Ud over implementering af § 49a vil kendskabet til lovbestemmelsen blive undersøgt med fokus på myndighedssagsbehandlerne samt fagpersonerne som gruppe, herunder medarbejdere i skole- og dagtilbud, sundhedsplejersker, psykologer, tale-/hørepedagoger mv.

Nedenstående figur (figur 5) viser en klar sammenhæng mellem holdning til lovbestemmelsen og implementeringsgraden. Implementeringsgraden er et udtryk fagchefens egen vurdering af, hvorvidt kommunen har en høj, mellem eller lav grad af implementering af § 49a hos fagpersonerne i kommunen<sup>23</sup>.

Figuren illustrerer sammenhængen ved at dele de tidligere viste udsagn fra foregående figur 4 op på, om kommunen efter fagchefens eget udsagn har en høj, mellem eller lav grad implementering<sup>24</sup> af § 49a hos fagpersonerne i kommunen. Der er en entydig sammenhæng på tværs af alle udsagn på den måde, at kommuner hvor fagchefen vurderer, at der er en høj implementeringsgrad ved stort set alle udsagn er mere positive end kommuner, hvor fagchefen vurderer, at der er en mellem implementeringsgrad. Ligeledes er kommuner, hvor fagchefen vurderer en mellem implementeringsgrad ved alle udsagn mere positive over for § 49a end kommuner, hvor fagchefen vurderer en lav implementeringsgrad.

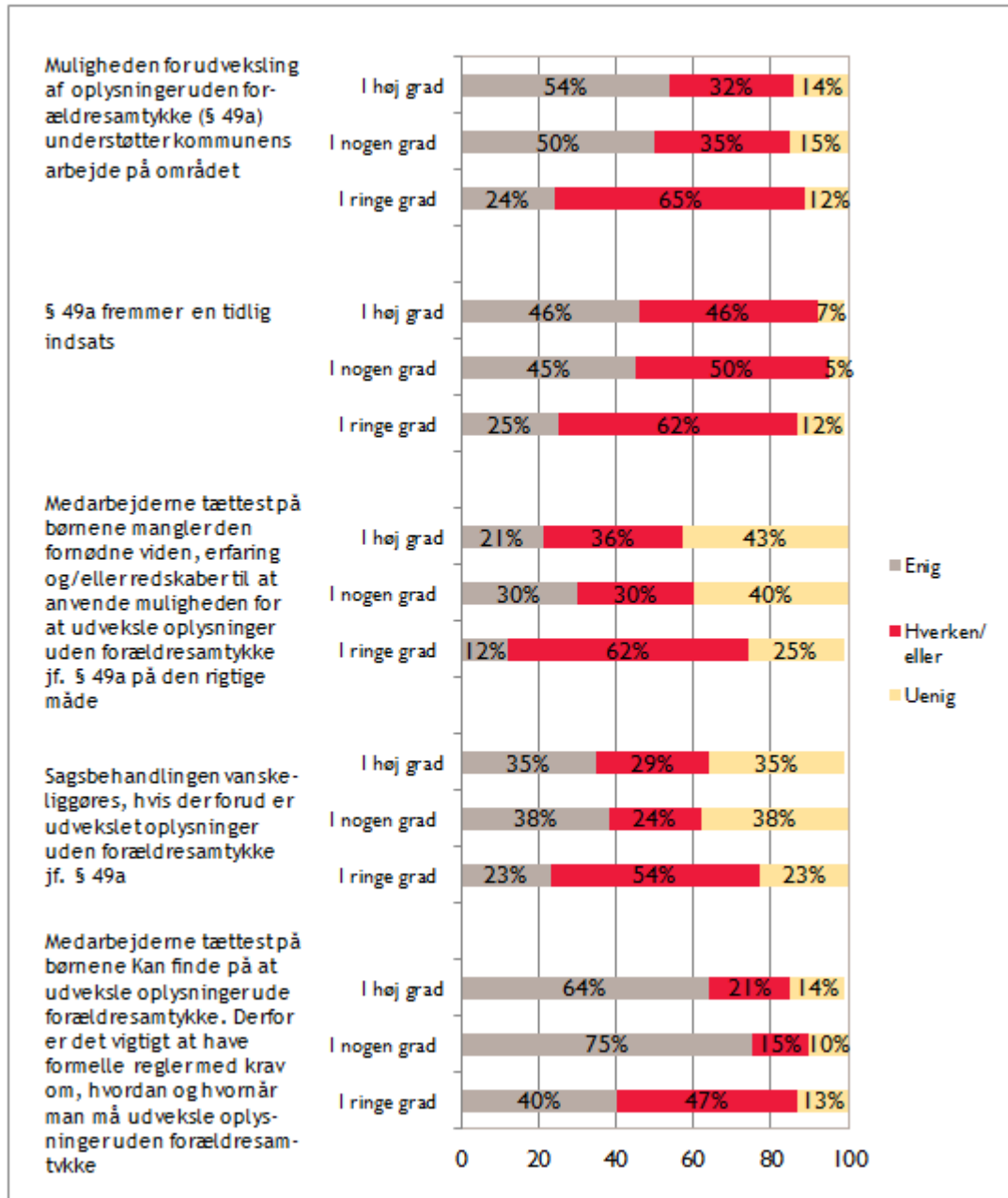
Der kan fremdrages et illustrativt eksempel:

54 % af de fagchefer, der har angivet, at der er en høj grad af implementering af § 49a hos fagpersonerne i kommunen, erklærer sig enige i, at § 49a understøtter kommunens arbejde på området. Det samme gælder for 50 % af de fagchefer, der har angivet, at § 49a i nogen grad er implementeret hos fagpersonerne i kommunen. Kun 24 % af de fagchefer, der har angivet, at der kun er en ringe grad af implementering af § 49a blandt fagpersonerne i kommunen, erklærer sig enige i udsagnet.

<sup>23</sup> Til grund for vurderingen ligger fagchefernes besvarelse af følgende spørgsmål: ”I hvilken grad vil du vurdere, at § 49a er blevet implementeret blandt andre relevante faggrupper i kommunen?”. Følgende hjælpetekst har været med til at definere en gradbøjning af implementeringsgraden: ”En høj grad af implementering er kendetegnet ved, at der er et udbredt kendskab til reglerne blandt medarbejderne, at medarbejderne føler en høj grad af ejerskab til reglerne og anerkender bevæggrunden for reglernes indførelse samt, at medarbejderne ved hvordan reglerne skal anvendes”, jf. Survey til fagchefer, BDO, (2014).

<sup>24</sup> Ibid.

Figur 5: Fagchefers holdning til § 49 a - relateret til fagchefens vurdering af implementeringsgrad



Kilde: Survey for fagchefer, BDO (2014)

N= 72, 72, 70, 69 og 71.

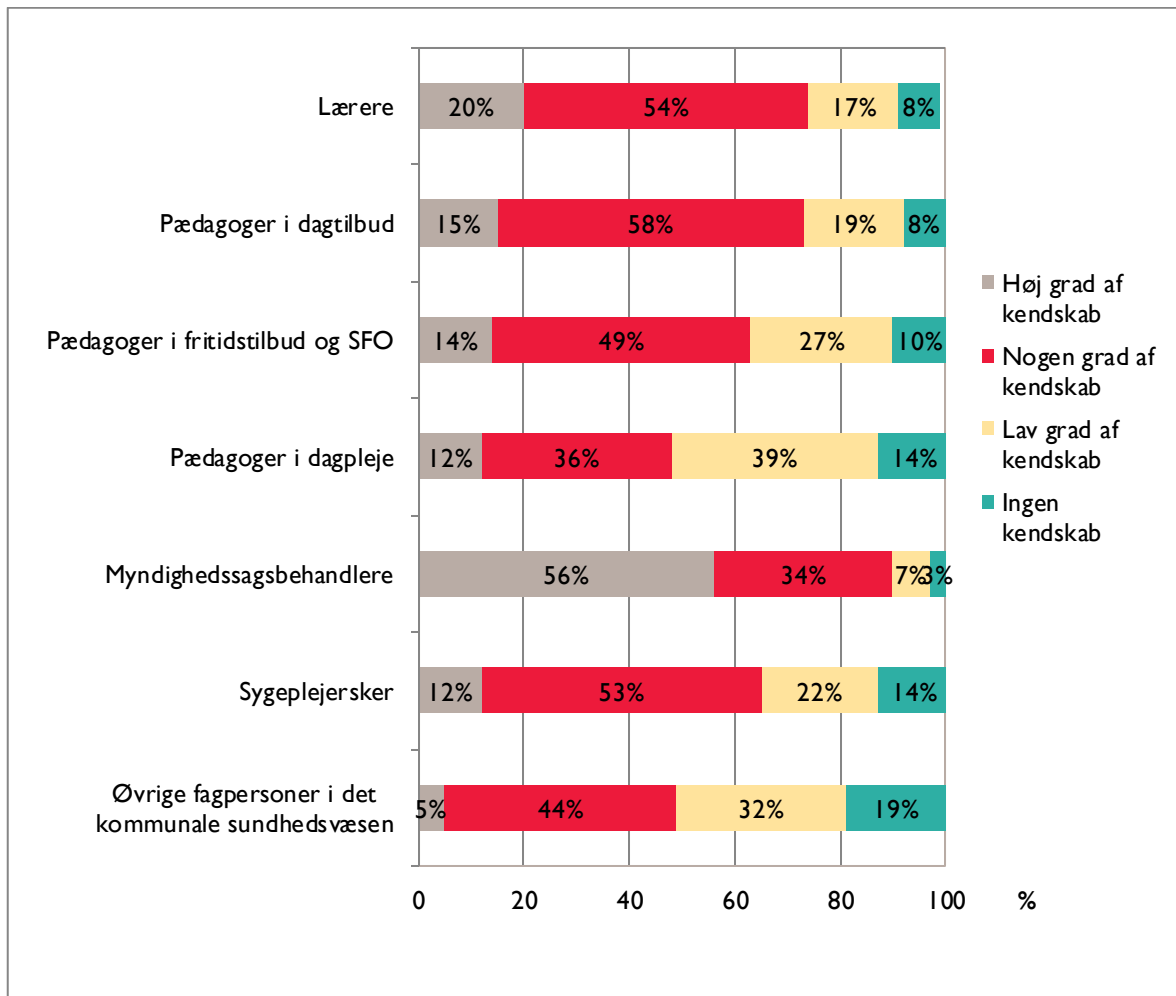
Note: Kategorien "Enig" viser respondenter, som vurderer sig "Helt enig" eller "Enig" med ovenstående udsagn, mens kategorien "Uenig" viser respondenter, som vurderer sig "Helt uenig" eller "Uenig". Figuren viser ikke respondenter, som har svaret "Ikke relevant". Kategorien "I ringe grad" viser respondenter som vurderer, at § 49a "I ringe grad" eller "slet ikke" er blevet implementeret blandt andre relevante fagpersoner i kommunen

## KENDSKAB TIL § 49A

En anden væsentlig forudsætning for at kunne udveksle oplysninger uden forældresamtykke inden for lovgivningens rammer er, at relevante medarbejdere og ledere har tilstrækkeligt kendskab til muligheden for at anvende § 49a samt til forudsætningerne for at anvende lovbestemmelsen.

I figuren herunder (figur 6) vises resultatet af et af spørgsmålene i surveyen til de ledende sagsbehandlere vedrørende kendskab til § 49a. Heraf fremgår det, at myndighedssagsbehandlere vurderer, at myndighedssagsbehandlere er den faggruppe, der har det største kendskab til mulighederne for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke - 56 % vurderer, at myndighedssagsbehandlere har et stort kendskab til § 49a. Tabellen viser en tydelig forskel på myndighedssagsbehandlernes kendskab sammenlignet med de øvrige fagpersoners kendskab. Andelen af fagpersoner, der angives at have en høj kendskabsgrad, spænder fra 5 % (øvrige fagpersoner i det kommunale sundhedsvæsen) til 20 % (lærere).

Figur 6: Ledende sagsbehandlers vurdering af: "Hvilken grad af kendskab har følgende fagpersoner til mulighederne for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke?"

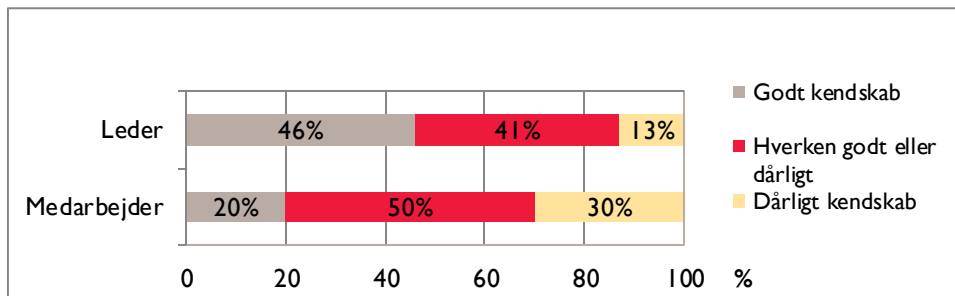


Kilde: Survey for ledende sagsbehandlere, BDO (2014)

N= 53

Data fra telefoninterview med ledere og medarbejdere uddyber billedet af kendskabsgraden, og besvarelsene henviser til respondenternes vurdering af eget kendskab til de generelle regler og muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke. Figuren nedenfor (figur 7) viser en klar tendens til, at ledere har det bedste kendskab til muligheden. 46 % af lederne vurderer at have et godt kendskab til § 49a sammenholdt med, at 20 % af medarbejderne vurderer, at de har et godt kendskab til paragraffen.

Figur 7: Fagpersoner vurdering af eget kendskab til muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke



Kilde: Telefoninterview med fagpersoner, BDO (2014)

N= 117

Kendskabsgraden nuanceres dog yderligere, når de interviewede fagpersoner bedes forholde sig til deres konkrete kendskab til § 49a. Telefoninterview med fagpersoner viser, at kun 18 % af de interviewede fagpersoner på tværs af leder/medarbejder-skellet angiver, at de kender til specifikke paragraffer for udveksling af oplysninger uden forældresamtykke.

I de kvalitative interviews med ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere i casekommunerne bekræftes det, at kendskabet til § 49 a er begrænset i kommunerne. Generelt er der enighed om, at det er på ledelsesniveau, at man har bedst kendskab til § 49a. Af interview med fagpersoner på almenområdet fremgår det, at forklaringen herpå blandt andet er, at skolelederne ofte har en tovholderfunktion i det tværfaglige samarbejde. Via denne funktion er skolelederne den faggruppe på almenområdet, der oftest er involveret i det tværfaglige samarbejde, og på baggrund heraf opnår de det største kendskab til reglerne på området. En række af de interviewede fagpersoner giver således udtryk for en usikkerhed i forhold til, om der overhovedet er kendskab til muligheden for udveksling af oplysninger hos medarbejdere på almenområdet, herunder eksempelvis skolelærere og dagtilbudspædagoger.

Langt størstedelen af fagpersonerne i fokusgruppeinterviewene fortæller, at de ikke har konkret kendskab til § 49a. Enkelte forsøger at udtale sig om indholdet, men blander det eksempelvis sammen med bestemmelserne i Overgrebspakken om, at man har mulighed for at tale med barnet, uden at forældrene er involverede. En fagperson udtaler:

*”Vi ved ikke helt, hvad vi må sige, men jeg går ud fra, at andre ved det, hvis der bliver givet nogle oplysninger, man ikke må få. Det må sagsbehandleren vide”* (Lærer).

Citatet sender et signal om, at retssikkerhedsprincippet kan være truet, idet en lang række fagpersoner giver udtryk for at udveksle oplysninger uden sikkerhed for, hvorvidt det er lovligt. Det sidste citat understøtter endvidere en holdning, som flere ikke-ledere på almenområdet gav udtryk for i fokusgruppeinterviewet, hvor de fralagde sig ansvaret for at kende til, hvilke oplysninger der må udveksles blandt de forskellige instanser.

Det viser sig ved en nærmere dialog, at også myndighedssagsbehandlere i flere kommuner mangler kendskab til det konkrete indhold i § 49 a. En del af de interviewede sagsbehandlere forklarer det med, at de ikke som sådan har brug for at sætte sig ind i denne bestemmelse, fordi de ikke i det tidlige tværfaglige samarbejde udveksler oplysninger med andre fagpersoner, uden at forældrene er inddraget eller har givet accept dertil.

I flere kommuner vurderer myndighedssagsbehandlere, at fagpersonerne anvender muligheden for at udveksle oplysninger uden forældrenes accept, men at de ikke har kendskab til at gøre det efter bestemmelserne i § 49a, og at der derfor er stor risiko for, at de gør det uden for lovgivningens rammer. I forlængelse



heraf fortæller flere myndighedssagsbehandlere, at de ofte må indtage rollen som lovens vogtere, når de hører udveksling af oplysninger, som ikke er lovlige, og der kun er dem til at stoppe udvekslingen og dermed håndhæve loven og dens intentioner. Disse eksempler understreger, at sagsbehandlerne generelt har et større kendskab til loven, tavshedspligt og selve § 49a end fagpersonerne. En myndighedssagsbehandler udtrykker:

*”Når skole eller daginstitution indkalder til møde, er det min forventning, at det har de orienteret forældrene herom, men man ved det ikke.”*(Myndighedssagsbehandler).

## 4.4 KOMMUNERNES ANVENDELSE AF § 49 A

I indeværende afsnit fokuseres på anvendelsen af § 49a, og om der er en anden praksis for udveksling af oplysninger uden forældresamtykker, der anvendes i større eller mindre grad.

### OMFANG AF BRUG AF § 49A

BDO har til brug for evalueringen og vurderingen af omfanget af anvendelsen af § 49a udviklet en database, som casekommunerne har anvendt til at registrere antallet af § 49a-møder, temaerne på møderne samt deltagerne. Resultaterne fra databaseregistreringen viser, at der samlet set er gennemført maksimalt 10 § 49a møder i perioden mellem første og anden del af evalueringen<sup>25</sup>.

Det lave antal registrerede § 49a møder kan - ud over en generel lav anvendelse af paragraffen - skyldes en række andre forhold, som det er meget vanskeligt at kontrollere, eksempelvis:

- At registreringen har været forankret i myndighedsområdet, og at registreringer derfor er afhængige af, at myndighedsområdet enten deltager på møderne eller bliver informeret om, at de er blevet afholdt.
- Et generelt manglende kendskab til lovbestemmelsen, og at § 49a møder eller lignende kan være afholdt uden at deltagerne ved, at der er tale om § 49a-møder.
- Manglende fokus i casekommunerne på registrering af § 49a møder.
- Lav implementeringsgrad, der gør det vanskeligt at kommunikere om § 49a møder.

Det er derfor ikke muligt uden videre at konkludere, at § 49a-møder anvendes i så lav grad, som registreringerne antyder.

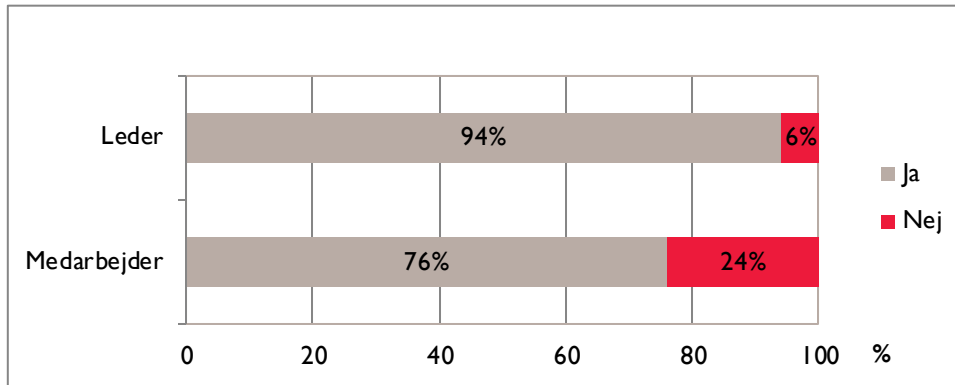
Det underbygges af, at casekommunerne i forskelligt omfang føler sig usikre på omfanget af afholdte møder. I et par af casekommunerne føler man sig overbeviste om, at det lave antal registreringer er udtryk for et nogenlunde reelt billede af virkeligheden. Her har man gjort meget ud af at informere om § 49a, men samtidig indskærpet, at det er en bestemmelse, man nødtigt ser anvendt. Ved afholdelse af § 49a møder har der således været pligt til at informere myndighedsområdet. Den lave registrering kan ifølge disse kommuner kun skyldes, at der ikke afholdes § 49a møder eller, at de afholdes uden om de retningslinjer, der er udmeldt i kommunen.

I de resterende kommuner afvises muligheden ikke for, at lovbestemmelsen anvendes i højere grad end registreret.

<sup>25</sup> Det er ikke muligt, at fremkomme med et præcist antal, da det vil afhænge af en nærmere definition af, hvornår der er tale om et § 49a møde og andre typer af møder. De fleste registrerede møder er således registreret som gråzonetilfælde af kommunerne.

De interviewede fagpersoner tilkendegiver, at 94 % af lederne og 76 % af medarbejderne har været med til at udveksle oplysninger på tværs af enheder, inden der er foretaget en underretning, jf. figuren herunder (figur 8). Dette indikerer, at der er et anseeligt behov for at udveksle oplysninger, inden der foretages en underretning.

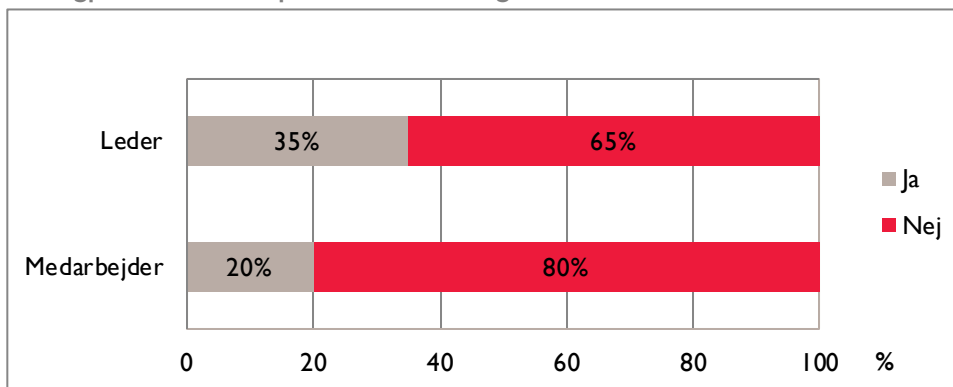
Figur 8: Fagpersoners svar på: ”Har du været med til at udveksle oplysninger på tværs af organisatoriske enheder (dvs. mellem skoler, daginstitutioner, sundhedspleje osv.) inden der er blevet foretaget en underretning?”



Kilde: Telefoninterview med fagpersoner, BDO (2014)  
N= 63 (Leder) og N=54 (Medarbejder)

De samme respondenter giver et supplerende billede af omfanget af § 49a møder, jf. ovenfor. Blandt de interviewede fagpersoner tilkendegiver 35 % af lederne og 20 % af medarbejderne således at have deltaget i et møde, der har karakter af § 49a møde, jf. figur 9 nedenfor. Der observeres således et stort behov for at udveksle oplysninger (figur 8), men fagpersonerne bruger ikke muligheden for at afholde et § 49a møde i så høj grad (figur 9). Der skal dog tages det generelle forbehold, at der jo blandt de samme respondenter var en meget lav kendskabsgrad. Derfor er mange af tilkendegivelserne af at have deltaget på et § 49a-møde retrospektive, og det kan ikke udelukkes, at de i nogen grad udtrykker et ønske om, at den adfærd, der har været udvist, er inden for lovgivningens rammer.

Figur 9: Fagpersoners svar på: ”Har du deltaget i et § 49a-møde?”



Kilde: Telefoninterview med fagpersoner, BDO (2014)  
N= 117

Som det tidligere er beskrevet henvises der til, at forældrenes samtykke i langt de fleste tilfælde indhentes. Men af interviews i casekommunerne fremgår det, at det er nødvendigt at fremstille et mere nuanceret billede af den praksis, der finder sted blandt specielt fagpersonerne vedrørende udveksling af oplysninger og generel overholdelse af tavshedspligten. Praksis viser, at der af flere årsager udveksles oplysninger uden forældres samtykke i nogle tilfælde, hvilket undersøges nærmere i næste afsnit.

### Forældres oplevelse af § 49a møder

Heller ikke de adspurgte forældre oplever, at der har været afholdt § 49a møder. De udtrykker, at de ikke er blevet spurgt til, hvorvidt der måtte afholdes møde. Tre af familierne giver udtryk for, at de professionelle har holdt møder om barnet, uden at forældrene har fået det at vide. Familierne fik enten opfanget, at der var møder, fordi nogle ansatte var kommet til at tale over sig, eller fordi en fagperson henviste til et møde, som forældrene ikke kendte til. Herunder gives eksempler på to mødres beskrivelser:

*"Men der var blevet holdt et møde, som jeg ikke var informeret om - der var en, som omtalte et møde, hvor hun sagde, at du ved da godt, at vi holdte møde? Men det vidste jeg ikke, og de havde ikke sagt det til mig".*

*"Vi tror, der er holdt møder uden os. Der var en sekretær, der kom til at tale over sig, og så kunne vi regne ud, at der var holdt møde, uden at vi havde fået noget at vide om det".*

## PRAKSIS OMKRING UDVEKSLING AF OPLYSNINGER

Analyse af svarene fra casekommunerne viser helt overordnet, at langt over halvdelen af fagpersoner og myndighedssagsbehandlere ikke skelner mellem tavshedspligt generelt og muligheden for at udveksle oplysninger, jf. § 49a.

På konkrete spørgsmål til udveksling af oplysninger, jf. § 49a, besvarede respondenter ofte i forhold til den generelle tavshedspligt, der er gældende for socialsager. Det betyder, at svarene ikke isoleret set besvarer forhold vedrørende § 49a. Dette kan være tegn på, at kendskabet til § 49a er meget svagt, eller at fagpersoner og myndighedssagsbehandlere i praksis ikke skelner mellem det forældresamarbejde, der vedrører tidlig tværfaglig indsats *før* underretninger og det forældresamarbejde, der vedrører det længerevarende samarbejde omkring de enkelte børn, *efter* at der er underrettet og oprettet en social sag.

Nedenfor analyseres svarene fra casekommunerne på tværs, og der viser sig overordnet tre kategorier af praksis omkring udveksling af oplysninger:

### 1. Der udveksles oplysninger uden forældrenes samtykke

I to casekommuner fortæller både myndighedssagsbehandlere og fagpersoner, at man ind imellem afholder "formøder", som forældrene ikke kender til. De ligger ofte i direkte forbindelse med et møde, hvor forældrene er indkaldt, men afholdes umiddelbart før. Formålet er, at fagpersoner og myndighedssagsbehandler kan forventningsafstemme og koordinere, inden forældrene møder op. I en anden casekommune beskrives formøderne som en mulighed, der ind imellem anvendes - uden forældrenes samtykke: En dagplejepædagog udtaler:

*"Når vi har en bekymring, taler vi med forskellige om det. Vi holder nogle gange et lille formøde" (Dagplejepædagog).*

I en casekommune oplever myndighedssagsbehandleren, at sagsbehandlerne kan være med til at opretholde reglerne omkring tavshedspligt, når de kommer ud til de tværfaglige møder:

*"I de tværfaglige teams spørger vi (sagsbehandlerne) stadig, hver gang vi kommer til møder de steder, hvor de ikke er så skarpe til regeloverholdelse. Vi spørger hver gang, om de har samtykke, og rigtigt tit har de ikke, og har de ikke, siger vi, at så kan vi ikke drøfte den sag" (Myndighedssagsbehandler).*

Denne udtalelse vedrører den generelle tavshedspligt og verserende sager, men er medtaget for at nuancere billedet af, hvem der kender reglerne og praksis for håndhævelse af reglerne.

I ca. halvdelen af casekommunerne oplever både ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere, at de får opringninger fra fagpersoner, der uformelt og ad hoc gerne vil enten indhente oplysninger om et barn eller afgive oplysninger om et barns mistrivsel. En skolesundhedsplejerske fortæller, hvordan hun udnytter muligheden for at opnå sparring fra andre end hendes egne kolleger:

*"Jeg bruger meget mine kollegaer og ledere til sparring, og her kan vi tage en konkret problemstilling op og give kollegial respons. Jeg ringer også til socialmyndighedssagsbehandleren og spørger, hvad der er den rigtige vej at gå. Det er rigtig rart at få en vej"* (Skolesundhedsplejerske).

## 2. 'Korridorsnak'

Et eksempel på, hvornår der udveksles oplysninger i korridorerne er det, som i flere casekommuner af myndighedssagsbehandlere kaldes "eftermøder". Rent praktisk foregår det efter et møde, når forældrene har forladt mødet, og fagpersoner og myndighedssagsbehandlere sidder tilbage. En myndighedssagsbehandler fortæller:

*"Vi oplever tit, at familiekonsulenter og PPR vil give myndighedssagsbehandler en masse oplysninger, som familien ikke hører. Det letter dem. Myndighedssagsbehandler siger så, at de oplysninger skal komme på det opfølgingsmøde, der skal afholdes, hvor forældrene er med. Men PPR har et godt samarbejde med familien og vil derfor ikke formidle oplysningerne og observationerne, når familien hører det"* (Myndighedssagsbehandler).

En myndighedssagsbehandler fra en anden casekommune er enig i denne problemstilling:

*"Der er et dilemma i forhold til at være åben og imødekommende, men også det problematiske i at få rigtig mange informationer uden om forældrene, som vi ikke kan handle på - hvornår skal vi bremse informationsstrømme fra fagpersonerne? Vi er enige om, at de (fagpersonerne) glemmer at indsamle samtykke, og at det er en kultur, som også er startet oppe fra"*. (Myndighedssagsbehandler).

Når der spørges til korridorsnak på skoleområdet, udtrykker en skoleleder, at det hos dem især foregår i relation til sundhedsplejersken, der er ude på skolen. Skolelederen svarer på spørgsmål om, hvorvidt der foregår korridorsnak ude på skolerne:



*"Ja der må man nok sige, at vi ikke helt overholder tavshedspligten. Det er jo så nemt. Hun (sundhedsplejersken) kommer her to gange om ugen og færdes jo blandt os, så det er ret nemt lige at komme til at tale sammen om børnene. Det falder jo let og opleves helt naturligt. Det er der alle steder, men vi må selvfølgelig ikke"* (Skoleleder).

Skolelederen antyder, at vedkommende godt kender til reglerne på området, men at de kan være svære at huske at overholde i praksis - især, når det er blevet en kultur at udveksle oplysninger.

En sundhedsplejerske understøtter denne oplevelse: *"Jeg skal have skriftligt samtykke, men det bliver omgået ind imellem i forhold til det, jeg lige udveksler med lærerne - det er ofte noget, der lige kommer i forlængelse af en anden fagfaglig drøftelse. Det er en dårlig vane - men vi er jo kollegaer, og vi er så*

tæt på børnene - to forskellig faggrupper, der arbejder så tæt sammen... det er svært at komme ud over”(Sundhedsplejerske).

Men fagpersonerne reflekterer også over, hvad denne praksis om at udveksle oplysninger betyder for samarbejdet med forældrene. Det kan eksempelvis betyde, at der bliver taget nogle skridt i sagen, uden at forældrene er indforstået med det, eller at fagpersonerne opnår en fælles forståelse, som forældrene ikke er en del af. En SFO-pædagog udtaler:

*”Jeg kan godt se, at det vil være let lige at få viden, så vi kan klare noget uden om alt det andet. Det er ikke nysgerrighed - det er fordi, vi sammen skal gøre noget, men ved at tage den lette løsning hæfter man forældrene af”* (SFO-pædagog).

I de tilfælde der er beskrevet oven for, må borgernes retssikkerhed antages at være krænket.

### 3. Anonyme drøftelser

I casekommunerne opleves en række forskellige holdninger og praksis omkring anonymisering af børn og familier, og formålet med indeværende afsnit er at give et nuanceret billede af de overvejelser, der ligger bag anvendelse af anonymitet og udfordringer ved det.

I relation til anvendelse af § 49a udtaler halvdelen af fagpersonerne, at de frem for at anvende § 49a, i stedet anonymiserer deres drøftelser. Denne adfærd kan umiddelbart virke som en mulighed for at undgå at inddrage familierne, men de argumenterer ud fra, at det kan være mere ærlige observationer, der kommer til udtryk, når familierne ikke er til stede.

Når der afholdes formelle tværfaglige konsultative møder, er det en mulighed at drøfte et barns problemstillinger anonymt. I halvdelen af casekommunerne anvendes denne mulighed, og det vurderes positivt for deltagerne. I den anden halvdel af casekommunerne er det en klar oplevelse blandt både myndighedssagsbehandlere og fagpersoner, at det kan være svært at opretholde anonymiteten. Citaterne herunder understøtter oplevelsen af, at anonymitet af flere årsager kan være svært at opretholde:

*”Det virker til grin, at vi ikke nævner navne, for vi ved alle, hvem det er, vi sidder og leger anonym om”* (Skoleleder).

*”Det er en hårfin grænse, der ofte overtrædes. Særligt i de små lokalsamfund ved man, hvad det er for børn, selv om man formelt holder en anonymitetsdrøftelse”.* (Myndighedssagsbehandler)

De løsninger, der tages i anvendelse for at imødekomme udfordringer med at opretholde anonymitet, kan eksempelvis være, at der anvendes fiktive navne, og at de faktuelle oplysninger om familie og barn tilrettes, så de ikke kan genkendes. I en casekommune har man netop med udgangspunkt i at løse udfordringerne med manglende anonymitet valgt at oprette et konsultativt team af myndighedssagsbehandlere, der kan tilkaldes i de forskellige distrikter, for på den måde at sikre et nyt syn på sagerne og en opretholdelse af anonymiteten.

Sammenfattende kan det siges, at kun ganske få kommuner har udarbejdet retningslinjer for anvendelse af § 49a. Man anvender her anonyme drøftelser i det tidlige tværfaglige samarbejde, såfremt man ikke undtagelsesvis kan få forældrenes accept af udveksling af oplysninger. Men også kommuner, der ikke har udmeldt retningslinjer for afholdelse af § 49a møder, har praksis med at drøfte private oplysninger om børn og unge anonymt. Dog kommer det frem, at deltagerne på møderne genkender de personer, der tales om, og at drøftelserne derfor ikke reelt set er anonyme.

Hovedparten af kommunerne, som ikke har udmeldt en retningslinje for anvendelsen af § 49a, og som ikke afholder § 49a møder, beretter om, at man af og til udveksler oplysninger uden at få forældrenes accept. Det gælder i både det tidlige tværfaglige samarbejde og også generelt i det tværfaglige samarbejde. Denne

udveksling af oplysninger foregår både som uformelle formøder, som eftersnak i forlængelse af tværfaglige møder og som almindelig korridorsnak.

I forlængelse heraf skal nævnes, at flere af fagpersonerne henviser til, at forældrene ved indskrivning i eksempelvis skolen har underskrevet en generel accept af udveksling af oplysninger.

### **Forældrenes oplevelse af inddragelse inden en underretning**

Vedrørende forældrenes oplevelse af inddragelse i udveksling af oplysninger inden en underretning, kan de interviewede familier inddeles i tre kategorier.

Den ene kategori omhandler forældre, der oplever at være inddraget på en god måde af fagpersoner - på initiativ af fagpersonalet:

*"Skolen greb det meget professionelt an. Der er blevet lyttet til os forældre, og vi er blevet informerede, inden underretningen kom. Vi er ikke blevet negligeret".*

Flere familier fortæller, at der ikke nødvendigvis var tale om tværfaglige møder, inden underretningen, men ofte var det blot en samtale med den professionelle, der havde ansvaret for underretningen, eksempelvis en skole- eller SFO-leder. Enkelte af de interviewede forældre havde en "sag i socialforvaltningen", inden der blev underrettet, og havde således i forvejen fået etableret et tværfagligt samarbejde med eksempelvis afholdelse af netværksmøder, hvor informationen om en ny underretning er blevet videregivet.

Den anden kategori omhandler forældre, der gennem længere tid har presset på for at få hjælp til deres barn.

Forældrene oplever, at der 'endelig' er nogen, der tager familiens ønske om hjælp alvorligt - med andre ord, så har der været afholdt samtaler/møder, inden der blev foretaget en underretning, men forældrene oplever ikke, at der er igangsat relevante indsatser. Forældrene oplever det som en håndsækning fra fagpersonerne, at de underretter, idet de opfatter en underretning fra fagpersoner som en mulighed for at få reel hjælp til barnet.

Eksempler på udtalelser fra disse forældre:

*"Ja, jeg har længe bedt om møder, fordi det er bekymrende, at min datter ikke kommer i skole".*

*"Ja, der har været rigtig mange møder med skole, PPR og pædagoger, men de snakkede bare - der var ingen handling. Der var ikke noget, der hjalp min søn, men vi fik at vide, når de underrettede."*

Den tredje kategori omhandler forældre, der ikke er blevet talt med, inden der blev indsendt en underretning.

Enkelte af disse underretninger omhandlede vold, og i disse tilfælde var forældrene klar over, at de ikke skulle inddrages. Men de underretninger, hvor det ikke omhandlede vold, gav forældrene udtryk for stor frustration over ikke at være informeret inden.

En far udtaler:

*"Nej jeg fik først at vide, at der var underrettet, da jeg kontaktede socialforvaltningen for at spørge til noget andet omkring min datter. Her blev jeg oplyst om, at efterskolen havde underrettet, og at der havde fundet samtale sted med mor og datter på trods af fælles forældremyndighed. Det var meget utilfredsstillende, da det var mig, der sammen med nogle andre professionelle sørgede for, at min datter kom på efterskole".*



## 5 DEN SKÆRPEDE UNDERRETNINGSPLIGT - § 153

### 5.1 INDLEDNING

Evalueringen af § 153 viser, at underretninger er en velintegreret del af det tværfaglige samarbejde mellem fagpersoner og myndighedsområdet omkring udsatte børn og unge. Antallet af underretninger er steget markant i de seneste år, og kendskabet til indholdet i lovændringen vedrørende underretningspligten vurderes at være stort. Langt størstedelen af fagpersonerne oplever, at det er blevet lettere at udarbejde en underretning, og at det sker tidligere end før. Ifølge respondenterne medfører et højere antal underretninger en tidligere indsats.

Der er store udsving i antal underretninger pr. 1000 børn i de deltagende casekommuner. 'Folkeskole +privat/friskoler' udgør den største underretningskilde. I forhold til den del af lovændringen, der vedrører tilbagemeldinger, viser evalueringen, at en praksis, hvor underretter altid modtager en tilbagemelding på sin underretning, ikke er indført i alle kommuner. Evalueringen i casekommunerne viser, at fagpersonerne finder positiv anvendelse af tilbagemeldingerne. Fagpersonerne oplever, at de bedre kan tilpasse deres indsats over for de udsatte børn og unge, når de modtager en tilbagemelding.

Midtvejsevalueringen viste som her en stigning i antallet af underretninger. Det vurderes positivt af myndighedssagsbehandlere og ledere, at modtageenhederne håndterer det store antal underretninger, således at den resterende del af myndighedssagsbehandlere kan fokusere på at udarbejde undersøgelser og sikre god sagsbehandling i de verserende sager.

I dette kapitel behandles evalueringens resultater vedrørende § 153, der omhandler fagpersoners skærpede underretningspligt og underretninger generelt. I det næste afsnit 5.2 gennemgås implementeringen af lovbestemmelsen med udgangspunkt i resultaterne for midtvejsevalueringen. Afsnittet viser de foreliggende data vedrørende udviklingen i antallet af underretninger, herunder hvorvidt denne udvikling indikerer noget om implementeringen af lovbestemmelsen.

I afsnit 5.3 gennemgås resultaterne vedrørende kommunernes anvendelse af § 153 med afsæt i den databaseregistrering, der er udviklet i forbindelse med evalueringen, og som har været udrullet i evalueringens casekommuner. Af afsnit 5.4 fremgår resultater i forhold til senere tiltag med relation til § 153, herunder særligt kommunernes pligt til at give tilbagemeldinger på underretninger, som blev indført i Overgrebspakken. Kapitlet afsluttes med et opsummerende afsnit, hvori indgår en vurdering af § 153's betydning for den tidlige tværfaglige indsats.

### Fremmer § 153 en tidlig indsats?

Såvel evalueringens kvantitative som kvalitative del peger på, at § 153 fremmer en tidlig indsats.

Det er specielt præciseringen af underretningspligten, der er med til at fremme den tidlige indsats. Præciseringen har betydet, at fagpersoner er mere bevidste om, hvornår de skal foretage en underretning, og problemer blandt udsatte børn og unge opfanges derfor tidligere.

Langt størstedelen af fagpersonerne kan se formålet med bestemmelsen omkring tilbagemeldinger, og myndighedssagsbehandlere kan ligeledes se udbyttet af at indføre tilbagemeldinger på underretninger. Men praksis afspejler ikke denne anerkendelse af formålet - idet der bliver givet relativt få tilbagemeldinger på underretninger.

### Anbefalinger

At iværksætte tiltag der sikrer, at der i højere grad bliver sendt tilbagemelding til underretter om, hvorvidt der igangsættes § 50 undersøgelse eller andre indsatser i forhold til det barn, som underretningen omhandler.

## 5.2 KOMMUNERNES IMPLEMENTERING AF § 153

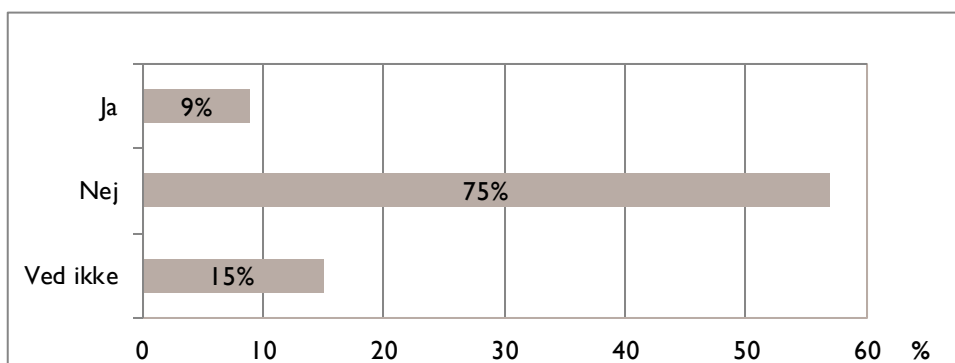
I midtvejsevalueringen var der et stort fokus på kommunernes implementering af § 153. Midtvejsevalueringen konstaterede, at der generelt var en større opmærksomhed vedrørende § 153 frem for § 49a i kommunerne, og at:

- Hovedparten af landets kommuner har taget initiativer til at udbrede fagpersoners og sagsbehandleres kendskab til præciseringen af den skærpede underretningspligt.
- En decentral struktur med distriktsorganisering, fremskudt sagsbehandling på skolerne samt et formaliseret tværfagligt samarbejde medvirker til at fremme kendskabet til lovbestemmelsen blandt fagpersoner.
- Store kommuner har taget flere initiativer til at implementere lovbestemmelsen, eksempelvis i forhold til at orientere om lovændringerne og tilbyde understøttende redskaber end mindre kommuner.
- Der er forskel på, hvordan kommunerne arbejder med underretninger på ledelsesniveau. Arbejdet er i de fleste tilfælde understøttet af eksempelvis underretningsskabeloner, og halvdelen af kommunerne har en modtageenhed for underretninger.
- Der er stor forskel på, hvor systematisk kommunerne registrerer information om underretninger i en samlet statistisk form, og derved også forskel på det overblik de har på ledelsesniveau over udviklingen i underretninger.

Der er ikke et særskilt fokus på implementering af § 153 i slutevalueringen, men ovenstående resultater bekræftes i den gennemførte kvantitative og kvalitative dataindsamling. Enkelte nuancer og udviklinger kan derudover tilføjes.

Generelt er der blandt fagpersonerne i kommunerne et større kendskab til § 153 og et sikrere greb omkring det praktiske og de understøttende redskaber i forbindelse med underretninger sammenlignet med status i midtvejsevalueringen. Dette illustreres i figur 10, hvor det fremgår, at kun 9 % af de interviewede fagpersoner angiver, at de mangler vejledning i forhold til at foretage underretninger.

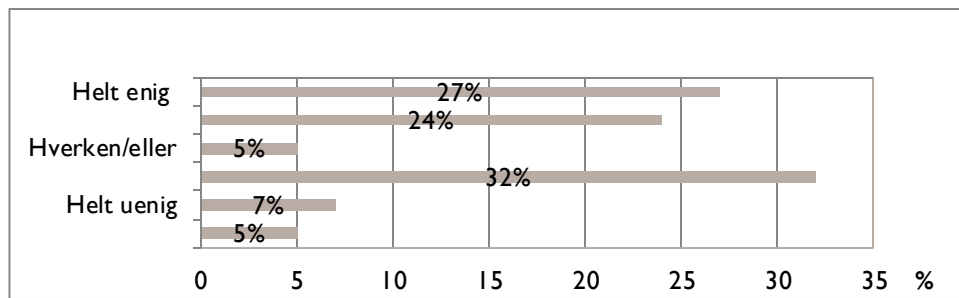
Figur 10: Fagpersoners svar på: "Føler du, at du mangler vejledning?"



Kilde: Telefoninterview med fagpersoner, BDO (2014)  
N= 99

Det er dog stadig vanskeligt for fagpersonerne at træffe en beslutning om underretning, i de konkrete tilfælde hvor de foreliggende oplysninger ikke entydigt peger på, at der skal eller ikke skal foretages en underretning. Det illustreres i figur 11, hvor ca. 40 % af de interviewede fagpersoner angiver, at de er helt eller delvist uenige i, at de aldrig er i tvivl om, hvorvidt de skal foretage en underretning eller ej.

Figur 11: Fagpersoners vurdering af: ”Jeg er aldrig i tvivl om, hvornår jeg skal foretage en underretning”



Kilde: Telefoninterview med fagpersoner, BDO (2014)

N= 117

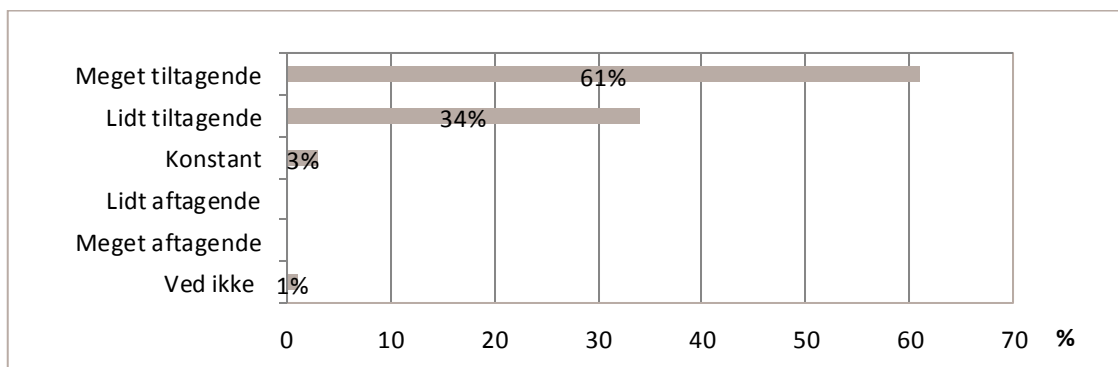
Kvalitative interview med fagpersoner peger på en tendens, hvor mange fagpersoner i tvivlstilfælde i højere grad end tidligere foretager en underretning.

En sådan adfærd vil kunne resultere i, at der samlet set foretages flere underretninger. Hvorvidt der er tale om en generel stigning i antallet af underretninger er dog ikke muligt at fastslå i evalueringen, da der mangler underretningsdata, der går langt nok tilbage i tid. En udvikling fra år til år er således ikke nok til at fastslå, at der er tale om en generel stigning.

Af figur 12 fremgår det, at fagcheferne i kommunerne nærmest samstemmende vurderer, at der er tale om en tiltagende udvikling i antallet af underretninger. 95 % af fagcheferne angiver, at der over de seneste to år er tale om en meget (61 %) eller en lidt (34 %) tiltagende udvikling.

Samme spørgsmål blev stillet i forbindelse med midtvejsevalueringen. Svarfordelingen var stort set identisk, hvilket underbygger, at der kan være tale om en flerårig tendens på området, som ikke ser ud til at stagnere eller vende.

Figur 12 Fagchefers svar på: ”Hvordan vurderer du, at udviklingen har været i antallet af underretninger de seneste to år i din kommune?”



Kilde: Survey for fagchef, BDO (2014)

N= 72

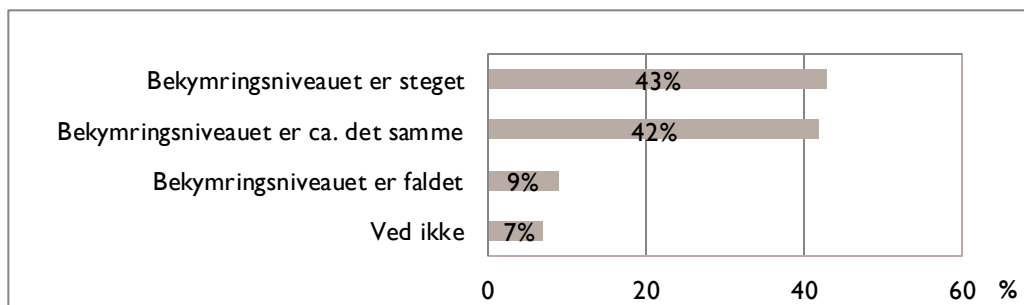
En stigning i antallet af underretninger siger ikke i sig selv, om der er tale om høj grad af implementering af § 153 eller ej. Nogle kommuner ser antallet af underretninger som en indikation på, at der er opmærksomhed blandt fagpersonerne på § 153 og kan dermed tolke en stigning i antallet af underretninger som en implementeringssucces. Andre kommuner ser i højere grad en tidlig tværfaglig indsats som noget, der kan og bør forebygges, at de problematiske forhold udvikler sig. Dermed kan en stigning i antallet af underret-

ninger tolkes i retning af, at der er mangler i det tværfaglige samarbejde frem for succes med udbredelsen af viden om § 153.

På myndighedsområdet i nogle af casekommunerne er der endvidere udtrykt bekymring for, at det stigende antal underretninger skyldes, at fagpersonerne er blevet overforsigtige på grund af frygt for at blive en del af en dårlig sag i medierne, som der har været flere eksempler på i de senere år.

Det er ikke evalueringens formål at skabe klarhed eller entydighed i de forskellige opfattelser. Af figur 13 fremgår det, at de ledende sagsbehandlere i kommunerne vurderer, at det gennemsnitlige bekymringsniveau for de børn, der laves underretninger om, enten er steget (43 % ”i høj grad”) eller er på samme niveau (42 %) set over de seneste to år. Kun 9 % angiver, at bekymringsniveauet er faldet. Dermed tyder det på, at den mulige stigning i antallet af underretninger samlet set er udtryk for, at mange af de nye underretninger er relevante for myndighedsområdet, og at en tidlig indsats således bliver mulig for de nye børn, der laves underretninger om. En myndighedssagsbehandler udtrykker, at ”vi får fat i mange flere af de ’rigtige’ børn nu” (Myndighedssagsbehandler).

Figur 13: Ledende sagsbehandlers svar på: ”Er det din vurdering, at det gennemsnitlige bekymringsniveau på de børn, der laves underretninger på er steget eller faldet de seneste to år?”



Kilde: Survey for ledende sagsbehandlere, BDO (2014)

N= 59

Ud over udviklingen i fagpersonernes viden, praktiske færdigheder og eventuelt højere grad af anvendelse af § 153 er der tale om en videreudvikling af organiseringen i mange kommuner. Ud over i højere grad end tidligere at opdele i distrikter, aldersgrupper, foranstaltningstyper mv. sker der en opdeling af myndigheds-sagsbehandlergruppen efter de forskellige faser i sagsbehandlingen. Dette illustreres tydeligst ved oprettelsen af modtageenheder, der i mange kommuner også fungerer som rådgivningsinstans for fagpersonerne. Hvor det ved midtvejsevalueringen var cirka halvdelen af kommunerne, der havde en modtageenhed, viser slutevalueringen, at det nu er de fleste kommuner (80 %), der har en modtageenhed, der har til formål hurtigt at håndtere tilkomne underretninger. Organisering med modtageenheder uddybes i afsnit 3.2.

Derudover er der fra såvel politisk som ledelsesmæssig side kommet et større fokus på opnåelse af systematisk informationsoverblik på området via indsamling og organisering af data vedrørende underretninger. Dette er dels afstedkommet af et større strategisk fokus på området i kommunerne, herunder adressering af problemstillinger som udvikling i antal underretninger, antal sager pr. medarbejder, typer af sager, samt hvor underretningerne kommer fra. Tendensen er dog også hjulpet på vej af centralt fastsatte krav til videregivelse af data til Ankestyrelsen.

### 5.3 KOMMUNERNES ANVENDELSE AF § 153

I dette afsnit gennemgås kommunernes anvendelse af § 153 med udgangspunkt i den database, som BDO har stillet til rådighed for casekommunerne i forbindelse med evalueringen. Databasen har været nødvendig for at sikre et datamæssigt overblik over området. Det blev således konstateret i midtvejsevalueringen, at der blandt kommunerne var et meget varieret billede af systematisk opsamlede og bearbejdede data samt le-

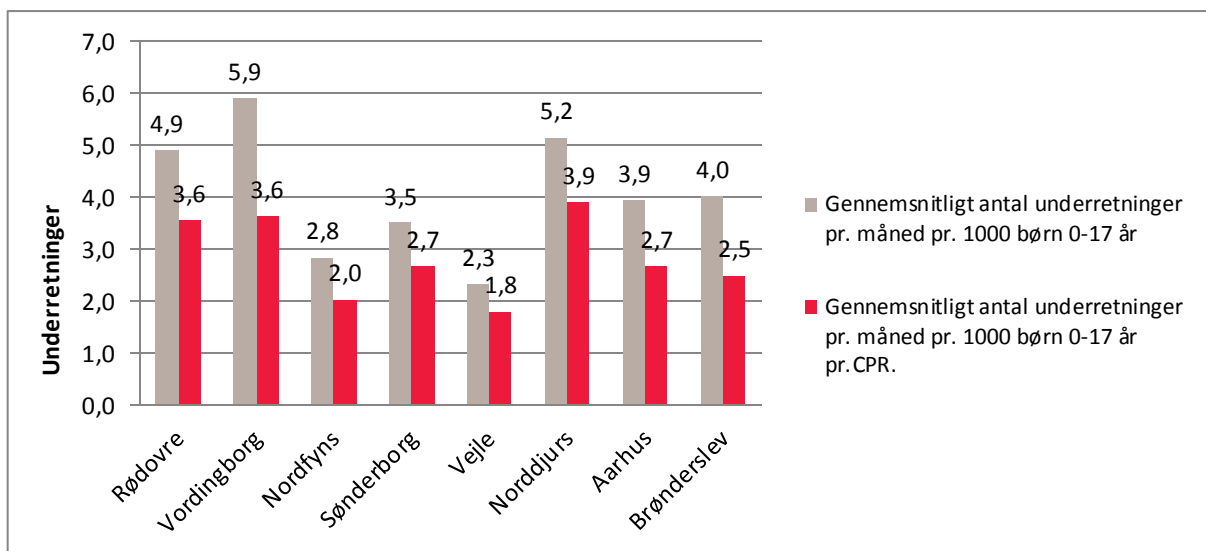
delsesinformation, og at data i mange kommuner kun forelå i de enkelte sagsakter og ikke i nogen samlet form. Fremadrettet vil der dog, gennem opstillede rapporteringskrav til kommunerne, være bedre muligheder for at analysere alle kommuners anvendelse af § 153 og den øvrige udvikling på området.

Det fremgår af nedenstående figur 14, at det gennemsnitlige antal underretninger pr. måned pr. 1000 børn (0-17 år) varierer fra 5,9 i Vordingborg Kommune til 2,3 underretninger pr. måned pr. 1000 børn i Vejle Kommune. I Vejle Kommune foretages således under halvt så mange underretninger pr. måned pr. 1000 børn sammenlignet med Vordingborg Kommune. Vordingborg er sammen med Norddjurs og Rødovre de casekommuner, hvor der gennemsnitligt set foretages flest underretninger pr. måned pr. 1000 børn (0-17 år). Nordfyns Kommune placerer sig ligesom Vejle Kommune relativt lavt i denne sammenhæng.

Den relativt store forskel i antallet af underretninger på tværs af kommuner kan skyldes, at kommunerne har forskellig adfærd i forhold til underretninger på samme borger, dvs. at der i nogle kommuner underrettes mere på de samme borgere end i andre kommuner. Derfor er der i figuren (figur 14) også opstillet en søjle, der viser antallet af underretninger pr. måned pr. 1000 børn (0-17 år), men hvor den enkelte borger kun tæller med én gang. Resultatet er, at der stadig er relativt store forskelle, eksempelvis er der fortsat under halvt så mange underretninger i Vejle Kommune (1,8) sammenlignet med Norddjurs, der med 3,9 underretninger er den kommune, der har flest underretninger pr. måned pr. 1000 børn.

Det er også en tendens, at de tre kommuner, der har det største antal underretninger i den første opgørelse, nemlig Vordingborg, Norddjurs og Rødovre, også er de tre kommuner med det største antal underretninger i den anden opgørelse. Generelt set er der dog tale om, at forskellene mellem kommunerne mindskes noget, når hvert enkelt barn eller ung kun tæller med en gang. Det betyder, at grunden til at eksempelvis Vordingborg Kommune har et relativt højt antal underretninger delvist skyldes, at der foretages flere underretninger for hver enkelt borger sammenlignet med andre kommuner.

Figur 14: Gennemsnitlig antal underretninger (0-17 år og 0-17 år pr. CPR)



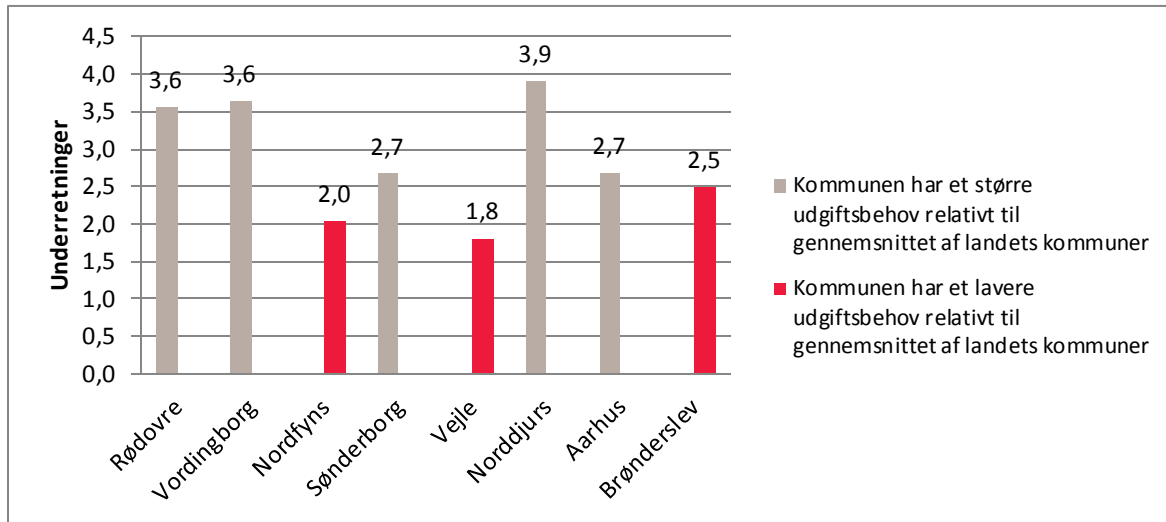
Kilde: Underretninger fra BDO's database (2014) sammenholdt med befolkningstal fra Danmarks Statistik, Folk1 2014 2. kvartal. N: Antal underretninger børn 0-17 år = 10.846. Antal underretninger børn 0-17 år pr. cpr.= 7.545

Som nævnt er det ikke muligt at angive det gennemsnitlige antal underretninger, som hverken et succeskriterium eller det modsatte.

Forskelle mellem kommunerne i forhold til antallet af underretninger kan afspejle forskellige baggrundsforhold. Et oplagt baggrundsforhold er forskelle i socioøkonomi blandt borgere. Nogle kommuner har ud fra en gennemsnitsbetragtning et stærkere socioøkonomisk udgangspunkt end andre kommuner. I figur 15 er

kommunernes gennemsnitlige antal underretninger pr. måned pr. 1000 børn (0-17 år), hvor hver enkelt borger kun er talt med en gang (pr. CPR. nr.), opstillet. Samtidig er det angivet, om hver enkelt kommune har et større eller lavere objektive udgiftsbehov end gennemsnittet af landets kommuner opgjort efter Økonomi- og Indenrigsministeriets socioøkonomiske indeks. Det er kendetegnende, at de tre casekommuner, der har et lavere udgiftsbehov end gennemsnittet af landets kommuner, og derfor har et stærkere socioøkonomisk befolkningsgrundlag, også er de tre kommuner, der har det laveste antal underretninger pr. måned pr. 1000 børn, hvor hver enkelt borger kun tælles med en gang.

Figur 15: Gennemsnitligt antal underretninger (0-17 år pr. CPR)



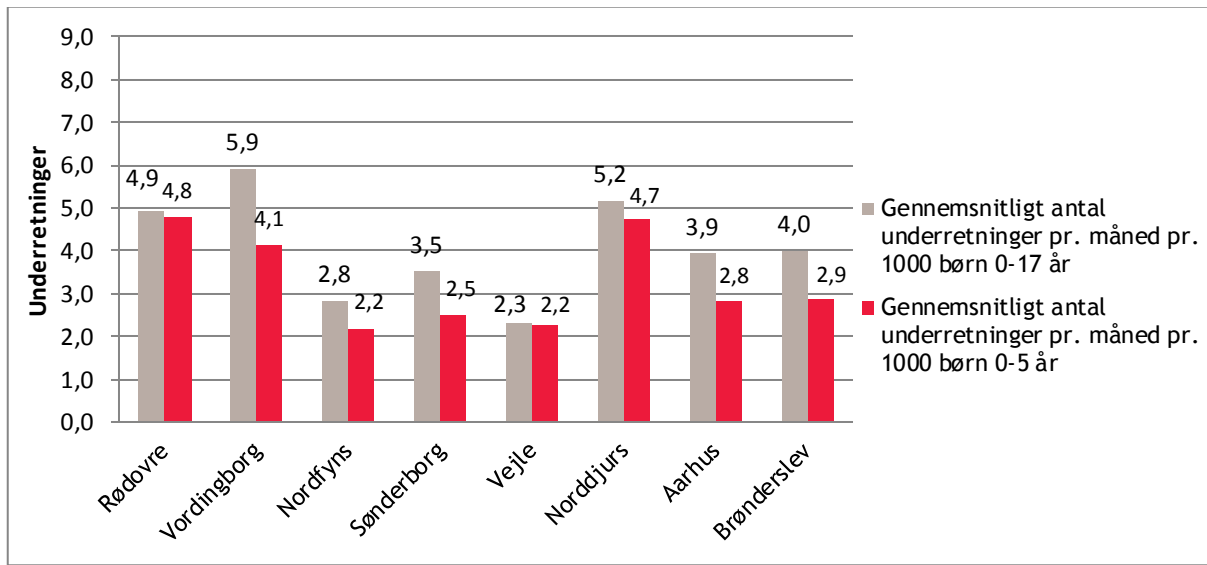
Kilde: BDO's database (2014) sammenholdt med socioøkonomisk indeks fra Økonomi- og Indenrigsministeriets nøgletal. Det socioøkonomiske indeks er kommunernes værdi i 2014. Læs mere om indekset i metodebeskrivelsen i bilag.

Når gruppen af 0-17 årige brydes op, og der ses på, hvor mange underretninger der foretages for henholdsvis de yngste børn, børn i mellemkategorien og de ældste børn, afdækkes en række interessante forskelle. Når vi først ser på gruppen af 0-5 årige, dvs. børn i førskolealderen, kan det konstateres, at samtlige kommuner har et lavere gennemsnitligt antal underretninger pr. måned pr. 1000 børn i aldersgruppen 0-5 år sammenlignet med hele målgruppen af de 0-17 årige (alle underretninger er talt med, dvs. der er mulighed for flere underretninger pr. CPR. nr.). Sagt med andre ord, foretages der i alle casekommunerne færre underretninger pr. 1000 børn i denne yngste alderskategori end i de ældre kategorier.

Der er dog samtidig relativt store forskelle mellem kommunerne i forhold til, hvor mange færre underretninger der foretages for denne aldersgruppe sammenlignet med hele målgruppen. I Vejle og Rødovre Kommuner er der således tæt på at være lige så mange underretninger for denne aldersgruppe sammenlignet med den samlede målgruppe, mens forskellene i Vordingborg, Sønderborg, Aarhus og Brønderslev Kommuner svarer til, at der er over 1/3 flere underretninger i den samlede målgruppe sammenlignet med aldersgruppen 0-5 år, jf. figur 16.



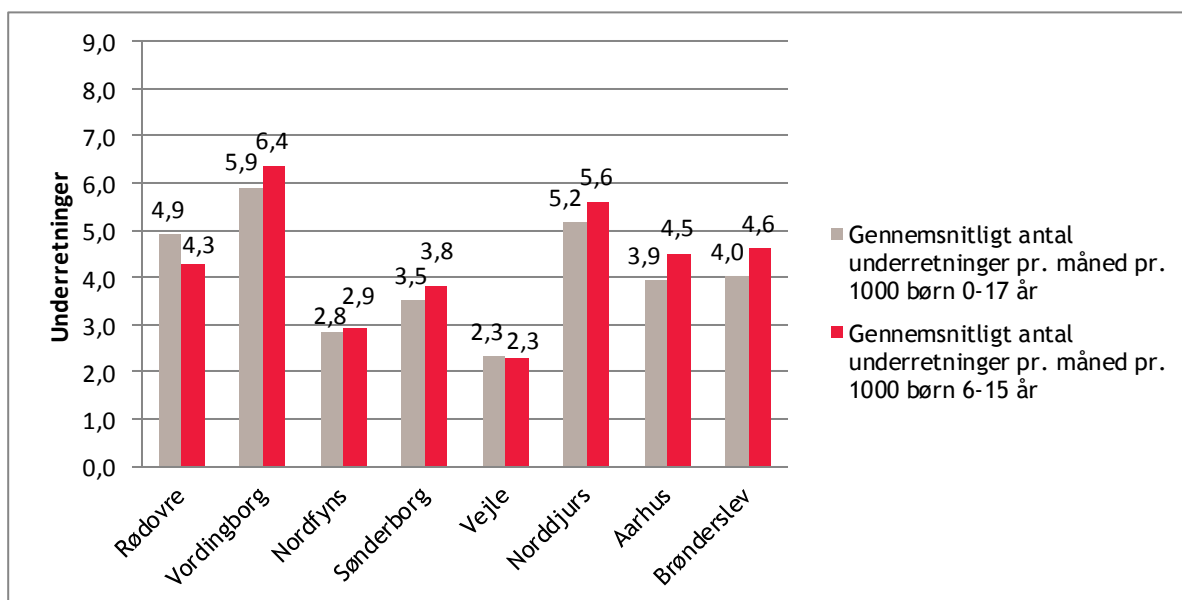
Figur 16: Gennemsnitligt antal underretninger (0-17 år &amp; 0-5 år)



Kilde: Underretninger fra BDO's database (2014) opdelt på aldersgrupper sammenholdt med befolkningstal fra Danmarks Statistik, Folk1 2014 2. kvartal. Alle underretninger er talt med, dvs. der er mulighed for flere underretninger pr. CPR. nr.).

Der tegner sig et mere varieret billede, når vi ser på aldersgruppen 6-15 år (svarende til børn i skolealderen). Det generelle billede er, at der er lidt flere underretninger pr. 1000 børn i denne aldersgruppe sammenlignet med den samlede målgruppe (0-17 år). Enkelte kommuner har samme antal eller færre underretninger (alle underretninger er talt med, dvs. mulighed for flere underretninger pr. CPR. nr.). Forskellene spænder således fra Rødovre Kommune, som har cirka 12 % færre underretninger pr. 1000 børn i aldersgruppen 6-15 år sammenlignet med den samlede målgruppe, mens Aarhus og Brønderslev kommuner har cirka 15 % flere underretninger i aldersgruppen sammenlignet med den samlede målgruppe, jf. figur 17.

Figur 17: Gennemsnitligt antal underretninger (0-17 år &amp; 6-15 år)

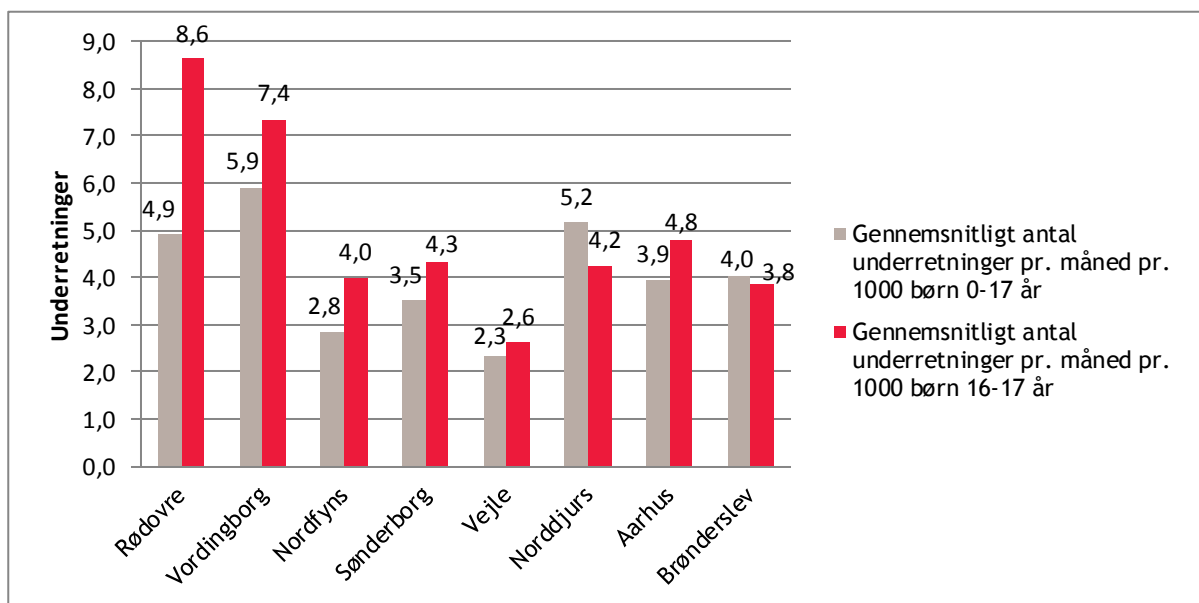


Kilde: Underretninger fra BDO's database (2014) opdelt på aldersgrupper sammenholdt med befolkningstal fra Danmarks Statistik, Folk1 2014 2. kvartal

I nedenstående figur 18 er de gennemsnitlige antal underretninger pr. måned pr. 1000 børn opdelt på henholdsvis 0-17 årige og 16-17 årige, dvs. unge over skolealderen.

Det ses af figuren, at det gennemsnitlige antal underretninger pr. måned pr. 1000 unge (16-17-årige) er højere end det gennemsnitlige antal underretninger pr. måned pr. 1000 børn i den samlede målgruppe (0-17-årige) i seks ud af otte kommuner (alle underretninger er talt med, dvs. mulighed for flere underretninger pr. CPR. nr.). Det gennemsnitlige antal underretninger pr. måned ved de 16-17-årige er således kun lavere end det gennemsnitlige antal underretninger pr. måned for de 0-17-årige i Norddjurs og Brønderslev kommuner. Det er dog for denne aldersgruppe, at der findes det største spænd mellem kommunerne. I Norddjurs Kommune er der således næsten 20 % færre underretninger for aldersgruppen af 16-17 årige sammenlignet med den samlede målgruppe, mens Rødovre Kommune, der har det største antal underretninger pr. måned pr. barn i aldersgruppen 16-17 år, har 75 % flere underretninger for aldersgruppen sammenlignet med den samlede målgruppe.

Figur 18: Gennemsnitligt antal underretninger (0-17 år & 16-17 år)



Kilde: Underretninger fra BDO's database (2014) sammenholdt med befolkningstal fra Danmarks Statistik, Folk1 2014 2. kvartal

### Forældrenes oplevelse efter en underretning

I forbindelse med vurderingen af kommunernes anvendelse af § 153 er det særdeles relevant at inddrage familieperspektivet, for at kunne beskrive processen efter at sagsbehandleren har modtaget en underretning. I det følgende afsnit opsummeres, hvorledes de interviewede familier oplever tiden efter, at der er foretaget en underretning.

Langt de fleste forældre har oplevet, at de blev kontaktet telefonisk af en sagsbehandler kort efter underretningen blev modtaget. I forlængelse heraf blev der for hovedparten aftalt møder eller hjemmebesøg oftest med deltagelse af såvel forældre som barnet. Kun tre af de adspurgte familier oplever, at de selv skulle rette henvendelse til kommunen for at få dialog om den fremsendte underretning. En enkelt forælder har oplevet, at der gik fire måneder, inden der blev taget kontakt til familien fra en sagsbehandler.

Forældrene udtrykker sig meget positivt over for, at sagsbehandleren indkalder til møder. Forældrene tager det som udtryk for, at de og deres barns vanskeligheder bliver taget alvorligt. De forældre derimod, som erfarer, at de selv skal tage initiativ til møder, oplever at de og deres barn bliver svigtet.

Med undtagelse af en af de interviewede familier deltog alle forældre i de møder, der blev afholdt, efter at der var foretaget en underretning.

En mindre del af de interviewede familier oplever, at der generelt set ikke er blevet lyttet til dem, efter der er kommet en underretning på et af deres børn. Disse familier oplever en frustration og giver forskellige eksempler på, hvordan det medfører usikkerhed og en oplevelse af svigt - både for dem og deres børn:

*"Jeg føler mig så svigtet - jeg kan slet ikke få dem i tale, og min datter er blevet meget svigtet, for de sagde ved akutanbringelsen, at de ville kontakte hende, og hun kan ikke forstå, at der ikke er nogen, der interesserer sig for hende, og hun har det meget svært".*

*"Jeg bliver helt overset - jeg slås med nogle meget store problemer og bliver slet ikke hørt. De er jo i gang med en § 50, men har ikke talt med hverken mig eller min datter, så vi ved jo ikke, hvor vi har dem, eller hvor vi havner. Og vi hører ikke noget"-*

*"Jeg ringer og ringer rundt, og jeg rykker og rykker. Jeg bruger al min energi på det. Jeg svigter jo min datter, hvis jeg ikke gør det, for der må da snart ske noget. Det er jo meget uheldigt, at hun ikke kommer i skole. Hendes selvværd forsvinder og det samme med hendes sociale liv".*

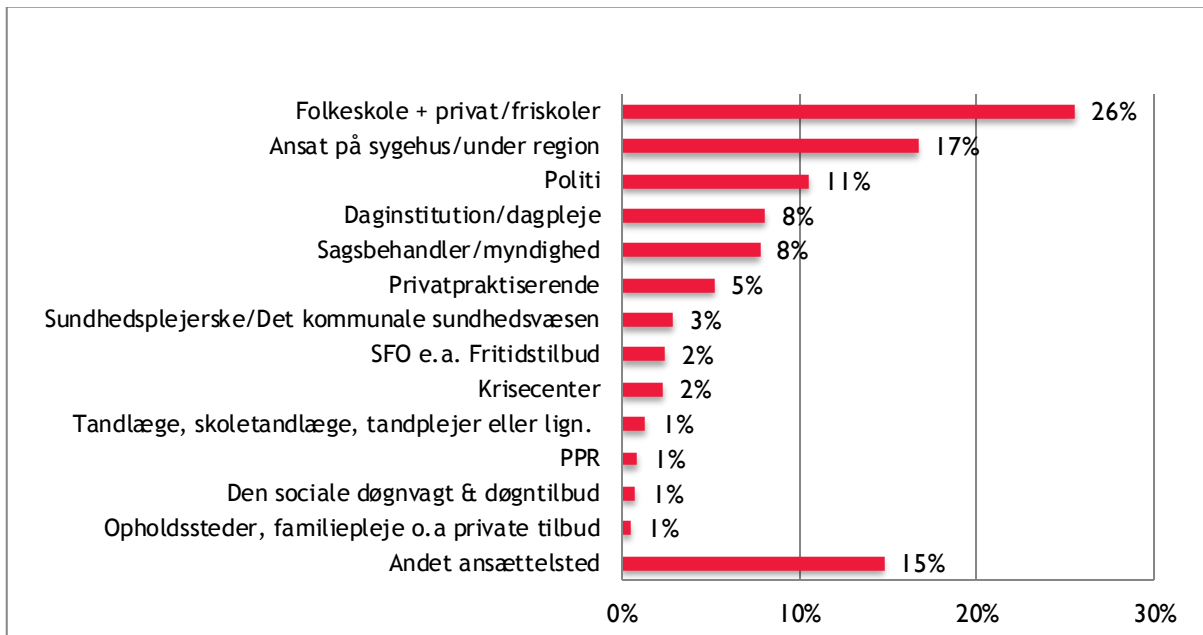
## HVEM UNDERRETTER?

Nedenstående figur 19 viser en oversigt over, hvilke faggrupper, der i casekommunerne har foretaget det største antal underretninger. Opgørelsen er i forhold til samtlige underretninger pr. 0-17-årige.

Det fremgår, at kategorien 'Folkeskole +privat/friskoler'<sup>26</sup> udgør den største underretningskilde med cirka 26 % af alle underretninger. Derefter følger henholdsvis 'Ansæt på sygehus/under region' med 17 % af alle underretninger, 'Politi' med 11 % samt 'Daginstitution/dagleje' og 'Sagsbehandler/myndighed' med hver 8 %. Alle de øvrige faggruppekategorier er kendetegnet ved, at de hver især står for 5 % eller derunder af det samlede antal underretninger. Samtidig skal det noteres, at kategorien 'Andet ansættelsessted' indeholder 15 % af alle underretninger. Der er dermed en ikke ubetydelig andel af underretninger, hvor registreringspraksis enten har været ustabil, eller hvor det har været vanskeligt for dem, der har foretaget registreringen, at lade underretningen kategorisere under en af de opstillede kategorier.

<sup>26</sup> Privat- og friskoler udgør 5 % af de samlede antal underretninger fra skoler.

Figur 19: Hvor kommer underretningen fra? (0-17 år)



Kilde: Underretninger fra BDO's database (2014). N = 9.694 (Underretninger, hvor det ikke er angivet, hvor underretningen stammer fra er ekskluderet. Samtlige underretninger fra Sønderborg Kommune er ligeledes ekskluderet, da der for 80 % ikke er angivet, hvor underretningen kommer fra).

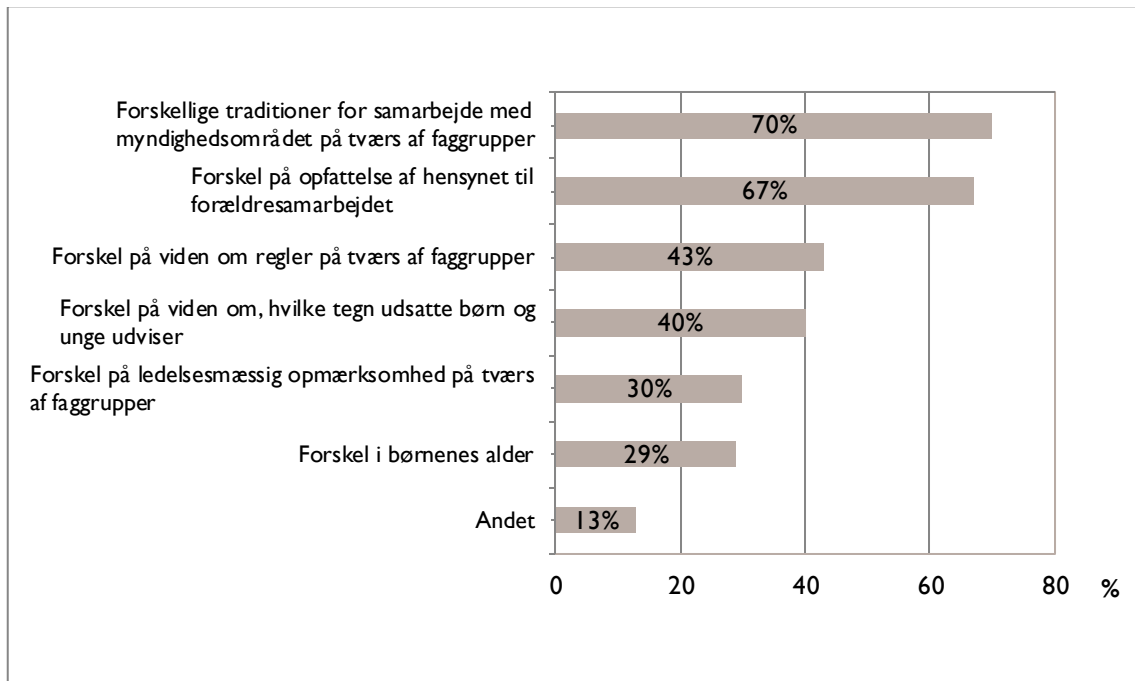
Der kan være mange forskellige grunde til, at der er forskelle på tværs af faggrupper i forhold til, hvor ofte der underrettes - herunder helt åbenlyse forskelle der går på, hvor ofte og i hvilke situationer faggrupperne er i kontakt med barnet og dets familie.

Når vi spørger de to store faggrupper - lærere på skoler og pædagoger i daginstitutioner, der begge har meget omfattende kontakt med børnene - om, hvilke forhold, der kan have betydning for, om der underrettes, så nævnes følgende: 1) forskelle i kontakt med forældre, 2) forskellige former for forældresamarbejde, 3) forskelle i alder på børn, 4) kulturelle forskelle samt 5) forskellige samarbejdsformer internt i faggrupperne og eksternt i forhold til samarbejdspartnere som eksempelvis myndighedsområdet.

Et eksempel fra den kvalitative dataindsamling viser, at kulturen på de forskellige skoler kan påvirke antallet af underretninger. En udviklingskonsulent, der er ansat på en skole med en stor andel socialt udsatte børn, fortæller, at de i deres distrikt ikke sender så mange underretninger, som de har indtryk af, at man gør på andre skoler i kommunen. I deres skoledistrikt har de oparbejdet en kultur, hvor de i høj grad tolererer og inkluderer børnenes forskellige problemstillinger, og hvor de i eget regi iværksætter indsatser. Et andet eksempel er, at sundhedsplejersker i en casekommune giver udtryk for, at de er vant til, at myndigheds-sagsbehandler hurtigt reagerer på deres underretninger og iværksætter gode tiltag for de børn, som underretningen angår. De vurderer, at deres positive oplevelser med myndighedsafdelingen påvirker, at de sender flere underretninger, end de ville have gjort, hvis de ikke oplevede, at sagsbehandleren handlede på underretningen.

I den kvantitative dataindsamling foretaget i alle kommuner, er fagcheferne blevet bedt om at forholde sig til, hvad forskelle mellem faggrupper i forhold til underretningspraksis mere generelt kan skyldes. Resultaterne fremgår af figur 20. Fagcheferne peger særligt på forskellige traditioner for samarbejde med myndighedsområdet (70 %) samt forskel på opfattelse af hensynet til forældresamarbejdet (67 %) som de vigtigste faktorer. Et mere objektive parameter som forskelle i børnenes alder vurderes at være mindre vigtigt, om end næsten en tredjedel af fagcheferne angiver det som årsag til forskelle i underretningspraksis.

Figur 20: Fagcheferes svar på: "Hvad er efter din mening årsagerne til, at der er forskel på, hvilke faggrupper, som underretter?"



Kilde: Survey for fagchefer, BDO (2014)

N= 72

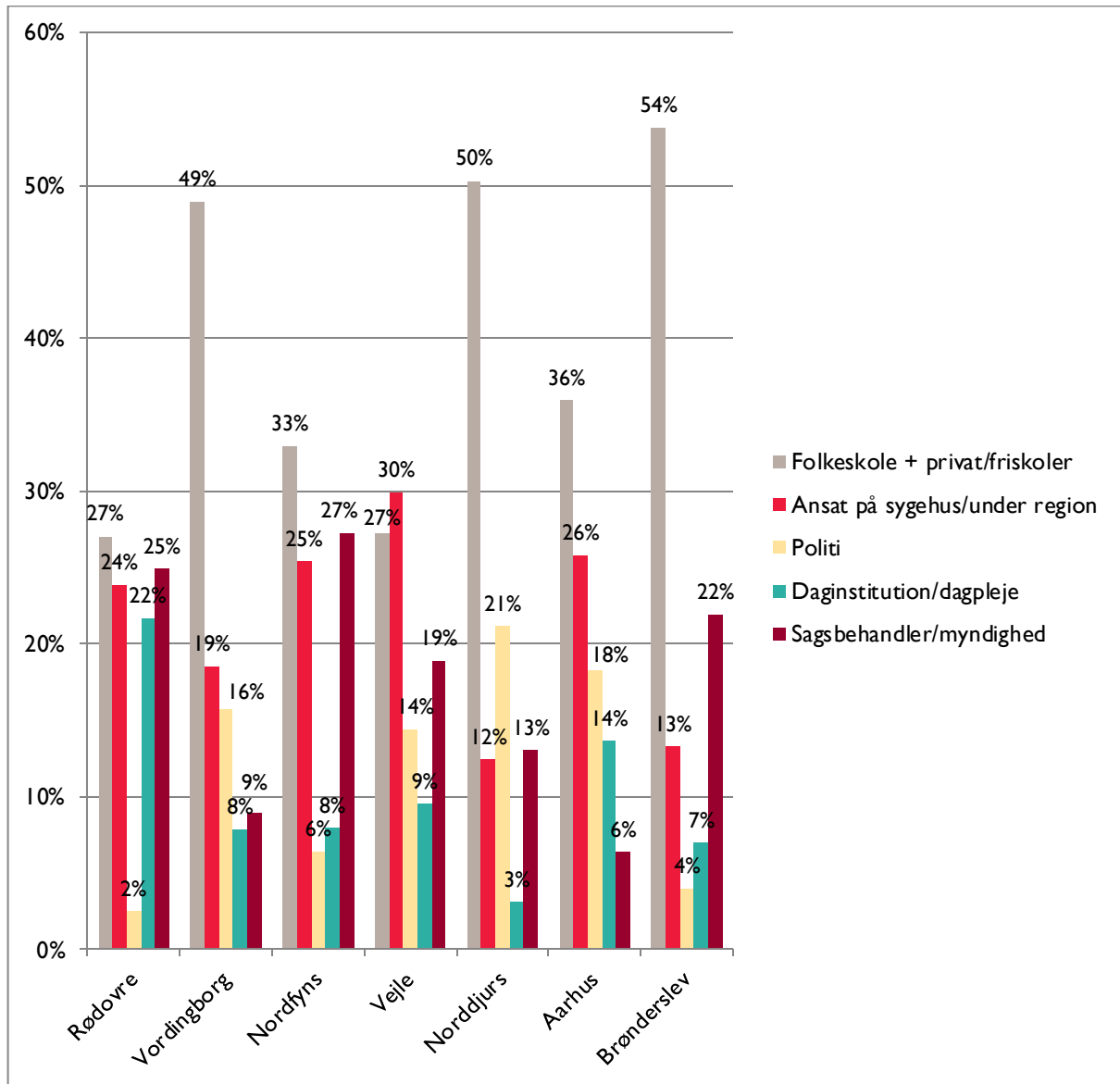
I den kvalitative undersøgelse i casekommunerne er der også fokuseret på konkrete faggrupper, som repræsentanter for myndighedsområdet undrer sig over, ikke foretager flere underretninger.

På tværs af stort set alle casekommunerne gælder dette særligt dagplejen. Her er der en iagttagelse af, at der kommer ganske få underretninger fra dagplejen. Det iagttages også, at der er færre underretninger i dagplejen sammenlignet med vuggestuer eller vuggestueafdelinger i dagtilbud - dette selvom der ikke på forhånd vurderes at være store forskelle i, hvilke typer af børn og familier, der benytter henholdsvis dagpleje og vuggestue. Årsagerne til disse forskelle vurderes at være flere forskellige. Men følgende forhold nævnes som mulige forklaringer: 1) Dagplejernes overordnede arbejdsforhold, herunder at de i høj grad arbejder alene, at de arbejder i eget hjem samt at de arbejder i egne små lokalsamfund, 2) at dagplejerne opnår et meget tæt forhold til forældrene, 3) at dagplejerne har et lavere uddannelsesnivea end ansatte i vuggestuer og herunder har et ringere kendskab til risikokriterier og -faktorer hos børnene.

I nogle af casekommunerne peges der også på friskoler som enheder, hvor der er usikkerhed om, hvorvidt der er tilstrækkelig viden og fokus på underretninger. Det er registreret i databasen, hvorvidt underretningerne kommer fra enten folkeskoler på den ene side eller fri- og privatskoler på den anden side. Der er dog tale om et generelt lavt antal registreringer i forhold til fri- og privatskoler uden, at det dog kan konkluderes derudfra, at de underretter mindre på relevante problemstillinger. Dels er antallet af fri- og privatskoleelever meget svingende på tværs af kommuner, og dels er det ikke usandsynligt at fri- og privatskoleelever adskiller sig fra folkeskoleelever på en række relevante socioøkonomiske parametre.

Nedenstående figur 21 viser de fem største underretningskilder målt op imod hinanden. Formålet med figuren er at se på underretningspraksis i de enkelte kommuner blandt de faggrupper, som i størst udstrækning foretager underretninger. Samlet set står de fem faggrupper, som foretager flest underretninger for næsten 70 % af det samlede antal underretninger.

Figur 21: De 5 største underretningskilder - fordelt på kommuner



Kilde: Underretninger fra BDO's database (2014). N = 6.660. Kun de fem faggrupper med størst antal underretninger.

Figuren viser en forholdsvis stor variation på tværs af kommunerne i forhold til, hvor underretningerne kommer fra. 'Folkeskole + privat/friskoler' er den største kategori i alle kommuner undtagen Vejle. 'Folkeskole + privat/friskoler' afsender 27 % af alle underretninger i Rødovre og Vejle Kommuner, imens de er afsender af 54 % i Brønderslev Kommune. Underretninger fra 'Ansat på sygehus/under region' er den største kategori i Vejle Kommune, hvor den udgør 30 % af underretningerne blandt de fem faggrupper, der underretter mest. I Brønderslev Kommune er andelen på 13 %. Også for 'Politi' er der stor variation. Mens den udgør henholdsvis 2 og 4 % i Rødovre og Brønderslev kommuner, så er andelen på henholdsvis 21 og 18 % i Norddjurs og Aarhus kommuner.

Forskellene på tværs af faggrupper afspejler en række forskelle mellem kommunerne, herunder antal underretninger i det hele taget og forskelle imellem, hvilke aldersgrupper der underrettes mest på. Dertil kommer en række organisatoriske forskelle mellem kommunerne, som kan være vanskelige at tage konsistent højde for. Et eksempel er underretninger fra 'Dageinstitution/dagleje' i Norddjurs Kommune, hvor andelen kun udgør 3 %. Denne relativt lave andel kan dog skyldes, at dagtilbudsområdet i Norddjurs Kom-

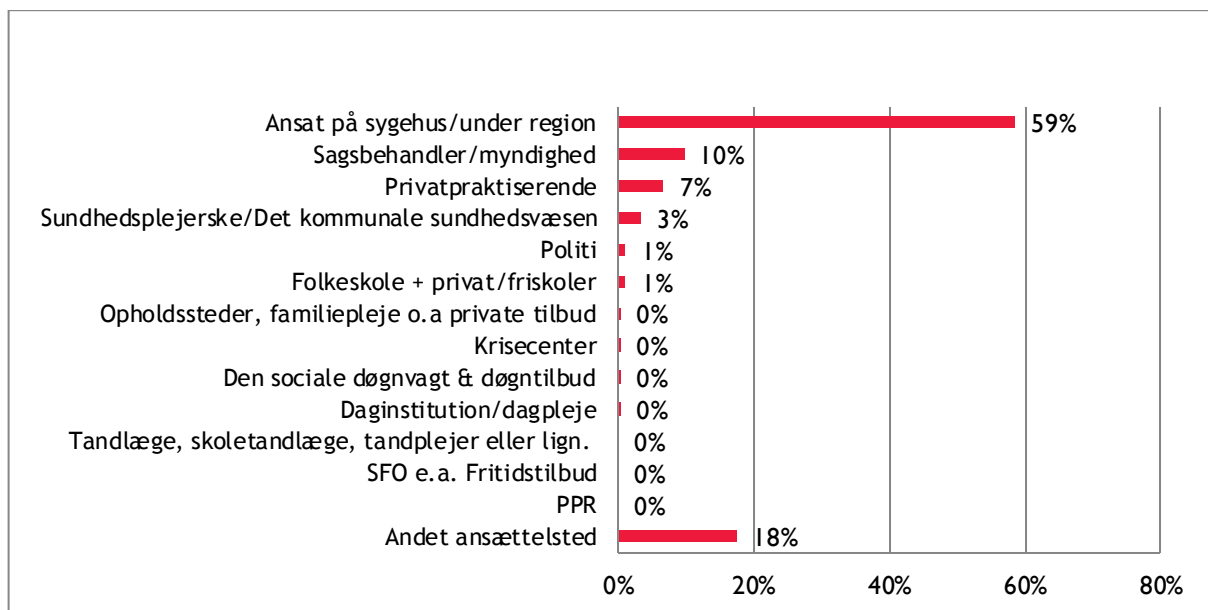
mune i høj grad er organiseret under skolerne, så de fleste dagtilbud organisatorisk er knyttet op på en skole. Det kan i registreringsøjemed føre til, at underretninger fra daginstitutionerne i høj grad bliver kategoriseret som Folkeskoler.

Dertil kommer, at sagsbehandlerne og myndighedsområdet er organiseret forskelligt i kommunerne, og at de spiller forskellige roller i forbindelse med underretninger. Eksempelvis anvender nogle kommuner frem-skudt sagsbehandling, som beskrevet i afsnit 3.2. Disse kommuner har myndighedssagsbehandlere placeret på skoler, og sagsbehandlerne kan i den sammenhæng være tovholdere i det tværfaglige samarbejde. I de tilfælde kan sagsbehandlerne i højere grad komme til at stå som afsendere af underretninger end i andre kommuner, hvor det i højere grad bliver de enkelte fagpersoner, som registreres på underretningen. Andelen af underretninger, der kommer fra 'Sagsbehandler/myndighed' spænder fra 6 % i Aarhus Kommune til 27 % i Nordfyns Kommune.

I de resterende figurer i dette afsnit kobles information om, hvem der underretter med de forskellige aldersgrupper.

I nedenstående figur 22 ses, at underretninger vedrørende nyfødte i høj grad kommer fra sundhedssektoren. Størstedelen af underretningerne (59 %) kommer fra ansatte på sygehuse eller i regionen. Det er ikke muligt at udskille gruppen af jordemødre i datamaterialet, men det formodes ud fra den kvalitative dataindsamling, at denne undergruppe udgør en stor del af underretterne i den regionale sektor. Også privatpraktiserende læger spiller en relativt stor rolle i forhold til de ufødte sammenlignet med de andre aldersgrupper. De står for 7 % af underretningerne.

Figur 22: Hvor kommer underretningen fra? (Bekymring om ufødt)

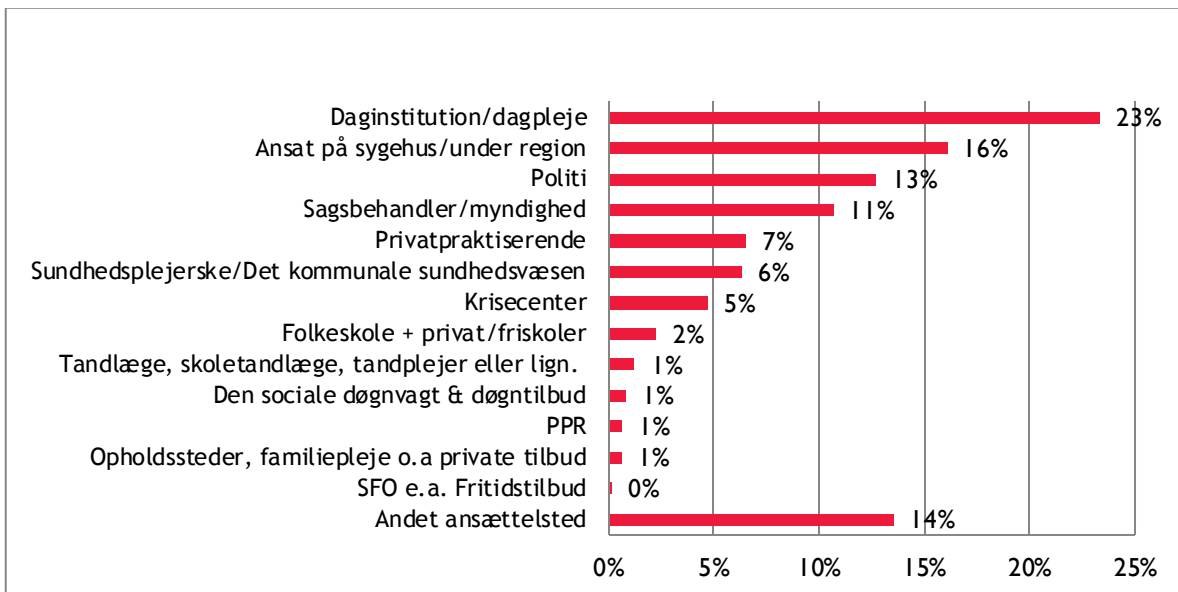


Kilde: Underretninger fra BDO's database (2014). N = 266 (Underretninger, hvor det ikke er angivet, hvor underretningen stammer fra er ekskluderet. Samtlige underretninger fra Sønderborg Kommune er ligeledes ekskluderet, da der for 80 % ikke er angivet, hvor underretningen kommer fra).

Af figuren nedenfor (figur 23) fremgår det, at 23 % af underretningerne for aldersgruppen af 0-5 årige stammer fra 'Daginstitution/dagleje'. 16 % kommer fra 'Ansæt på sygehus/under region', mens 13 % kommer fra 'Politi'.



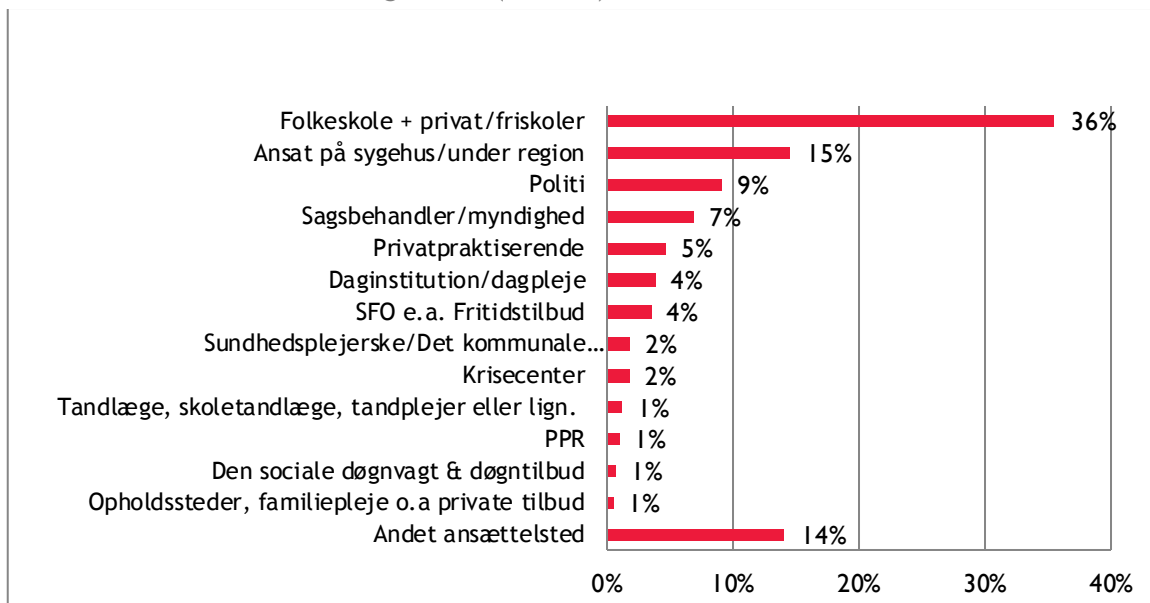
Figur 23: Hvor kommer underretningen fra? (0-5 år)



Kilde: Underretninger fra BDO's database (2014). N = 2.354 (Underretninger, hvor det ikke er angivet, hvor underretningen stammer fra er ekskluderet. Samtlige underretninger fra Sønderborg Kommune er ligeledes ekskluderet, da der for 80 % ikke er angivet, hvor underretningen kommer fra).

Det fremgår af nedenstående figur 24, at 36 % af underretningerne for de 6-15 årige kommer fra 'Folkeskole + privat/friskole'. Set i forhold til, at de 6-15 årige er den største aldersgruppe samt at 'Folkeskole + privat/friskole' samlet set er den største underretningskilde, er dette ikke overraskende. Herudover ses det, at 15 % er fra 'Ansæt på sygehus/under region' (hvilket svarer til faggruppens andel for de 0-5 årige), mens 9 % er fra 'Politi', hvilket er en noget lavere andel sammenlignet med aldersgruppen 0-5 år.

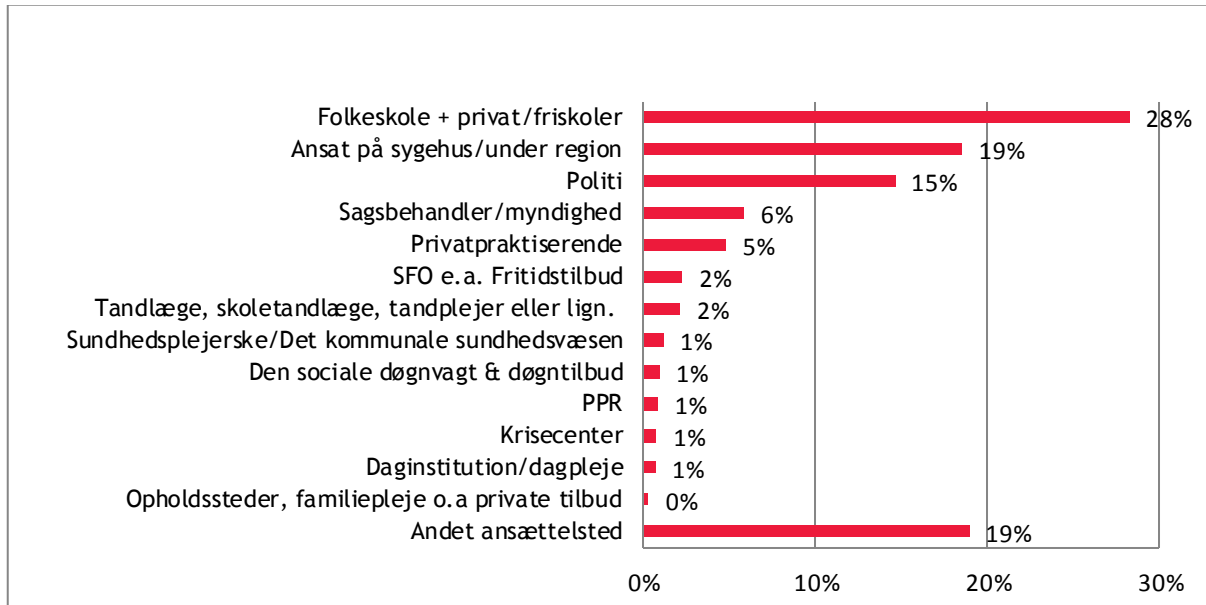
Figur 24: Hvor kommer underretningen fra? (6-15 år)



Kilde: Underretninger fra BDO's database (2014). N = 5.753 (Underretninger, hvor det ikke er angivet, hvor underretningen stammer fra er ekskluderet. Samtlige underretninger fra Sønderborg Kommune er ligeledes ekskluderet, da der for 80 % ikke er angivet, hvor underretningen kommer fra).

Figuren nedenfor (figur 25) viser, hvordan 28 % af underretningerne for de 16-17-årige kommer fra 'Folkeskole + privat/friskole'. 19 % af underretningerne kommer fra 'Ansæt på sygehus/under region', mens 19 % er fra 'Politi'.

Figur 25: Hvor kommer underretningen fra? (16-17 år)



Kilde: Underretninger fra BDO's database (2014). N = 1.321 (Underretninger, hvor det ikke er angivet, hvor underretningen stammer fra er ekskluderet. Samtlige underretninger fra Sønderborg Kommune er ligeledes ekskluderet, da der for 80 % ikke er angivet, hvor underretningen kommer fra).

Samlet set viser figurene 22-25 betydelige forskelle i faggruppernes underretningspraksis, der hænger relativt tæt sammen med, hvilke faggrupper, der primært har kontakt med børnene og familierne i de forskellige faser i barnets og den unges opvækst. Samtidig er der dog faggrupper, der går igen i hele barnets opvækst på et forholdsvis ensartet niveau. Det gælder eksempelvis sagsbehandler/myndighed, privatpraktiserende læger og politi.

## 5.4 ÆNDRINGER I FORBINDELSE MED OVERGREBSPAKKEN

Som det fremgår af kapitel 2, er der i forbindelse med Overgrebspakken foretaget en række lovgivningsmæssige ændringer, som direkte eller indirekte influerer på § 153. Disse ændringer har ikke oprindeligt været en del af evalueringens design, da de er indført efter, at evalueringen er blevet igangsat. Designet er sidenhen søgt tilpasset, så det bliver muligt i en vis udstrækning at vurdere, hvordan ændringerne understøtter en tidlig tværfaglig indsats. Det er særligt sket i de kvalitative undersøgelser i forbindelse med besøg i casekommunerne, men problemstillingen vedrørende tilbagemeldinger er også undersøgt kvantitativt i telefoninterview med fagpersoner og surveyundersøgelserne blandt fagchefer og ledende sagsbehandlere på myndighedsområdet.

Da både Overgrebspakken og de oprindelige ændringer i forbindelse med Barnets Reform fokuserer på nogle af de samme mekanismer, har samme målgrupper og søger at opnå samme formål, er det ikke muligt at adskille resultaterne af de forskellige lovændringer, og der er derfor i høj grad tale om samlede vurderinger af lovændringernes betydning.

De konkrete ændringer i forbindelse med Overgrebspakken, der påvirker det tværfaglige samarbejde og arbejdet med underretninger består i:

- At en fagperson skal underrette, hvis et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte på grund af barnets eller den unges ulovlige skolefravær eller undladelse af at opfylde undervisningspligten.
- At fagpersoner skal have tilbagemelding på deres underretning og eventuelt orientering om, hvilken type foranstaltning, der er iværksat.

Baseret på den kvalitative dataindsamling er det generelle billede, at ulovligt skolefravær og underretninger herom, ikke har et stort omfang i casekommunerne. Det påpeges således, at de fleste børn og unge, der har et stort ulovligt skolefravær i forvejen har fagpersonernes opmærksomhed af andre årsager, og at antallet af underretninger, der alene kan henføres til lovændringen, derfor indtil videre er lille. Når den oplevede stigning i antallet af underretninger er blevet drøftet på interviewene, er det heller ikke den lovændring eller problemstilling, der peges på som årsag. Da antallet af underretninger, der kan henføres til lovbestemmelsen, er relativt lavt, er erfaringsgrundlaget i kommunerne endnu småt, og det er derfor ikke muligt at vurdere den indholdsmæssige indvirkning på en tidlig tværfaglig indsats.

## TILBAGEMELDINGER PÅ UNDERRETNINGER

Fagpersoners behov for at modtage tilbagemelding på en underretning indgik i Barnets Reform. Mere konkret handlede det om, at skabe en mulighed for at få tilbagemelding, hvis man som fagperson anmodede om det, da man foretog en underretning. Der var på daværende tidspunkt ikke en nærmere deklaration af, hvad en tilbagemelding i givet fald skulle indeholde.

I midtvejsevalueringen vurderede fagpersonerne, at muligheden for tilbagemeldinger er et godt tiltag, der kan understøtte dem i arbejdet med børnene og familierne, men at indholdet i og omfanget af tilbagemeldingerne var meget varierende. Myndighedssagsbehandlerne var også generelt positive over for muligheden for at give underretteren en tilbagemelding, idet det medvirkede til at give en fornemmelse af fremdrift i behandlingen af underretningen og dermed afledt større tryghed og forståelse hos fagpersonerne. Samtidig vurderedes selve tilbagemeldingsarbejdet ikke at kræve mange ressourcer blandt sagsbehandlerne.

Det blev dog også pointeret, at der kan være brug for forventningsafstemning i forhold til tilbagemeldingernes indhold, herunder særligt hvor meget underretteren kan få at vide om sagen. Her har nogle sagsbehandlere oplevet, at fagpersoner kan blive frustrerede over, at der kan gå meget lang tid før vedkommende får besked om, at en sag er taget op. Nogle fagpersoner gav udtryk for et behov for at få en bedre og mere fyldestgørende tilbagemelding både i forhold til tidshorisont og indholdet i eventuelle tiltag.

Det nye i forbindelse med Overgrebspakken er, at kommunen skal give fagpersonerne en tilbagemelding, og at de dermed ikke længere skal anmode om tilbagemeldingen for at få den. Derudover er det i meget højere grad beskrevet, hvad tilbagemeldingerne kan og skal indeholde.

Konkret fremgår det af servicelovens § 155b, at 'Kommunalbestyrelsen senest 6 hverdage efter modtagelsen af en underretning efter §§ 153-154 skal bekræfte modtagelsen af underretningen over for den, der foretog underretningen'.

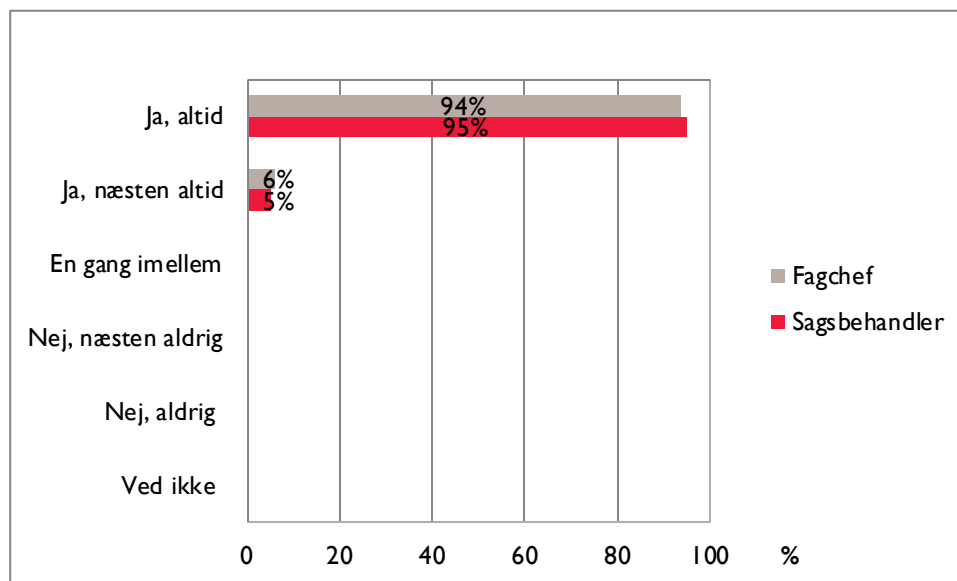
- Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal orientere den, der har foretaget underretning efter § 153, om, hvorvidt den har iværksat en undersøgelse eller foranstaltninger vedrørende det barn eller den unge, som underretningen vedrører. Dette gælder dog ikke, hvis særlige forhold gør sig gældende.
- Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan ved en underretning efter § 153 orientere den, der foretog underretningen, om, hvilken type foranstaltning den har iværksat, og om den planlagte varighed heraf, hvis oplysningen herom vil kunne have væsentlig betydning for den støtte, som den pågældende under udøvelse af hvervet eller tjenesten kan yde barnet eller den unge. Dette gælder dog ikke, hvis særlige forhold gør sig gældende.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Egne understregninger

Der er således to 'skal'-elementer i lovbestemmelsen. For det første skal der kvitteres for underretningen senest efter 6 hverdage, og for det andet skal der gives en orientering om, hvorvidt underretningen fører til en undersøgelse eller en foranstaltning. Det sidste kan der undtages fra, hvis særlige forhold gør sig gældende.

Hvis vi ser på kommunernes efterlevelse og implementering af de to 'skal'-elementer, så er der efter kommunernes egen vurdering forskelle. Af figur 26 fremgår det, at stort set alle kommuner kvitterer for modtaget underretning inden for tidsfristen. Vurderingen er samstemmende, hvad enten det er fagchefer eller ledende sagsbehandlere, der foretager den.

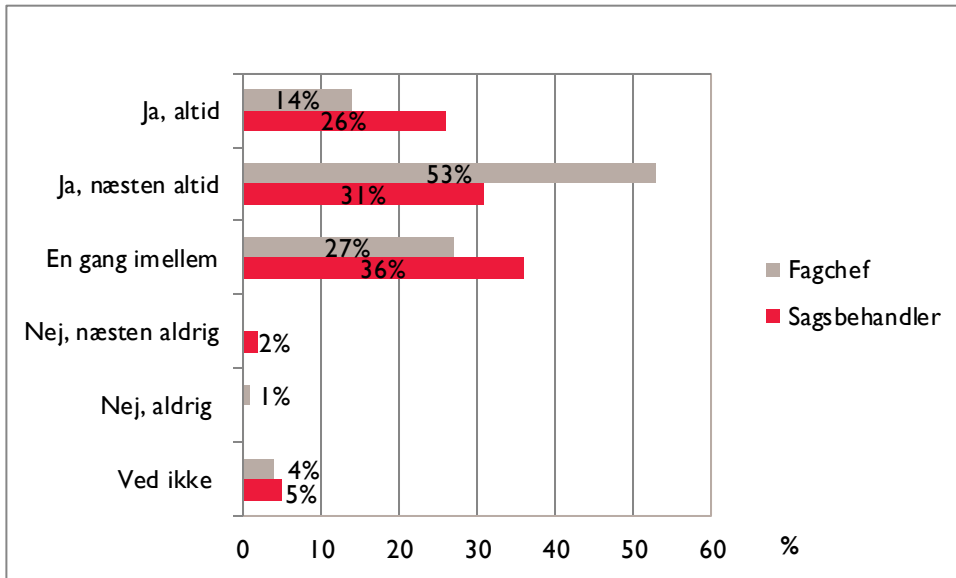
Figur 26: Fagchefer og ledende sagsbehandlers svar på: "Får den, der foretager underretningen, en bekræftelse på, at underretningen er modtaget af kommunen indenfor 6 dage?"



Kilde: Survey for hhv. ledende sagsbehandlere og fagchefer, BDO (2014)  
N= 59 (Sagsbehandler), N= 72 (Fagchef)

Når det drejer sig om, hvorvidt der gives en orientering til underretter om en eventuel iværksat undersøgelse eller foranstaltning er efterlevelsen og implementeringen ikke ligeså entydig. Dette illustreres i figur 27. Vurderingen er mest positiv blandt fagcheferne, hvor 67 % vurderer, at der enten altid eller næsten altid gives denne orientering. Blandt de ledende sagsbehandlere er vurderingen lavere, da 56 % vurderer, at der altid eller næsten altid gives en orientering. Det efterlader dog et sted mellem 28 og 38 % af kommunerne, der, efter egen vurdering, kun engang imellem, næsten aldrig eller aldrig giver denne orientering, selv om det fremgår af lovgivningen, at de skal, og at det kun er ved særlige forhold, at det kan fraviges.

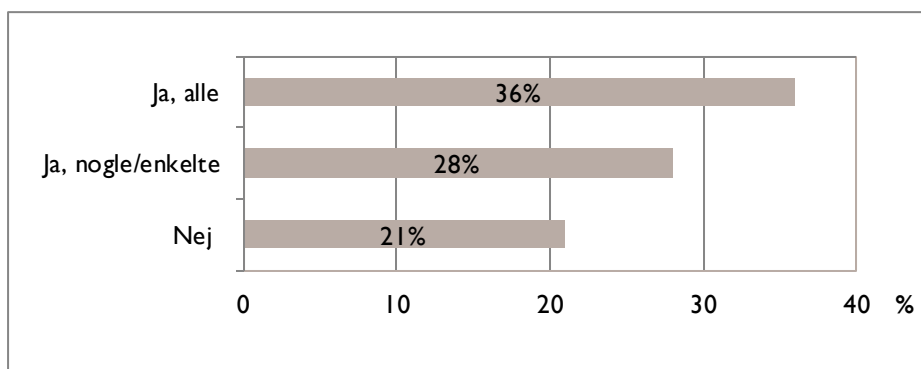
Figur 27: Fagchefer og ledende sagsbehandlers svar på: "Får den, der foretager underretningen, en orientering om, hvorvidt der er iværksat en undersøgelse eller foranstaltninger vedrørende det barn eller den unge, som underretningen vedrører?"



Kilde: Survey for hhv. ledende sagsbehandlere og fagchefer, BDO (2014)  
N= 59 (Sagsbehandler), N= 72 (Fagchef)

Ovenstående resultat underbygges af de gennemførte telefoninterview med fagpersoner, hvor de fagpersoner, der indenfor det seneste år har foretaget en underretning, er blevet bedt om at angive, om de har modtaget tilbagemelding på underretningen. Af figur 28 fremgår det, at 44 % af de interviewede fagpersoner har fået en tilbagemelding, mens det for resten gør sig gældende, at de kun for enkelte underretninger, nogle underretninger eller slet ikke har fået tilbagemeldinger.

Figur 28: Fagpersoners svar på: "Har du det seneste år fået tilbagemeldinger på en eller flere underretninger foretaget i år?"

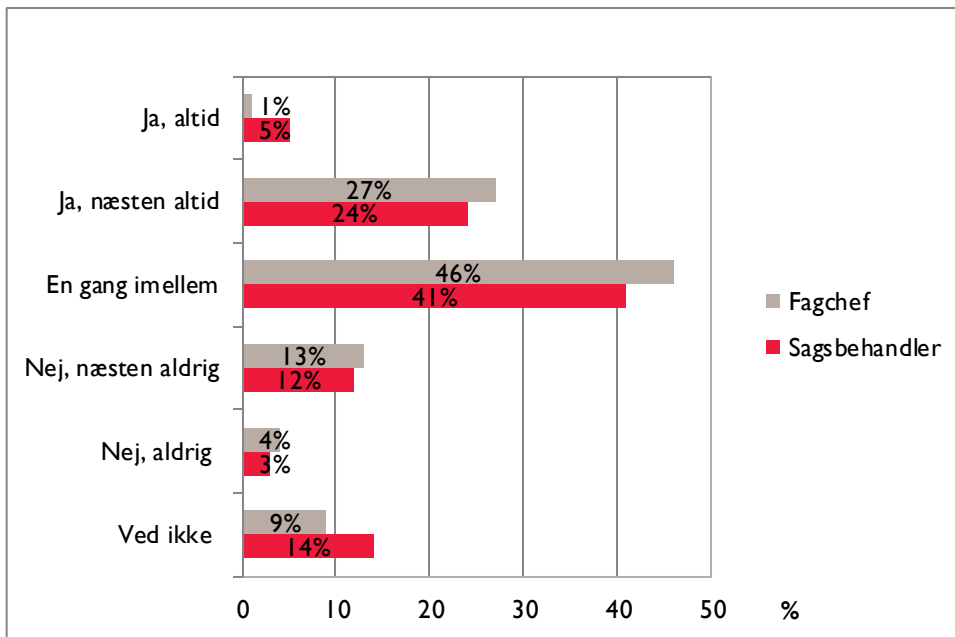


Kilde: Telefoninterview med fagpersoner, BDO (2014)  
N= 97. Note: 2 respondenter angav at underretningen var nylig, og de er derfor ikke blevet medtaget i figuren

Ud over de to 'skal'-elementer i lovbestemmelsen er der også to 'kan'-elementer. Ved 'kan'-elementerne er det vanskeligere at vurdere efterlevelse og implementering, da der netop er tale om en mulighed og ikke

en pligt for kommunerne. Overordnet set kan det dog konstateres, at 'kan'-elementerne bliver anvendt i mindre omfang end 'skal'-bestemmelserne. Det er dog kun lidt over 15 % af kommunerne, der aldrig eller næsten aldrig informerer om typen af foranstaltning, hvilket fremgår af figur 29. Op mod 30 % af kommunerne anvender altid eller næsten altid muligheden, mens resten anvender den indimellem.

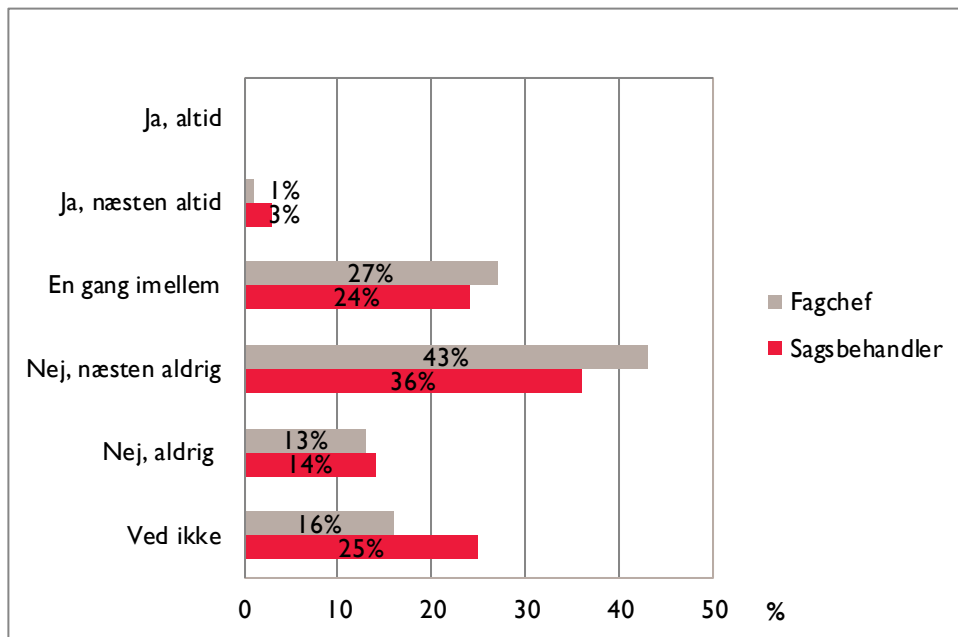
Figur 29: Fagchefer og ledende sagsbehandlers svar på: ”Får den, der foretager underretningen, en orientering om, hvilken type foranstaltning, der er iværksat ift. det barn eller den unge, som underretningen vedrører?”



Kilde: Survey for hhv. ledende sagsbehandlere og fagchefer, BDO (2014)  
N= 59 (Sagsbehandler), N= 72 (Fagchef)

Muligheden for at informere om varigheden af foranstaltningen er den mindst anvendte af mulighederne. Af figur 30 fremgår det, at 50 til 56 % af kommunerne aldrig eller næsten aldrig anvender denne mulighed. Stort set alle andre kommuner anvender muligheden engang imellem eller ved ikke, hvor ofte de anvender muligheden.

Figur 30: Fagchefer og ledende sagsbehandlers svar på: ”Får den, der foretager underretningen, en orientering om varigheden af den foranstaltning, der er iværksat ift. det barn eller den unge, som underretningen vedrører?”



Kilde: Survey for ledende sagsbehandlere og fagchefer, BDO (2014)  
N= 59 (Sagsbehandler), N= 72 (Fagchef)

Problemstillingen vedrørende tilbagemeldinger og indholdet i disse er også blevet drøftet i de kvalitative interview i casekommunerne.

Det fremgår her, at nogle af casekommunerne har udarbejdet standardiserede svar til underretterne, enten i form af skema med afkrydsnings-muligheder eller i form af fortrykt standardtekst, som kan varieres lidt efter behov. I disse kommuner lader arbejdet med tilbagemeldingerne til at foregå systematisk, og manglende tilbagemeldinger kan henføres til konkrete overvejelser. Indholdet i tilbagemeldingerne er dog ikke altid så detaljeret og omfattende, som fagpersonerne ønsker det.

Andre casekommuner har ikke i samme grad skriftliggjort og formaliseret arbejdet med tilbagemeldingerne, og derfor foregår det mere usystematisk, ofte med udgangspunkt i det konkrete samarbejde, og dermed i mange tilfælde relativt personafhængigt. I nogle af kommunerne foregår det oftest på underretningsmødet, mens det i andre oftest foregår ved en telefonisk opringning.

Det er en tendens i de casekommuner, hvor tilbagemeldingsarbejdet foregår mindre systematisk, at der i højere grad er konsistens i tilbagemeldingerne fra sagsbehandlere placeret i modtageenhederne end der er fra sagsbehandlere placeret i andre enheder. Dette kan skyldes, at modtageenhederne i højere grad er påvirket af ændringerne i Overgrebspakken og har opbygget større erfaring med bestemmelserne.

Endelig er der enkelte casekommuner, hvor der endnu ikke er taget højde for ændringer i forhold til tilbagemeldinger, og hvor man derfor stadigvæk arbejder med tilbagemeldinger efter anmodning, enten afgivet ved underretning eller telefonisk.



## 5.5 BETYDNING FOR DEN TIDLIGE OG TVÆRFAGLIGE INDSATS

I de foregående delafsnit er det vist, at underretninger er en velintegreret del af myndighedsområdets og de øvrige fagpersoners arbejde med udsatte børn og unge, og det er en kernebestanddel i det tværfaglige samarbejde om denne gruppe af børn og unge.

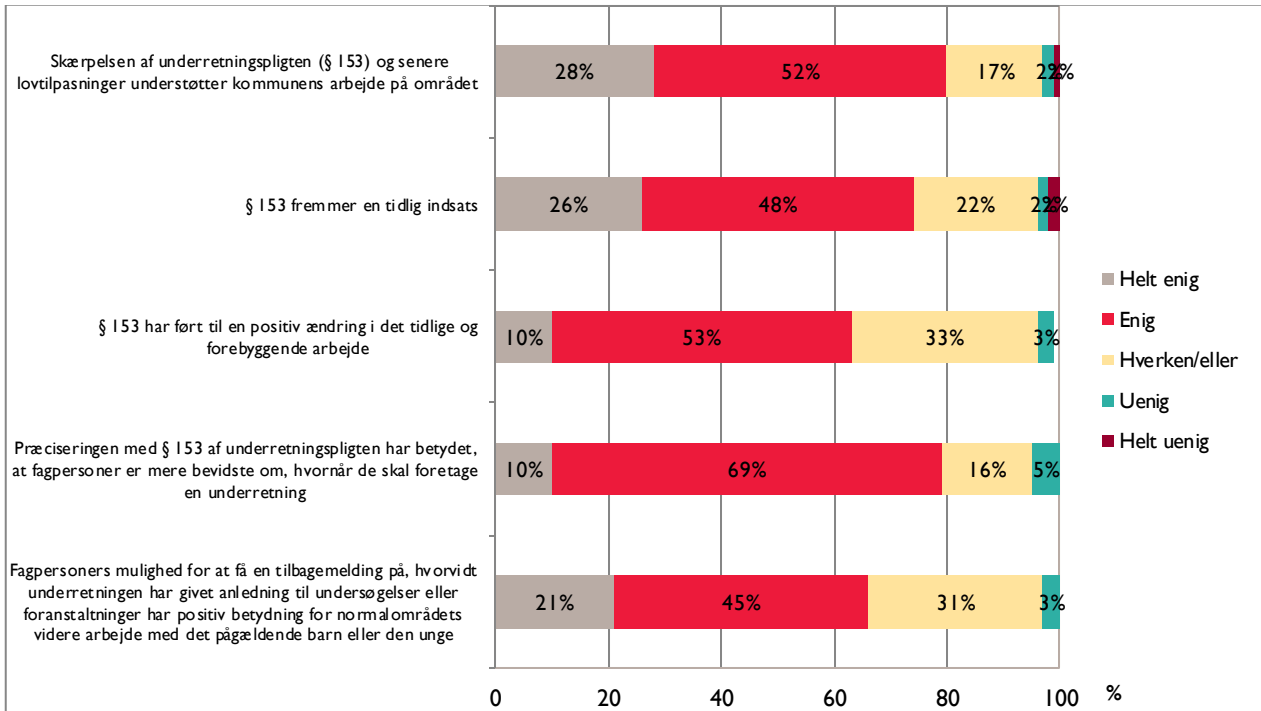
Mange af interessenterne med indsigt i det tværfaglige samarbejde peger på, at udviklingen i de senere år er gået på, at hele underretningsområdet er blevet afmystificeret, og at der tales meget mere afslappet om underretninger, hvilket får familiesamarbejdet til at glide lettere. Det er således ikke længere en voldsom begivenhed at underrette. I den forstand er der allerede givet en delvis besvarelse af evalueringsspørgsmålet, der omhandler, hvordan lovændringen understøtter en tidlig tværfaglig indsats. Præciseringen af § 153 har desuden medført et udstrakt kendskab og en øget anvendelse af underretninger og tilbagemeldinger.

Der er dog også indvendinger mod § 153, som ikke går på selve lovbestemmelsen, men snarere på den tolkning, at en stor anvendelse er et succeskriterium for den tidlige og tværfaglige indsats. Flere ledere og medarbejdere på myndighedsområdet i flere forskellige casekommuner pointerer således, at en succesfuld tidlig tværfaglig indsats netop er kendetegnet ved at forebygge problemerne, og derfor blandt andet vil resultere i, at underretninger anvendes i mindre grad. Det er ikke denne evalueringens formål at undersøge, hvor stor succes kommunerne har med den tidlige tværfaglige indsats, men det er nødvendigt at se på andre resultater end kendskab til og omfang af underretninger for at give et fuldgyldigt billede af, om § 153 understøtter en tidlig tværfaglig indsats.

Af figur 31 fremgår en række positivt ladede udsagn vedrørende præciseringen af underretningspligten, som de ledende sagsbehandlere er blevet bedt om at erklære sig enige eller uenige i. Overordnet set er der tale om en meget høj grad af enighed i udsagnene, og dermed generelt et billede af, at de ledende sagsbehandlere vurderer, at § 153 understøtter en tidlig tværfaglig indsats. Det er således kun få ledende sagsbehandlere, der er neutrale eller erklærer sig uenige eller helt uenige i de positivt ladede udsagn.

Hvis vi tager de udsagn, der lægger sig tættest op ad betydningen for den tidlige tværfaglige indsats, kan det konstateres, at 74 % af de ledende sagsbehandlere erklærer sig enige eller helt enige i, at '§ 153 fremmer en tidlig indsats'. 63 % erklærer sig enige eller helt enige i, at 'Det har ført til en positiv ændring i det tidlige og forebyggende arbejde'. 79 % erklærer sig enige eller helt enige i, at 'Præciseringen af underretningspligten har betydet, at fagpersoner er mere bevidste om, hvornår de skal foretage en underretning'.

Figur 31: Ledende sagsbehandlers svar på: "Hvor enig er du i følgende udsagn om § 153?"

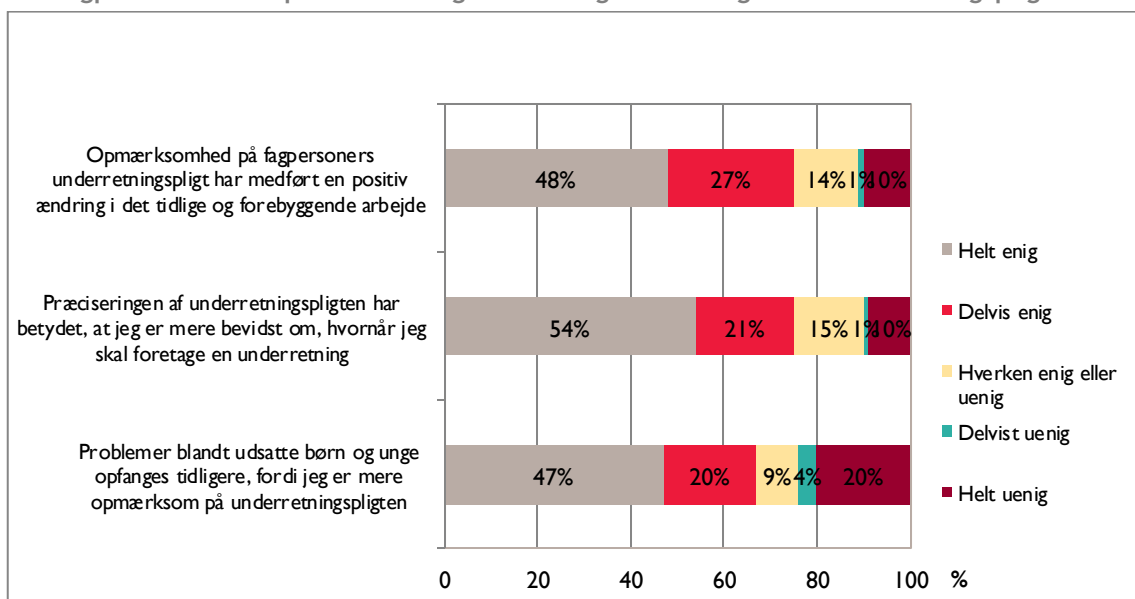


Kilde: Survey for ledende sagsbehandlere, BDO (2014)

N= 59

Af figuren nedenfor (figur 32) fremgår det, at fagpersonerne i høj grad er lige så positive over for § 153 og præciseringen af den skærpede underretningspligt. Det er således 75 % af de interviewede fagpersoner, som erklærer sig enige eller helt enige i, at 'Opmærksomhed på fagpersoners underretningspligt har medført en positiv ændring i det tidlige og forebyggende arbejde'. 74 % af fagpersonerne erklærer sig enige eller helt enige i, at 'Præciseringen af underretningspligten har betydet, at jeg er mere bevidst om, hvornår jeg skal foretage en underretning'. 67 % af fagpersonerne erklærer sig enige eller helt enige i, at 'Problemer blandt udsatte børn og unge opfanges tidligere, fordi jeg er mere opmærksom på underretningspligten'.

Figur 32: Fagpersoners svar på: "Hvor enig er du i følgende udsagn om underretningspligt?"



Kilde: Telefoninterview med fagpersoner, BDO (2014)  
N= 117

Et underspørgsmål i vurderingen af lovændringernes betydning for den tidlige tværfaglige indsats er, hvordan tilbagemeldingerne indvirker på dette. Underspørgsmålet er i høj grad blevet drøftet i den kvalitative dataindsamling. Her er der på et generelt niveau en positiv vurdering af tilbagemeldinger - også blandt myndighedssagsbehandlere. En udbredt vurdering her er, at tilbagemeldingerne giver fagpersonalet ro og tryk, fordi det giver viden om, at der sker noget i sagen. Dermed føler fagpersonerne, at det nytter noget at lave en underretning. En række myndighedssagsbehandlere har således oplevet, at tilbagemeldingerne kan fungere som en feedback-mekanisme til fagpersonerne, som ved, om der bliver taget hånd om sagen, eller om de fortsat skal have ekstra fokus på barnet. En myndighedssagsbehandler udtaler:

*"Tilbagemeldingerne har stor betydning for underretter. Nu er det ligesom de ved, at der sker noget, og at der handles. Tilbagemeldingen kan betyde flere observationer, hvor underretter kommer med flere observationer, hvis vedkommende ikke føler noget er håndteret"* (Myndighedssagsbehandler).

En anden myndighedssagsbehandler udtrykker, at tilbagemeldingerne kan være med til at styrke samarbejdet og forståelsen mellem underretter og myndighed:

*"Det er et lovkrav, og jeg sender tilbagemeldinger ud. I nogle tilfælde finder vi ud af, at vi ikke har forstået underretteren helt rigtigt. Så kontakter underretter os"*(Myndighedssagsbehandler).

Blandt nogle af lederne og medarbejderne på myndighedsområdet er der dog også en opmærksomhed på, hvad det i grunden er, at fagpersonerne skal bruge tilbagemeldingerne til. I dette syn kan tilbagemeldinger være overflødige eller et udslag af fagpersonernes nysgerrighed, da det ikke vurderes, at fagpersonerne kan bruge tilbagemeldingerne til noget konkret i forhold til at identificere problemstillinger hos udsatte børn og unge.

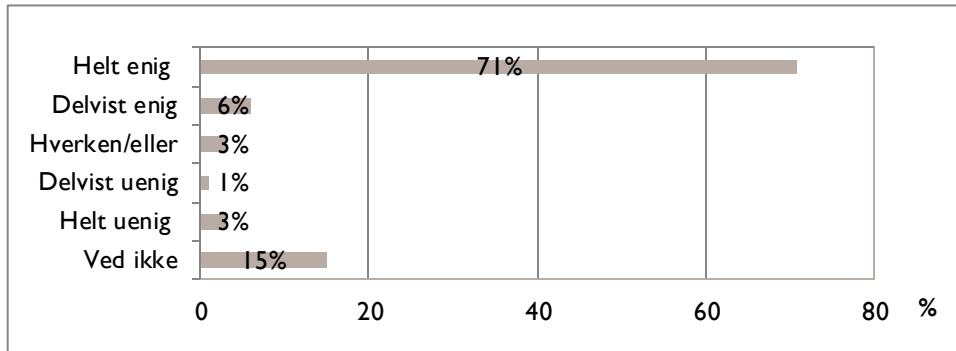
Omvendt påpeger mange fagpersoner, at de kan bruge tilbagemeldingerne til at styrke viden om, at underretningerne anvendes, at der er fremdrift i arbejdet med børnene/familien, at styrke forældresamarbejdet og i forhold til det generelle tværfaglige samarbejde med myndighedsområdet.

En SFO-pædagog uddyber, at tilbagemeldingerne kan have en funktion i forhold til forbedring af indhold og observationer i underretningerne:

*"Vi kan af vores tilbagemeldinger se, at vi ikke er tydelige nok i vores underretninger. Det betyder, at vi må tydeliggøre vores underretninger"* (SFO-pædagog).

Vurderes problemstillingen mere kvantitativt, fremgår det af figur 32, at der blandt de ledende sagsbehandlere er flere, der vurderer tilbagemeldingerne positivt frem for negativt. Det er således 66 %, der erklærer sig enige eller helt enige i, at tilbagemeldinger har positiv betydning for almenrådets videre arbejde. Af figuren nedenfor (figur 33) fremgår det derudover, at de interviewede fagpersoner også er meget positive. Det er således hele 92 %, der erklærer sig enige eller helt enige i, at muligheden for tilbagemeldinger har en positiv betydning for det videre arbejde.

Figur 33: Fagpersoners vurdering af følgende udsagn: ”Min mulighed for at få en tilbagemelding på underretningen har en positiv betydning for mit videre arbejde med det pågældende barn eller den unge”



Kilde: Telefoninterview med fagpersoner, BDO (2014)

N= 117

### Forældreperspektiv

Generelt set giver de interviewede forældre udtryk for, at den person der har indsendt underretning omkring deres barn, har hjulpet dem i perioden inden underretningen blev afsendt. Flere forældre giver i telefoninterviewene eksempler på, at underretter løbende har sikret sig, at både forældre og fagpersoner havde samme forståelse af barnets problemstillinger, hvilket betød, at underretningen ikke kom som en overraskelse for forældrene.

Dog oplevede størstedelen af de adspurgte forældre, at til trods for, at de i forløbet op til underretningen havde været involveret, og at forældrene var sikret en god information, så gik sagen i stå i en længere periode, efter at underretningen var afsendt. Ventetiden betød, at forældrene samlet set ikke følte, at de blev ”godt hjulpet”. Typisk drejer det sig om, at det er sagsbehandleren, der ikke vender tilbage eller sikrer fremdrift i sagen, efter at underretningen er sendt afsted. Men da forældrene ofte har den mest hyppige kontakt med fagpersonen (og underretter i disse tilfælde), er det også fagpersonen der får skylden for, at der ikke sker noget i sagen.

## 6 APPENDIKS: EVALUERINGSDESIGN OG METODE

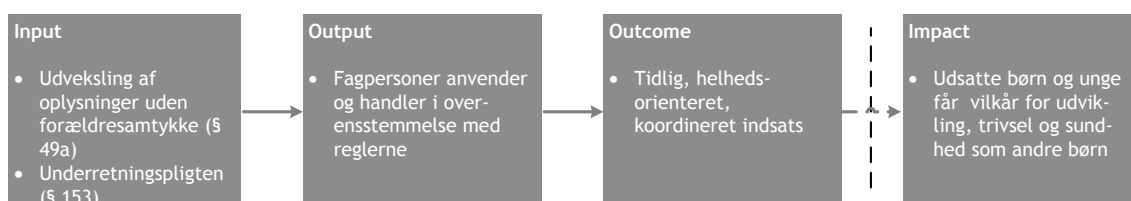
I dette bilag beskrives evalueringens design og de enkelte metoder, som har været anvendt i forbindelse med dataindsamlingen ved anden del af evalueringen.

### 6.1 EVALUERINGSDESIGN

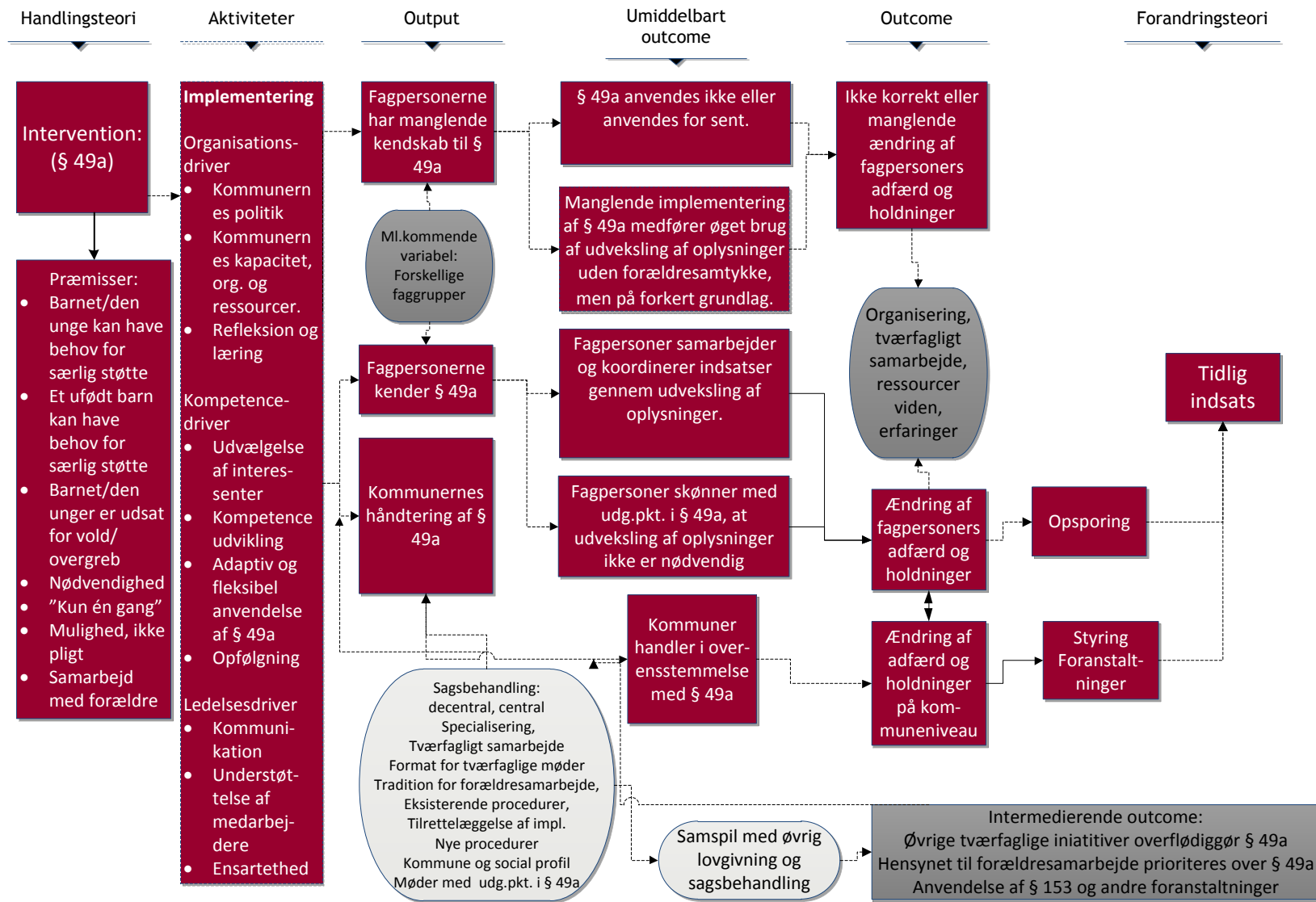
Evalueringen har til hensigt at belyse:

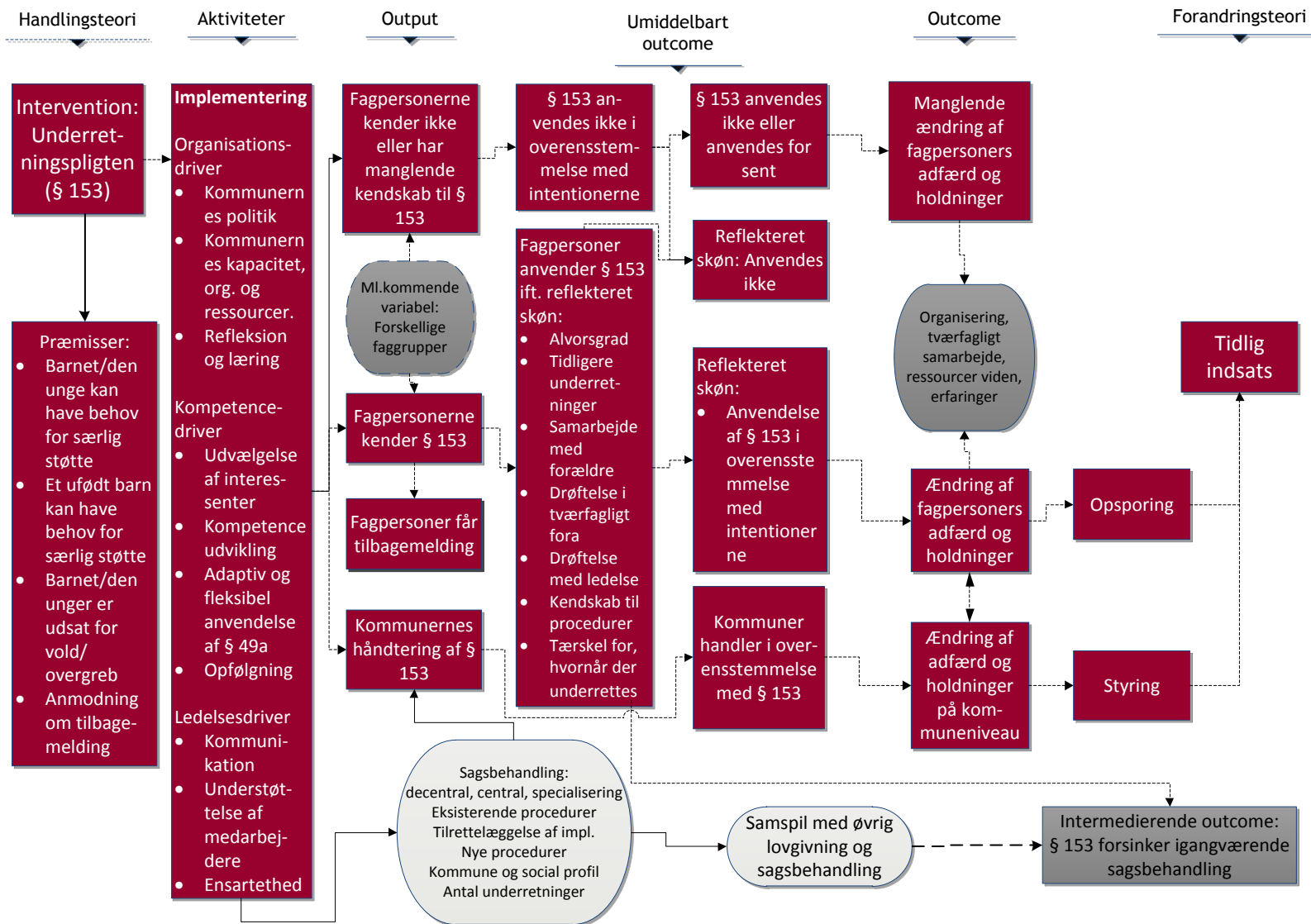
1. Hvilke forhold i kommunerne har betydning for implementeringen af lovændringerne, herunder
  - a. Hvordan er det tværfaglige samarbejde organiseret i den enkelte kommune i forhold til lovændringerne?
  - b. Hvilken betydning har kommunestørrelse, geografi, kommunernes økonomi på det udsatte børne- og ungeområde, den interne organisering af det udsatte børne- og ungeområde og 'tradition' for tværfaglig samarbejde?
2. Hvilke initiativer har kommunerne taget med henblik på at implementere det tværfaglige samarbejde?
3. Hvilke forhold kan med henblik på at udvikle 'best practice' forklare forskelle på kommunernes implementering og anvendelse af det tværfaglige samarbejde?
4. Hvordan anvendes de nye regler på ledelsesniveau, sagsbehandlerniveau og blandt fagpersoner i kommunerne?
5. Hvordan oplever myndighedssagsbehandlere, fagpersoner, forældre og unge, at lovændringerne understøtter en tidlig tværfaglig indsats?
  - a. Oplever myndighedssagsbehandlere, at den nye lovgivning i praksis kvalificerer sagsbehandlingen og fremmer en tidlig indsats?
  - b. Oplever fagpersonerne, at de nye regler fremmer hensynet til barnet samt fremmer samarbejdet mellem fagpersoner og myndighedssagsbehandlere?
  - c. Hvordan opleves et sagsforløb fra forældre og unges side?

En simpel skitse over sammenhængen mellem evalueringens genstand, dvs. de to lovbestemmelser, og de forventede resultater skitseres nedenfor:



Evalueringens programteori fokuserer på, hvilke forhold i implementeringen af det tværfaglige samarbejde, som betinger, at lovgivningen anvendes efter intentionen (output), så der kan tilbydes en tidlig indsats (outcome). Evalueringen afdækker relationen mellem de to lovbestemmelser på den ene side og kommunernes implementeringsaktiviteter, organisatorisk kapacitet og ressourcer på den anden side. Dernæst har evalueringen belyst fagpersoners og myndighedsrådets anvendelse af lovbestemmelser, herunder deres kendskab til og forståelse af reglerne og intentioner med regler. Analyserne i evalueringen har haft fokus på at belyse, om og hvordan lovbestemmelser fører til og understøtter det tværfaglige samarbejde, den tidlige eller forebyggende indsats og skaber koordinerede og helhedsorienterede løsninger. Disse analyser har taget udgangspunkt i lederes og medarbejderes oplevelse og erfaringer med de to lovbestemmelser på tværs af myndigheds- og almenområdet. En mere uddybende programteori for hver lovbestemmelse vises nedenfor.







## Forbehold ved evalueringen

Resultaterne af evalueringen første del skal vurderes i forhold til:

- Evalueringen beror i høj grad på interessenternes egen vurdering af den betydning, som lovbestemmelserne har. Der er søgt kompenseret for dette forhold ved at belyse betydningen af lovbestemmelserne fra så mange professioner, organisatoriske forankringer og hierarkiske niveauer som muligt.
- Det ikke er muligt at 'måle' omfanget af brug af § 49a, fordi møderne ikke registreres.
- Kommunerne har en uensartet registrering af § 153, hvorfor det ikke er muligt at lave en landsdækkende kortlægning af antal underretninger mv.
- Den landsdækkende undersøgelse er primært baseret på myndighedsområdets erfaringer. Såvel myndigheds- som almenområdet er inddraget i evalueringens kvalitative undersøgelse.
- Fagpersoner er inddraget i kraft af deres erfaring med det tværfaglige samarbejde og underretninger, og ikke primært i kraft af deres erfaring med § 49a.

## 6.1 METODEDESIGN

I dette afsnit beskrives de dataindsamlingsaktiviteter, som har været anvendt som grundlag for analyserne i slutevalueringen. Dataindsamlingsaktiviteterne kan overordnet set opdeles i to hovedgrupper, nemlig henholdsvis en landsdækkende dataindsamling, hvor alle kommuner er blevet bedt om at deltage og dataindsamling målrettet slutevalueringens ni casekommuner

Datakilder forankret på nationalt niveau og gennemført for alle kommuner som målgruppe er:

- Desk-research og materiale gennemgang
- Survey for fagchefer i kommunerne
- Survey for ledende sagsbehandlere i kommunerne.

Dataindsamlingen målrettet slutevalueringens ni casekommuner består af:

- Registreringer af underretninger og eventuelle § 49a-møder i databaser
- Telefoninterview med fagpersoner uden for myndighedsområdet
- Mini-telefoninterview med unge og forældre
- Casebesøg med kvalitativt fokus, der indeholder:
  - Interview med ledende sagsbehandler
  - Fokusgruppeinterview med myndighedssagsbehandlere
  - Fokusgruppeinterview med fagpersoner uden for myndighedsområdet.

Dataindsamlingen har fundet sted i perioden august 2014- marts 2015.

### 6.1.1 Landsdækkende undersøgelser

Den landsdækkende undersøgelse består af to dele - en deskresearch og to web-baserede surveys.

#### DESK RESEARCH

Formålet med den landsdækkende deskresearch var at indsamle tilgængelige data fra alle landets kommuner forud for gennemførelsen af de to surveys. Der er indhentet informationer fra samtlige af landets kommuner. Det skal fremhæves, at henholdsvis Ishøj og Vallensbæk Kommuner samt Læsø og Frederikshavn

Kommuner har et administrativt samarbejde på dette område, hvorfor antallet af cases i deskresearchen er 96.

Deskresearchen bestod af to overordnede dataindsamlingsaktiviteter; dels indsamling af relevant materiale via samtlige kommuners hjemmesider, og dels tilsendt materiale fra kommuner, såsom underretningsstatistik, skabeloner, handlevejledninger, oversigt over tværfagligt samarbejde og oversigt over aktiviteter taget i forbindelse med implementeringen af de to lovbestemmelser.

Alle kommuner fik tilsendt en liste over, hvilke relevante materialer, de skulle indsende inden for tre temaer: 1) materiale vedrørende underretninger siden 2012, 2) implementering af de to lovændringer siden 2012 og 3) organisering af det tværfaglige samarbejde siden 2012.

62 kommuner fremsendte internt materiale såsom underretningsstatistik samt handlevejledninger mv. 34 kommuner fremsendte ikke internt materiale trods flere forespørgsler, men materialer for disse kommuner er indsamlet via gennemgang af deres hjemmesider. Der er indsamlet materiale fra i alt 96 kommuner. Det skal påpeges, at det indsamlede materiale er meget varierende i forhold til, hvor dækkende og detaljeret materialet er for den enkelte kommune i forhold til de to lovbestemmelser, temaerne for evalueringen og de anvendte datakilder.

Det betyder, at det indhentede materiale kun i begrænset omfang har kunnet kvantificeres ud fra udvalgte parametre. I stedet er oplysningerne i mange tilfælde søgt indhentet gennem de efterfølgende tre spørgeskemaundersøgelser. Deskresearchen har dog haft til formål at validere de to surveys. Samtidig har deskresearchen været med til at påpege, at der er meget stor forskel på, hvordan og hvor detaljeret kommunerne vejleder om de to lovbestemmelser.

## SURVEYS

Der er gennemført to landsdækkende websureys med hver deres målgruppe, nemlig

- Fagchefer på området for udsatte børn- og unge
- Ledende sagsbehandlere eller andre repræsentanter for ledelsen tættest på myndighedssagsbehandlere.

De to surveys er gennemført i perioden november 2014 til marts 2015. Samtlige kommuner blev inviteret til at deltage i surveyundersøgelsen, heraf ønskede 7 kommuner på forhånd ikke at deltage. Ud over invitationen til at deltage i surveyene er der udsendt 3 påmindelser om besvarelse. Ved afslutning af indsamlingen var der yderligere 9 kommuner, der ikke deltog.

28

De to surveys var forskudte i tid. Respondentgrupperne for de to surveys er placeret forskelligt i kommunerne i forhold til organisering af sagsbehandlingen på området. Hver survey har således haft sit eget dataindsamlingsformål og har været tilpasset de respektive respondentgrupper. Derved er det sikret, at data er indsamlet hos den kilde, der har været mest kvalificeret til at afgive den pågældende information. Derudover er forskydelsen i tid blevet anvendt til at indsamle kontaktoplysninger på de ledende sagsbehandlere, således at fagchefen for en kommune ved gennemførelsen af survey er blevet bedt om at afgive kontaktoplysninger på den relevante leder i kommunen til deltagelse i survey målrettet ledende sagsbehandlere.

<sup>28</sup> Ønskede ikke at deltage: Ikast Brande, Jammerbugt, Hjørring, Aalborg, Stevns, Faxe og Rebild Kommuner. Besvarede ikke henvendelser og deltog derfor ikke: Herlev, Struer, Køge, Middelfart, Tønder, Ballerup, Albertslund, Rudersdal og Lejre Kommuner.

## Fagchefer

Kommunernes fagchefer på området for udsatte børn og unge er defineret som ledere på niveau 3 svarende til en afdelingschef i en forvaltning med ansvar for myndighedssagsbehandling på børn- og ungeområdet. Respondenterne på denne survey har været fagchefer, souschefer, afdelingschefer, faglige ledere, koordinatore, afdelingsledere mv.

Da 10 ud af de 96 mulige kommuner ikke ønskede at deltage, blev surveyen udsendt til 86 kommuner. Fagcheferne i 72 kommuner besvarede spørgeskemaet. Udsendt til 86 kommuner giver det en svarprocent på 84 %. I forhold til samtlige 96 kommuner, som oprindeligt var inviteret til at deltage giver det en svarprocent på 75 %.

## Ledende sagsbehandlere

De 86 fagchefer, der fik tilsendt surveyen, blev bedt om at fremsende kontaktoplysninger med mailadresser på den relevante ledende sagsbehandler eller anden repræsentant for ledelsen tættest på myndighedssagsbehandlerne i deres kommune. Der blev fremsendt kontaktoplysninger fra 81 kommuner.

Ledende sagsbehandlere er defineret som niveau 4 ledere med personaleansvar for myndighedssagsbehandlere på børn- og ungeområdet. Stillingskategorierne varierer fra kommune til kommune, men er fx teamleder/koordinator, områdeleder, afdelingsleder, distriktsleder, tovholder, sektionsleder, fagkonsulent eller koordinator. I nogle kommuner er der flere ledende sagsbehandlere eksempelvis på grund af områdeinddeling eller størrelse. Her er kommunen blevet bedt om at udpege den mest relevante til at deltage i undersøgelsen.

59 ledende sagsbehandlere har gennemført surveyundersøgelsen. Udsendt til 81 kommuner svarer det til en svarprocent på 73. I forhold til samtlige 96 kommuner, som oprindeligt var inviteret til at deltage, giver det en svarprocent på 61 %.

## 6.1.2 Undersøgelser i ni udvalgte casekommuner

Med det formål at have mulighed for dybere undersøgelser af de opstillede evalueringsspørgsmål og tilknyttede temaer, herunder er der oprindeligt udvalgt 10 casekommuner, hvor der dels er foretaget databaseregistreringer, og hvor der efterfølgende har været mulighed for at foretage yderligere primært kvalitativt baserede undersøgelser.

Siden midtvejsevalueringen er antallet af casekommuner dog faldet til ni, da Hjørring og Norddjurs kommuner har trukket sig fra deres rolle som casekommune, mens Brønderslev Kommune er trådt til som casekommune.

Casekommunerne er udvalgt, så der sikres flest mulige forskelligartede erfaringer med det tværfaglige samarbejde og de to lovbestemmelser. Der anvendes således et *most different systems design*, som sikrer spredning på en række parametre. Antagelsen er, at kommunernes forskellige vilkår vil give dem forskellige forudsætninger i forbindelse med implementeringen af de to lovbestemmelser. Udvælgelsen af de 10 kommuner blev foretaget på baggrund af kriterier vedrørende geografi, kommunestørrelse, antal børn/unge, nettodriftsudgifter på området for udsatte børn og unge, udgiftsniveau, andel anbragte og organisering af området.

De ni casekommuner er:

- Allerød Kommune
- Brønderslev Kommune
- Mariagerfjord Kommune
- Norddjurs Kommune

- Nordfyns Kommune
- Rødovre Kommune
- Sønderborg Kommune
- Vejle Kommune
- Aarhus Kommune.

## REGISTRERINGER AF UNDERRETNINGER OG EVENTUELLE § 49A MØDER I DATABASER

BDO har til brug for evalueringen udviklet to selvstændige databaser, hvor casekommunerne har skullet registrere henholdsvis afholdte § 49a møder og underretninger.

Databaserne er udviklet på en måde, så det har været muligt for den enkelte casekommune at tilrettelægge registreringsarbejdet på en måde, der passer til kommunens organisering, og måde at arbejde med områderne på. For underretningerne har det eksempelvis betydet, at nogle kommuner har valgt at lade registreringen foretage af få medarbejdere, der således samlede op på det samlede antal underretninger i kommunen, mens det i andre opgaver har været en opgave for den enkelte sagsbehandler at foretage en registrering af underretningerne.

Særligt for § 49a har kommunernes måde at organisere sig på, og måden at implementere § 49a på, medført udfordringer for mulighederne for registrering. Som det også konkluderes i slutevalueringen er der tale om en lav grad af anvendelse af § 49a, og der er da også i databaserne registreret meget få afholdte § 49a møder. Alligevel kan det ikke afvises, at det reelle antal møder er højere, særligt i lyset af, at § 49a møder i det omfang de bliver afholdt, sandsynligvis bliver afholdt med de øvrige fagpersoner som initiativtagere, mens registreringen er forankret på myndighedsområdet. Selv om casekommunerne således har indskærpet, at der meldes tilbage, hvis der afholdes § 49a møder, er det ikke sikkert, at dette i praksis er tilfældet. Pga. det meget lave antal registreringer og usikkerheden ift., om der er tale om et reelt billede, spiller registreringerne af § 49a møder ikke en stor rolle i slutevalueringen.

Databaserne til registrering af underretninger er omvendt blevet anvendt i meget høj grad af kommunerne, og det vurderes, at der er tale om et meget præcist billede af underretningspraksis for de ni casekommuner. Det var oprindeligt tiltænkt, at kommunerne skulle registrere i to nedslagspunkter for henholdsvis februar-marts 2013 og februar-marts 2014, men på baggrund af ønsker fra casekommunerne, og fordi det betød en højere datakvalitet, har der været tale om en fast og løbende registrering fra tidspunktet for kommunens implementering af databasen til afslutning af registreringsperiode. Der har været forskellige implementeringsforløb i kommunerne, hvilket betyder, at registreringsperioden er forskellig fra kommune til kommune. I analytisk sammenhæng er der taget højde for dette og forskellene i kommunestørrelse og alderssammensætning ved at opgøre antallet af underretninger pr. måned pr. barn 0-17 år.

Af hensyn til at undgå dobbeltregistrering mv. har nogle af casekommunerne valgt at registrere antallet af underretninger på en anden måde. Vejle og Aarhus Kommuner havde således inden evalueringen udviklet egne registreringsværktøjer, som de valgte at fortsætte med under evalueringsperioden. Derudover har Allerød og Brønderslev Kommuner implementeret DUBU som sagsbehandlingsværktøj og derigennem registreret antallet af underretninger. Anvendelsen af andre registreringsmetoder har lettet casekommunernes arbejde med registrering, men betyder omvendt, at det for enkelte variable i registreringen er nødvendigt at omkategorisere nogle af registreringer med deraf faldende præcision til følge.

## TELEFONINTERVIEW

Der er gennemført to forskellige telefoninterviewundersøgelser i slutevalueringen, nemlig en målrettet fagpersoner uden for myndighedsområdet, og en målrettet familier der har været i berøring med lovbestemmelserne igennem en underretning.

### *Fagpersoner uden for myndighedsområdet*

Med henblik på at vurdere, hvilke forhold som har betydning for implementeringen af præciseringen af den skærpede underretningspligt, og hvordan fagpersoner i sundhedsplejen, dagtilbud og skolerne bruger pligten, er der foretaget *telefoniske interview med fagpersoner*, som har foretaget konkrete underretninger samt lederne for disse fagpersoner. Både medarbejdere og ledere udgør målgruppen, da lederne ofte står som afsendere og underskrivere af underretningen, mens fagpersonen har det dybe kendskab til barnet/den unge i den konkrete sag. Der blev desuden også spurgt til disse personers kendskab til og erfaringer med § 49a.

De 9 casekommuner blev hver bedt om at indsende oplysninger på 7-8 medarbejdere og ledere, der har haft foretaget underretninger det seneste år. Underretterne ledere blev herefter kontaktet med en invitation til at deltage i et telefonisk interview. Derudover blev de bedt om at videregive kontaktoplysninger på deres leder, hvis der var tale om medarbejdere, eller en relevant medarbejder, hvis der var tale om en leder. I alt blev 140 personer i de ni casekommuner udpeget som mulige respondenter. Interviewene er gennemført som semi-strukturerede interview, hvor det var muligt for interviewpersonerne at uddybe deres besvarelse i forhold til de opstillede svarkategorier. I alt er der gennemført 117 interviews.

### *Unge og forældre*

Den anden telefoniske dataindsamlingsaktivitet er mini-telefoninterview med unge over 15 år og deres forældre. Hver casekommune er blevet bedt om at udvælge 3 sager med underretninger, hvorefter BDO har forsøgt at gennemføre mini-telefoninterview med forældrene, og hvis der var tale om en ung over 15 år, et interview med den unge selv. I alt er der gennemført 20 interview med denne målgruppe.

Selv om det kan være en vanskelig målgruppe at opnå kontakt og gennemføre interview med, har det været vigtigt for at sikre en fyldestgørende evaluering for at sikre, at dette perspektiv repræsenteres. Intentionen i Barnets reform er at styrke inddragelse af børn, unge og deres familier. Derfor er det væsentligt at høre om deres oplevelse af denne del af Barnets Reform. Det vil ikke være muligt at opnå valide vurderinger af forældre og børns oplevelser gennem sagsbehandlers og fagpersoners udtalelser, da forholdene ved en konkret sag kan være for komplicerede, konfliktfyldte og uigennemskuelige.

Interviewene med forældrene har omhandlet deres vurderinger af eget sagsforløb og problemstillinger i tilknytning hertil. Der har været tale om kvalitative interview med temaer som:

- Oplevelse af sagsopstart - hvordan startede sagen op, var det tydeligt, hvem aktørerne var, og hvilke informationer der indgik.
- Oplevelse af sagsbehandlers og fagpersoners samarbejde på tværs, herunder hvilke informationer de forskellige fagpersoner bidrog med.
- Oplevelse af forældresamarbejdet med relevante aktører, herunder det generelle informationsniveau
- Oplevelse af beslutninger og indsatser, herunder forældres og de unges inddragelse.

Det lave antal interviews kombineret med deres kvalitative natur gør, at der ikke er tale om kvantificerbare og generaliserbare resultater. Interviewene anvendes dog til at perspektivere og nuancere evalueringens øvrige resultater ud fra et borgerperspektiv.


## CASEBESØG MED KVALITATIVT FOKUS

Der er for hver casekommune gennemført casebesøg med det formål at opnå en dybere forståelse af og mulige forklaringer på fagpersonernes anvendelse af reglerne, herunder samspil med tidligere regler og øvrige forhold, som kan have betydning for implementeringen.

Som udgangspunkt er casebesøgene tilrettelagt som to-dages besøg, hvor der dels gennemføres et interview med en ledende sagsbehandler på myndighedsområdet af cirka 1 ½ times varighed og tre fokusgruppeinterview. Et med myndighedssagsbehandlere og to med øvrige fagpersoner uden for myndighedsområdet. Hvert af disse fokusgruppeinterview har haft 2 ½ times varighed. For enkelte casekommuner er der foretaget mindre tilpasninger af dette program.

Myndighedssagsbehandlerne og fagpersoner er identificeret via de ledende sagsbehandlere ud fra et kriterium om, at de skulle have erfaring med det tværfaglige samarbejde i kommunen.

Deltagerkredsen i fokusgruppeinterviews har omfattet: Sundhedsplejersker (småbørn- og skolesundhedsplejersker), dagsinstitutionspædagoger (herunder også ressourcepædagoger), dagplejepædagoger, daginstitutionsledere, skoleledere (special- og folkeskoler), lærere (herunder AKT-, inklusions- og studevejledere), SFO-ledere, afdelingsleder på ungdomsskole og psykolog.



*BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab og BDO Kommunernes Revision, Godkendt revisionsaktieselskab, begge danskejede revisions- og rådgivningsvirksomheder, er medlemmer af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og dele af det internationale BDO netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer. BDO er varemærke for både BDO netværket og for alle BDO medlemsfirmaerne. BDO i Danmark beskæftiger godt 1.100 medarbejdere, mens det verdensomspændende BDO netværk har godt 59.000 medarbejdere i 151 lande.*

**[www.bdo.dk](http://www.bdo.dk)**

