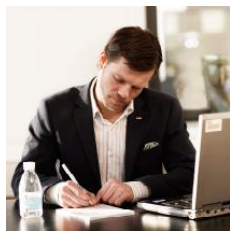
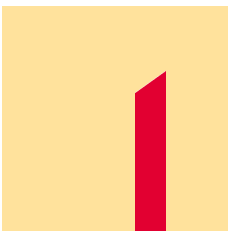


DELRAPPORT

Socialstyrelsen

Evaluering af Serviceloven

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



Indholdsfortegnelse

1	INDLEDNING	3
1.1	Læsevejledning.....	4
1.2	Evalueringsens datagrundlag	4
1.3	lovændringerne	6
2	SAMMENFATNING OG KONKLUSION	9
2.1	Forhold som har betydning for implementering af lovændringerne	10
2.2	Anvendelsen af de nye regler i kommunerne	16
2.3	Hvordan understøtter de nye regler en tidlig tværfaglig indsats?	20
3	LOVÆNDRINGERNE	23
3.1	Udvekslinger af oplysninger uden samtykke - § 49a	23
3.2	Den skærpede underretningspligt - § 153	26
4	KOMMUNERNES TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE	30
4.1	Kommunernes overordnede organisering af det tværfaglige arbejde	30
4.2	Overordnet implementering af de to lovbestemmelser	36
4.3	Erfaringer med det tværfaglige samarbejde.....	38
4.4	Den tværfaglige organisering og det tværfaglige samarbejde i de ti casekommuner ...	41
4.5	Delkonklusion	50
5	UDVEKSLING AF OPLYSNINGER UDEN FORÆLDRESAMTYKKE - § 49A	53
5.1	Kommunernes implementering af § 49a	53
5.2	Kommunernes anvendelse af § 49a	55
5.3	Implementering og anvendelse af § 49a i de ti casekommuner.....	63
5.4	Delkonklusion	69
6	DEN SKÆRPEDE UNDERRETNINGSPLIGT - § 153	72
6.1	Kommunernes implementering af § 153	72
6.2	Status på udviklingen i underretninger	76
6.3	Kommunernes anvendelse af § 153	80
6.4	Implementering og anvendelse af § 153 i de ti casekommuner.....	84
6.5	Delkonklusion	92
7	LITTERATUR	95
8	APPENDIKS: EVALUERINGSDESIGN OG METODE	97
8.1	Evalueringsdesign	97
8.1	Metodedesign	101
8.1.1	Forundersøgelse	101
8.1.2	Baggrundsvariable	102
8.1.3	Landsdækkende undersøgelse	102
8.1.4	Caseundersøgelse i ti kommuner	107

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 1.000 medarbejdere, mens det verdensomspændende BDO netværk har næsten 48.800 medarbejdere i 135 lande.

Forord

Tak til samtlige kommuner og særligt til de ti casekommuner, som har bidraget med viden til evalueringen, og dermed belyst kommunernes arbejde med den tidlige, tværfaglige og forebyggende indsats til gavn for gruppen af børn og unge, som har behov for særlig støtte.

Der er nedsat en faglig følgegruppe, som har medvirket til kvalitetssikring af dele af rapporten og resultaterne. Følgegruppen består af:

- Karen Elmegaard, Cand.Jur., Lektor ved Socialrådgiveruddannelsen, Metropol
- Winnie Kjærdsdam, Cand.Pæd., Socialrådgiver, Konsulent ved Aalborg Kommune
- Jane Majken Röhl, Cand.Jur., Afdelingsleder, Familierådgivningen, Syddjurs Kommune.

Juni 2013.

1 INDLEDNING

Denne rapport formidler resultaterne af første del af en evaluering af Servicelovens § 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og § 153 om præcisering af fagpersoners skærpede underretningspligt. De to bestemmelser blev 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 skal evalueres henholdsvis et og tre år efter deres ikrafttrædelse.

Evalueringen er igangsat i april 2012. Formålet med den samlede evaluering er at belyse, hvordan kommunerne bruger de nye regler i praksis, og hvordan reglerne bidrager til at styrke kommunernes tidlige, tværfaglige arbejde i forhold til børn og unge. Evalueringen skal for det første generere viden om, hvordan kommunerne har implementeret, administreret og anvender de nye regler. Evalueringen skal dernæst bidrage med viden, inspiration og læring til kommunerne om, hvordan lovbestemmelserne kan understøtte og styrke kommunernes tværfaglige samarbejde og en tidligt forebyggende, sammenhængende indsats overfor børn og unge med behov for særlig støtte.

Den samlede evaluering skal give svar på:

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

Nærværende delrapport afrapporterer resultaterne af første del af evalueringen af kommunernes implementering og anvendelse af de to bestemmelser. Evalueringens første del indeholder:

- En beskrivelse af kommunernes implementeringsaktiviteter, herunder en vurdering af forhold, som har betydning for implementeringen og anvendelsen af lovreglerne i praksis.
- En beskrivelse af hvordan kommunerne har organiseret deres tværfaglige samarbejde i forhold til de to lovregler.
- En beskrivelse af kommunernes foreløbige erfaringer med og oplevelse af anvendelsen af de nye lovregler.

Rapporten giver således en status og overblik over kommunernes implementering og anvendelse af de to lovbestemmelser i det tværfaglige samarbejde mellem myndigheds- og normalområdet. I anden del af evalueringen, som afrapporteres i 2015, belyses virkningen af de to lovbestemmelser mere i dybden. Der vil være særligt fokus på den tidsmæssige udvikling i kommunernes implementering og anvendelse samt en vurdering af, om formålet med lovændringerne er indfriet.

1.1 LÆSEVEJLEDNING

Rapporten er bygget op på følgende måde:

- I kapitel 1 beskrives evalueringens design kort samt baggrunden for de to lovbestemmelser.
- I kapitel 2 følger en sammenfatning af og konklusion på resultaterne af første del af evalueringen.
- I kapitel 3 beskrives og belyses de to lovbestemmelser.
- Kapitel 4-6 præsenterer resultaterne af den empiriske undersøgelse af kommunernes implementering og organisering af henholdsvis det tværfaglige samarbejde (kapitel 4), af kommunernes implementering og anvendelse af § 49a (kapitel 5) samt § 153 (kapitel 6) på landsplan og i ti casekommuner.
- I appendiks (kapitel 8) beskrives evalueringens anvendte metoder i dybden.

1.2 EVALUERINGENS DATAGRUNDLAG

Evalueringens datagrundlag består dels af en landsdækkende undersøgelse og dels af en mere dybdegående caseundersøgelse i ti kommuner.¹ Formålet med designet af evalueringens dataindsamling har været både at belyse implementeringen af de to lovbestemmelser på landsplan samt afdække anvendelsen af og erfaringerne med lovændringerne mere i dybden i de ti casekommuner.

Landsdækkende undersøgelse

Formålet med den landsdækkende undersøgelse har været, fra myndighedsområdets perspektiv, at belyse kommunernes implementering af og erfaring med at anvende de to lovbestemmelser.

Den landsdækkende undersøgelse har bestået af to dele:

- 1) en deskresearch i alle kommuner
- 2) tre spørgeskemaundersøgelser i alle kommuner

Der er i forbindelse med deskresearchen indsamlet materiale fra 97 kommuner.² Der er indhentet relevant materiale som underretningsstatistik, handlevejledninger, skabeloner, oversigter over tværfaglige samarbejder og implementeringsplaner vedrørende § 49a og § 153.

Der er gennemført tre landsdækkende spørgeskemaundersøgelser blandt alle landets kommuner, hvor respondentgrupperne har været henholdsvis:

- De sociale fagchefer på området for børn og unge med behov for særlig støtte i 74 kommuner (Survey A).
- Ledende sagsbehandlere i 56 kommuner (Survey B).
- Myndighedssagsbehandlere i 74 kommuner (Survey C).

¹ Der kan læses mere om evalueringens metode i rapportens appendiks i kapitel 8.

² Ishøj og Vallensbæk har et administrativt samarbejde på området for børn og unge med behov for særlig støtte, hvorfor der kun er indsamlet materiale fra én enhed i denne sammenhæng.

Temaerne i de tre surveys var kommunernes tværfaglige samarbejde samt implementering, anvendelse af, kendskab og holdning til § 49a vedrørende udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og § 153 vedrørende præcisering af den skærpede underretningspligt. Den landsdækkende undersøgelse afdækker primært kommunernes erfaring med og implementering af § 49a og § 153 med udgangspunkt i myndighedsområdets perspektiv.

Caseundersøgelse i ti kommuner

Formålet med den dybdegående caseundersøgelse har været at belyse kommunernes erfaringer med lovbestemmelserne i dybden både set fra myndigheds- og normalområdet perspektiv. I caseundersøgelsen deltager såvel fagpersoner fra normalområdet som sagsbehandlere og ledende sagsbehandlere fra myndighedsområdet. De ti kommuner, som har deltaget i casestudiet af kommunernes implementering og anvendelse af de to lovbestemmelser, er udvalgt, så de er forskellige på en række kriterier. Disse er eksempelvis størrelse, geografisk beliggenhed, organisering, antal underretninger og udgiftsniveau på området for børn og unge med behov for særlig støtte. De ti kommuner er:

- Allerød Kommune
- Hjørring Kommune
- Mariagerfjord Kommune
- Norddjurs Kommune
- Nordfyns Kommune
- Rødovre Kommune
- Sønderborg Kommune
- Vejle Kommune
- Vordingborg Kommune
- Aarhus Kommune

Caseundersøgelsen i de ti kommuner har bestået af

- Et interview med den/de ledende sagsbehandler(e)
- En fokusgruppe med deltagelse af både myndighedssagsbehandlere og fagpersoner.
- 43 telefoninterviews med en række fagpersoner fra skoler, dagtilbud samt sundhedsplejen og deres ledere.

Datagrundlaget i såvel den landsdækkende undersøgelse som i caseundersøgelse baserer sig på sagsbehandlernes og fagpersoners holdninger og kendskab til samt vurdering af implementeringen og anvendelsen af de to lovbestemmelser.

Der laves her en indledende præcisering af de aktører, som har været inddraget i evalueringen:

- Fagpersoner - Gruppen af fagprofessionelle, som er underlagt de to lovbestemmelser, benævnes fagpersoner, fx lærere, pædagoger, sundhedsplejersker.
- Ledere af fagpersoner - Ledere af ovennævnte grupper af fagprofessionelle, fx skoleledere og daginstitutionsledere.
- Myndighedssagsbehandlere - Socialrådgivere eller sagsbehandlere med et myndighedsansvar for gruppen af børn og unge med behov for særlig støtte.
- Socialrådgivere - Socialrådgivere eller sagsbehandlere, som ikke har et myndighedsansvar for gruppen af børn og unge med behov for særlig støtte.
- Ledende sagsbehandlere - Ledende sagsbehandlere er ledere på niveau 4 typisk med personaleansvar for gruppen af myndighedssagsbehandlere på børne- og ungeområdet i de sociale forvaltninger.
- Fagchefer - Sociale fagchefer er ledere på niveau 3 i de sociale forvaltninger.

Lempelsen af tavshedspligten (§ 49a) og præciseringen af underretningsreglerne (§ 153) implementeres i en tværororganisatorisk og tværfaglig kommunal kontekst. Begge ændringer går på tværs af sektorområder, forvaltnings- og institutionsniveau som socialforvaltning, skole og dagtilbud samt på tværs af faggrupper som socialrådgivere, lærere, pædagoger og sundhedspleje. Derudover er de to lovændringer forankret i Serviceloven som primært regulerer myndighedsområdet. Men de to lovbestemmelser skal også håndhæves på normalområdet. De to lovbestemmelser implementeres inden for denne kontekst. Derudover skal kommunerne tage højde for, at børnene, de unge og deres forældre inddrages i forløbene i det omfang, det er muligt og hensigtsmæssigt set ud fra barnets eller den unges tarv. Evalueringens design og dataindsamling er tilrettelagt, så det bliver muligt at tage højde for disse forhold, se evalueringens programteori i kapitel 8.

1.3 LOVÆNDRINGERNE

Forud for evalueringen af Servicelovens § 49a og § 153 er der gennemført en kortlægning af eksisterende modeller for det tværfaglige samarbejde.³ Kortlægningen berører temaer som brug af handlevejledninger i det forebyggende arbejde, opmærksomhed på forældresamarbejde og betydningen af inddragelse af forældre og barnet/den unge. Derudover belyses betydningen af, om socialrådgivere organisatorisk er forankret centralt eller decentralt i kommunen i forhold til en tidlig og forebyggende indsats, jf. fremskudt sagsbehandling. Evalueringen af Servicelovens § 49a og § 153 skal i forlængelse af ovenstående ses som en bestræbelse på at opnå yderligere viden om de to lovbestemmelser betydning for, den tidlige tværfaglige og forebyggende indsats i forhold til gruppen af børn og unge med behov for særlig støtte.

Forud for vedtagelsen af Barnets Reform, der blandt andet havde fokus på at styrke kommunernes tidlige, helhedsorienterede og tværfaglige indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte, blev der gennemført et større udredningsarbejde. Udredningsarbejdet pegede blandt andet på, at mange børn først får omfattende støtte, når de længe har haft alvorlige problemer med deraf følgende risiko for selv at havne i en udsat situation. Intentionen med de to nye lovbestemmelser, som er denne evalueringens genstand, er på den baggrund, at problemer for børn og unge med behov for særlig støtte skal opfanges så tidligt som muligt, så alvoren af deres problemer mindskes ved, at der sættes tidligere ind i forløbet.

De to lovændringer:

- § 49a vedrører lempelsen af reglerne om udveksling af følsomme oplysninger uden forældresamtykke (SSD-samarbejdet).
- § 153 vedrører præciseringen af fagpersoners skærpede underretningspligt og fagpersoners mulighed for at få en tilbagemelding på foretagne underretninger.

De to lovændringerne er initieret for at sikre, at kommunerne så tidligt som muligt opsporer og hjælper børn, når der er bekymring for deres trivsel. Der er fokus på at styrke det tværfaglige samarbejde ud fra en forståelse af, at samarbejdet mellem de

³ Folkesundhed og kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012). *Kortlægning af modeller for tværfagligt samarbejde - Afsluttende rapport*; Folkesundhed og kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012a). *Modeller for tværfagligt samarbejde i forhold til børn og unge med særlige behov - Delrapport 2, Casestudier*.

professionelle har afgørende betydning for, at indsatsen er rettidig, sammenhængende og helhedsorienteret. Dette gør lovændringerne ved at fremme muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke mellem fagpersoner og sagsbehandlere. Derudover skal de skabe større gennemsigtighed i forhold til fagpersoners ansvar, når de har mistanke om mistriivsel eller alvorlige problemer hos et barn eller en ung. De to lovændringer sætter derved fokus på at:

- understøtte en tidlig, helhedsorienteret og/eller forebyggende indsats,
- fremme kvalitet i sagsbehandlingen og samarbejdet mellem myndigheds- og normalområdet,
- skabe bedre rammer for kommunernes indsats.

§ 49a møder defineres i denne evaluering som '**møder, hvor der udveksles oplysninger uden forældresamtykke**'.

Lovændringerne betyder også, at det er blevet mere tydeligt, hvornår underretningspligten træder i kraft, jf. § 153. Det er nu indskærpet, at fagpersoner altid har pligt til at underrette ved mistanke om vold eller seksuelle overgreb. Derudover har fagpersonen mulighed for at anmode om at få en tilbagemelding fra kommunen, om hvorvidt den pågældende underretning har ført til undersøgelser eller foranstaltninger. Desuden skal fagpersoner ikke længere foretage en vurdering af, om barnet/den unge vil kunne opnå støtte efter Servicelovens bestemmelser eller have afsøgt alle løsninger i eget regi.

Udveksling af oplysninger uden forældresamtykke

Formålet med § 49a er, at skole, skolefritidsordning, den kommunale sundhedstjeneste, herunder tandplejen, dagtilbud, fritidshjem og myndigheder, der løser opgaver inden for området for børn og unge med behov for særlig støtte, ved en afklarende samtale eller et afklarende møde indbyrdes kan udveksle oplysninger om private forhold vedrørende et barn eller en ung. Udvekslingen kan således ske på tværs af socialforvaltning, skole, dagtilbud, sundhedspleje og tandplejen uden indhentning af samtykke fra forældrene. Intentionen er at fremme en mere koordineret støtte mellem de professionelle voksne, som barnet/den unge er i kontakt med.

Lempelsen skal være med til at kvalificere kommunernes tidlige og forebyggende indsats. Derudover skal lempelsen understøtte, at indsatser for børn og unge med behov for særlig støtte ikke forsinkes af u hensigtsmæssige begrænsninger i regelgrundlagt. Med § 49a ønskes det at fremme en fælles tværfaglig afklaring af problemets omfang på et tidligt tidspunkt i forhold til enten barnets alder eller problemets alvorlighedsgrad. Der skal som nævnt ovenfor altid forsøges eller overvejes at forsøge at indhente samtykke fra forældremyndighedsindehaveren. Udvekslingen skal være et nødvendigt led i den tidlige indsats, se uddybelse i kapitel 3.1.

Præcisering af den skærpede underretningspligt

Tidligere undersøgelser har vist, at der er store forskelle på, hvornår der underrettes, når man betragter alder på børnene ved underretningstidspunktet på tværs af kommunerne. Derudover er der store forskelle på, hvilke faggrupper som primært underretter.⁴ Fagpersoner har tidligere opfattet det som uklart, hvornår underretningspligten satte ind i forhold til normalsystemets 'ansvar' for at løse problemet. Derudover reagerede kommunalbestyrelserne ikke altid i tilstrækkeligt omfang på en underretning.

⁴ Ankestyrelsen (2008). *Kommunernes reaktioner ved underretninger m.v. om børn og unge*.

Den nuværende § 153 giver mulighed for, at fagpersonen får tilbagemelding på, hvilke overordnede initiativer kommunen har taget på baggrund af underretningen. Med præciseringen af den skærpede underretningspligt (§ 153) understreges det, at fagpersoner, som har kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte, eller at barnet eller den unge har været udsat for vold eller andre overgreb, har pligt til at underrette den kommunale socialforvaltning. Fagpersonen har desuden som en del af lovrevisionen nu ret til at få en tilbagemelding på underretningen, hvis fagpersonen udtrykker ønske om det, se uddybelse i kapitel 3.2.

§ 49a er ny men indgår i det tværfaglige samarbejde. Der var tidligere krav om at etablere et tværfagligt samarbejde i form af en tværfaglig gruppe. Denne bestemmelse er nu ophævet men præger stadig det tværfaglige samarbejde og dermed de fora, hvori § 49a indgår. Det skal også her bemærkes, at der fortsat er et krav om en tværfaglig inddragelse af fagpersoner, der har kendskab til barnets forhold, når der foretages en børnefaglig undersøgelse jf. § 50,4.

§ 153 er ikke ny men bygger videre på eksisterende regelsæt.

2 SAMMENFATNING OG KONKLUSION

I dette kapitel præsenteres resultaterne af første del af evalueringen af Servicelovens § 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og § 153 om præcisering af den skærpede underretningspligt for fagpersoner. Afsnittet disponeres ud fra de tre evalueringsspørgsmål, se også ovenfor:

- 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 myndigheds-sagsbehandlere og c) blandt fagpersoner i kommunerne?
- 3) Hvordan oplever fagpersoner og myndighedssagsbehandlere, at lovændringerne understøtter en tidlig tværfaglig indsats?

OPSUMMERING AF HOVEDKONKLUSIONER

Hovedkonklusionerne af hvilke forhold, som har betydning for implementeringen af lovændringerne er følgende:

- Hovedparten af landets kommuner har taget initiativer til at udbrede fagpersoners og sagsbehandlernes kendskab til præciseringen af den skærpede underretningspligt. Langt færre kommuner har taget initiativer, der skal understøtte implementeringen af udveksling af oplysninger uden forældresamtykke, jf. § 49a.
- Forældresamarbejdet prioriteres højt i kommunerne, og § 49a betragtes i flere kommuner som værende i modstrid med det gode forældresamarbejde. I disse kommuner betragtes § 49a som overflødig
- En decentral struktur med distriktsorganisering, fremskudt sagsbehandling på skolerne samt et formaliseret tværfagligt samarbejde medvirker til at fremme kendskabet til de to lovbestemmelser blandt fagpersoner.
- Kommunerne har primært informeret om præciseringen af den skærpede underretningspligt. En række initiativer, som understøtter kommunernes arbejde med underretninger, er ikke nødvendigvis en direkte effekt af præciseringen af underretningspligten, men skyldes andre forhold. Langt færre kommuner har informeret om muligheden for udveksling af oplysninger uden forældresamtykke.
- Store kommuner har taget flere initiativer til at implementere de to lovbestemmelser, eksempelvis i forhold til at orientere om lovændringerne og have understøttende redskaber.

Opsummerende er hovedkonklusionerne i forhold til anvendelse af de to lovbestemmelser:

- Der er kun begrænset viden på ledelsesniveau i kommunerne om, i hvilket omfang muligheden for at udveksle oplysninger uden samtykke anvendes. Caseundersøgelsen viser dog, at halvdelen af fagpersonerne, der indgik i undersøgelsen af de ti casekommuner, har deltaget i et § 49a møde.

- § 49a anvendes ikke i alle kommuner efter lovens intentioner. Udfordringen er blandt andet at fagpersoner, ifølge sagsbehandlerne, anvender loven på et forkert grundlag og at møder, hvor et barns problemstilling drøftes i anonymiseret form, anvendes som alternativ til § 49a møder. Derudover vurderes § 49a i nogle kommuner som overflødig fordi forældresamarbejdet prioriteres højt, selvom intentionen med lovbestemmelsen var at styrke barnets tarv.
- 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. Disse initiativer er dog ikke nødvendigvis taget specifikt som følge af præciseringen af den skærpede underretningspligt. 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.
- Fagpersonerne kender til præciseringen af den skærpede underretningspligt. De er dog fortsat i tvivl om, hvornår de skal underrette i forbindelse med bekymringer, som ligger uden for lovbestemmelsens præcisering. Det er en udbredt praksis at ledere til fagpersoner drøfter underretninger inden de indsendes til myndighedsområdet.

Hovedkonklusionerne af fagpersoners og sagsbehandleres oplevelse af, hvordan lovbestemmelserne understøtter den tidlige tværfaglige indsats er:

- Sagsbehandlere og fagpersoner oplever, at det tværfaglige samarbejde fremmer en tidlig indsats og er med til at nedbryde forståelsesmæssige barrierer mellem normal- og specialområdet.
- Sagsbehandlere og fagpersoner mener, at præciseringen af underretningspligten understøtter en tidlig indsats, mens de ikke har samme positive oplevelse af udveksling af oplysninger uden forældresamtykke. De er mere i tvivl om den proceduremæssige brug af § 49a sammenlignet med proceduren for underretninger. Her er der dog forskelle mellem på hvilket niveau i kommunen, der undersøges. Der er således en større andel af de ledende sagsbehandlere, der er enige i at § 49a er nyttig i forhold til at fremme en tidlig indsats, sammenlignet med fagcheferne.
- Sagsbehandlere oplever at fagpersoners kendskab til lovbestemmelserne øges når sagsbehandlerne deltager i tværfaglige fora.

2.1 FORHOLD SOM HAR BETYDNING FOR IMPLEMENTERING AF LOVÆNDRINGERNE

I dette afsnit belyses evalueringsspørgsmålet:

- 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?

Der vil først være en opsummering af og konklusion på de forhold, som har betydning for implementeringen af de to lovændringer.

FORHOLD SOM PÅVIRKER IMPLEMENTERINGEN

De forhold, som vurderes at have betydning for implementeringen er

- 1) kommunernes overordnede struktur,
- 2) modeller for koordination mellem normal- og myndighedsområdet,
- 3) kommunernes holdning til den tværfaglige tidlige indsats og forældresamarbejde og
- 4) kommunestørrelse.

Dernæst beskrives de initiativer, som kommunerne har taget, i forbindelse med at implementere de to lovbestemmelser som del af det tværfaglige arbejde på landsplan og i de ti casekommuner. Disse beskrives i det efterfølgende.

Kommunernes struktur og organisering af det tværfaglige samarbejde har betydning for implementeringen af § 49a og § 153

Den landsdækkende undersøgelse viser, at der i kommunerne findes en mangfoldighed af forskellige organiseringer og arbejdsformer i det tværfaglige samarbejde både betragtet på tværs af kommuner og i nogle tilfælde internt i den enkelte kommune.

Der kan dog identificeres tre overordnede organiseringsformer:

1. Distriktsorganisering, som er den mest benyttede forvaltningsstruktur på myndighedsområdet for børn og unge med behov for særlig støtte. 64 % af kommunerne har en distriktsorganisering
2. Organisering efter foranstaltningstype (jf. Serviceloven), og
3. Organisering efter alder.

I den landsdækkende undersøgelse er de ledende sagsbehandlere blevet spurgt om, hvordan deres myndighedssagsbehandlergruppe er organiseret, og hvilken betydning de vurderer deres organisering har for udbredelsen af kendskabet til de to lovændringer blandt fagpersoner. De fleste vurderer, at deres forvaltningsorganisering har betydning for *udbredelsen af kendskab til de to lovændringer blandt fagpersoner*. Følgende forhold påvirker udbredelsen af kendskabet til lovændringer:

- **Distriktsorganisering:** En større andel af ledende sagsbehandlere fra kommuner med distriktsorganisering sammenlignet med andre ledende sagsbehandlere i kommuner uden distriktsorganisering, mener at distriktsorganiseringen *fremmer fagpersonernes kendskab til de to lovbestemmelser*. Blandt ledende sagsbehandlere, hvis myndighedssagsbehandlergruppe er organiseret efter foranstaltninger, er der en langt mindre andel, som mener, at deres organisering bidrager til at udbrede kendskabet til de to lovbestemmelser blandt fagpersoner. Forskellen skyldes formentlig, at normal- og myndighedsområdet er tættere på hinanden i den decentrale organisationsform.
- **Organisering efter foranstaltninger:** En større andel af de ledende sagsbehandlere ansat i forvaltninger organiseret efter foranstaltninger, vurderer, at deres organisering *fremmer en tidlig indsats og at sager adresseres hurtigere* sammenlignet med organisering ud fra de to andre forvaltningsmodeller. De ledende sagsbehandlere vurderer således, at den specialisering, der ligger i at organisere sig ud fra foranstaltning er med til at understøtte en tidlig indsats.

Opsummerende betyder det, at kendskab til lovbestemmelserne fremmes i kommunerne med distriktsorganisering. Organisering ud fra foranstaltninger understøtter

derimod en tidlig indsats og hurtig adressering af sager sammenlignet med kommuner med andre organiseringsformer.

Modeller for koordination mellem normal- og myndighedsområdet

Kommunerne arbejder generelt med to modeller for organisering af det tværfaglige samarbejde mellem myndighedsområdet og normalområdet, der understøtter det tidlige forebyggende arbejde:

- Tværfaglige samarbejdsfora
- Fremskudt sagsbehandling gennem placering af socialrådgivere på skolerne.

Disse forskellige måder at organisere det tværfaglige samarbejde og arbejdet med børn og unge med behov for særlig støtte påvirker på forskellig vis implementeringen af de to lovbestemmelser.

Tværfaglige samarbejdsfora

Betragtet på landsplan har de fleste kommuner på landsplan formaliseret deres *tværfaglige fora* eller teams med faste medlemmer og en fast møderække. Strukturen for det tværfaglige samarbejde er en af de ting, som er med til at rammesætte implementeringen af de to lovbestemmelser. Den faste forankring i hovedparten af landets kommuner vidner om, at der arbejdes systematisk og kontinuerligt med det tværfaglige samarbejde. Men den formelle organisering er formentlig også et resultat af det tidligere lovkrav på området, hvor kommunerne var forpligtet til at etablere en tværfaglig gruppe.

Resultatet af caseundersøgelsen viser, at kommunerne i deres organisering af det tværfaglige samarbejde benytter to former for mødefora. Dels *formelle fora med fast mødedeltagere* og *fast mødefrekvens* og dels *ad hoc baserede fora*, hvor der samarbejdes efter behov. Sammenlignes de to former for tværfagligt samarbejde, kan det konkluderes, at kommuner med et formelt forum fremhæver flere positive erfaringer med udbyttet af det tværfaglige samarbejde end kommuner med ad hoc baserede samarbejdsformer. Det skyldes blandt andet:

- at der i den faste struktur ifølge sagsbehandlerne er en tydeligere ansvarsfordeling. Det tværfaglige samarbejde i den ad hoc baserede struktur er mere afhængigt af de enkelte fagpersoners og sagsbehandleres behov for og initiativ til at indkalde til tværfaglige møder.

Undersøgelsen viser endvidere, at

- i kommuner, hvor sagsbehandlerne deltager som faste medlemmer af de tværfaglige samarbejdsfora, er der taget flere initiativer til at implementere de to lovbestemmelser.

Ifølge sagsbehandlere og ledende sagsbehandlere, der deltog i de landsdækkende spørgeskemaundersøgelser, skyldes det blandt andet, at fagpersoners kendskab til og viden om de to lovbestemmelser øges, når sagsbehandlere deltager i det tværfaglige forum. Sagsbehandlerne får i disse sammenhænge mulighed for at informere om processen og lovgivningen i et sagsforløb. Sagsbehandlerne får omvendt viden om de kompetencer, der findes i normalområdet med henblik på at understøtte en tidlig indsats.

Konklusionerne af ovenstående skal ses i lyset af, at det er myndighedsområdet, som vurderer deres egen betydning i forhold til normalområdet.

Derudover har det tilsyneladende en betydning for implementeringen af de to lovbestemmelser, at de tværfaglige fora ofte er *forankret på skolerne*. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at lærerne⁵ er den faggruppe, som har størst kendskab til de to lovbestemmelseres regler. Caseundersøgelsen viser desuden, at når det tværfaglige samarbejde er forankret på skoler, får man ikke altid taget bekymringer op fra andre faggrupper.

Sagsbehandlere på skoler

Den anden model, som påvirker *implementeringen af de to lovbestemmelser*, er, når *socialrådgivere er fysisk placeret på skolerne*. Ca. ¼ af de deltagende kommuner har sagsbehandlere på skolerne. Erfaringerne hermed er, at

- 1) En stor andel af de ledende sagsbehandlere i disse kommuner tilkendegiver, at *fagpersoner, ifølge de ledende sagsbehandlere, får større kendskab til de to lovbestemmelser*. I lighed med analysen af sammenhængen mellem distriktsorganisering og grad af kendskab til reglerne, viser ovenstående, at den decentrale struktur mellem myndigheds- og normalområdet har en betydning for udbredelsen af kendskabet til lovbestemmelserne i normalområdet.
- 2) En større andel af de kommuner, hvor sagsbehandlerne sidder på skolerne, har taget *initiativ til at implementere § 49a og § 153 sammenlignet med kommuner, hvor der ikke er fremskudt sagsbehandling på skolen*.

Kommunernes holdning til lovbestemmelserne har betydning for implementeringen

Evalueringens resultater viser endvidere, at der er en sammenhæng mellem kommunens holdning til den tidlige indsats og kommunens initiativer i forbindelse med implementeringen af lovbestemmelserne.

I de kommuner, hvor en større andel af sagsbehandlerne er enige i, at den *tidlige indsats fremmes gennem anvendelse af de to lovbestemmelser*, er der også flere, som har taget initiativer til at implementere lovbestemmelserne. Det samme gælder i forhold til udarbejdelse af skriftligt materiale om lovændringerne, udarbejdelse eller tilretning af handlevejledninger og skabeloner for underretninger. Her ses også en sammenhæng mellem, om kommunerne anvender ovennævnte redskaber, og om fagcheferne i disse kommuner oplever, at de to lovbestemmelser fremmer en tidlig forebyggende indsats.

Generelt set har flest kommuner, såvel på landsplan såvel som blandt casekommunerne, taget initiativer i forhold til at implementere § 153, mens kun relativt få kommuner har taget tilsvarende initiativer i forhold til § 49a. I caseundersøgelsen blev sagsbehandlere og fagpersoner spurgt om deres vurdering af sammenhængen mellem § 49a og forældresamarbejde. En stor andel af kommunerne både på landsplan og blandt de ti casekommuner tilkendegiver, at de altid prioriterer forældresamarbejde. Derfor anvendes muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtalke kun i begrænset omfang.

⁵ Ifølge svarene fra fagchefer i den landsdækkende surveyundersøgelse

Enkelte af casekommunerne har valgt ikke at implementere § 49a eller kun gøre minimalt ud af implementeringen. § 49a blev i disse kommuner betragtet som overflødig eller i værste fald skadelig for forældresamarbejdet. Dermed overses intentionerne bag § 49a, der netop omhandlede en styrkelse af barnets tarv i forhold til forældrenes rettigheder.

Kommunernes størrelse har betydning for implementering af § 49a og § 153

Resultaterne af den landsdækkende undersøgelse viser, at der er flest af de *store kommuner* med over 50.000 indbyggere, der arbejder med initiativer, der understøtter implementeringen af de to lovbestemmelser. Analyser af indsamlede dokumenter fra alle landets kommuner viser, at de store kommuner har materiale om § 49a og især om § 153, som er mere *detaljeret og omfattende* sammenlignet med øvrige kommuner. Sammenlignet med små og mellemstore kommuner har en større andel af de store kommuner

- afholdt *temadage*, hvor fagpersoner er blevet informeret om de to lovbestemmelser,
- opdateret eksisterende *handlevejledninger og procedurehåndbøger*,
- *observationsskemaer*, som eksempelvis anvendes af fagpersoner ved bekymring for et barn eller en ung,
- en *modtageenhed*, der behandler indkommende underretninger.

Forskellene baseret på kommunestørrelse tyder mere på en forskel i implementeringskapacitet i form af flere ressourcer, der kan afsættes til implementering, end egentlige forskelle i holdningerne til de to lovbestemmelser.

IMPLEMENTERINGSAKTIVITETER

I dette afsnit beskrives de implementeringsaktiviteter, som kommunerne har igangsat som følge af indførelsen af § 49a a og § 153.

Implementeringsinitiativer på landsplan:

Resultaterne af den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt fagcheferne, viser, at et flertal af kommunerne i forbindelse med implementeringen af § 49a og § 153 har afholdt *temadage* for medarbejderne og deltaget i Socialstyrelsens og KL's *ledernetværksmøder*. På temadagene har primært medarbejdere fra skoler og dagtilbud deltaget. En lidt mindre andel af fagcheferne fremhæver derudover, at de bruger *underretningsskabeloner*, har opdateret eksisterende *handlevejledninger og procedurehåndbøger* og haft besøg af *Socialstyrelsens taskforce* om Barnets Reform.

I forhold til initiativer som underretningsskabeloner kan disse være igangsat, før lovændringerne trådte i kraft og er derfor ikke nødvendigvis at være en direkte følge af præciseringen af den skærpede underretningspligt. Lidt under halvdelen af kommunerne har dog *ændret deres skriftlige strategi* eller politik for området for børn og unge med behov for særlig støtte, som direkte følge af de to lovbestemmelser.

Analysen af det indsamlede materiale i deskresearchen viser, at kommunerne primært har udarbejdet *materiale om den skærpede underretningspligt*. Langt færre kommuner har udarbejdet materiale, som er tilgængeligt på kommunens hjemmeside

eller intranet, om *udveksling af oplysninger uden forældresamtykke*. Fokus har som tidligere nævnt i overvejende grad været på at implementere § 153.

Oprettelse af modtageenheder for underretninger, administrativ håndtering af det stigende antal underretninger, det tværfaglige samarbejde og sagsbehandleres placering på skolerne kan betragtes som større og mere omfattende initiativer. Disse er mere eller mindre indirekte med til at understøtte implementeringen af de to lovbestemmelser. Ofte er disse initiativer dog ikke en direkte udløber af præciseringen af den skærpede underretningspligt eller muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke.

På baggrund af analyserne af de gennemførte undersøgelser på landsplan er konklusionen, at der på tværs af kommunerne er stor forskel på:

- typen af initiativer, kommunerne har taget,
- hvilket niveau informationen om de to lovbestemmelser er rettet mod (ledelses- eller medarbejderniveau)
- omfanget af og detaljeringsgraden i den information, der er rettet mod fagpersoner og sagsbehandlere.

Nogle af initiativerne, der er taget, er ikke rettet direkte mod de målgrupper, som er tiltænkt at skulle anvende reglerne som led i den tidlige forebyggende indsats. Det gælder eksempelvis deltagelse i Socialstyrelsens og KL's ledernetværksmøder. Her kræver det, at der sker en videreformidling til decentrale niveauer i både myndigheds- og normalområdet, for at implementeringen af de to lovbestemmelser understøttes af sådanne initiativer.

Implementeringsaktiviteter i de ti casekommuner

De ti casekommuner har som landets øvrige kommuner primært haft fokus på at implementere den skærpede underretningspligt. Mere end 2/3 af skolelederne, daginstitutionsledere og ledere af sundhedsplejen har taget initiativ til at introducere deres medarbejdere til præciseringen af underretningspligten. Undersøgelsen i casekommunerne viser derved, at information vedrørende de to lovændringer bliver videreformidlet fra ledelsesniveau i forvaltningen til fagpersoner i normalområdet.

En stor andel af fagpersoner, som har deltaget i telefoninterviewundersøgelsen, tilkendegiver, at de har fået tilstrækkelig med vejledning om de to lovbestemmelser. Men samtidig hævdede de også, at det kan være svært at have tid til at sætte sig ind i materialet. Blandt de fagpersoner, som deltog i fokusgrupperne, var der dog stor forskel på, om de havde kendskab til, hvorvidt der i deres kommune var tilgængeligt informationsmateriale og vejledning om de to lovbestemmelser.

I forbindelse med implementeringen af præciseringen af underretninger arbejder myndighedsområdet i nogle af casekommunerne forholdsvis systematisk med området.

- Alle casekommuner bruger underretningsskabeloner.
- Flere kommuner arbejder systematisk med muligheden for tilbagemelding.
- Der arbejdes i nogle af kommunernes myndighedsområde med procedure for behandling af underretninger og prioritering af de indkommende underretninger.
- Enkelte af casekommunerne arbejder med registrering af og anvender statistik for at følge udviklingen i underretninger.

Dog er disse initiativer ikke i alle tilfælde iværksat som direkte følge af præciseringen af den skærpede underretningspligt.

Opsummerende har flest kommuner taget initiativ til at implementere præciseringen af underretningspligten. Færre har haft fokus på at implementere muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke. Derudover er der stor forskel på tværs af kommunerne i forhold til, hvilke initiativer, der er taget, hvem de er rettet mod, og hvor omfattende de har været.

I halvdelen af de ti casekommuner samarbejder normal- og myndighedsområdet om implementeringen af de to lovbestemmelser. Det har dog primært været myndighedsområdet, som har haft det overordnede ansvar grundet de to lovbestemmelser forankring i Serviceloven. Det ses af kommunerne som en udfordring, at en sektor og/eller organisatorisk enhed har ansvar for at implementere og håndhæve lovregler, som skal gælde for medarbejderne i en anden sektor og/eller organisatorisk enhed.

2.2 ANVENDELSEN AF DE NYE REGLER I KOMMUNERNE

I dette afsnit belyses evalueringsspørgsmålet:

- Hvordan anvendes de nye regler på a) ledelsesniveau, b) blandt myndigheds-sagsbehandlere og c) fagpersoner i kommunerne?

Vurderingen af anvendelsen af de nye regler vil for § 49a tage udgangspunkt i kravet om, at udvekslingen skal være nødvendig som led i den tidlige forebyggende indsats, forældresamtykke skal være forsøgt eller overvejet, og der kun kan udveksles oplysninger én gang.

Vurderingen af anvendelsen af § 153 vil tage udgangspunkt i præciseringen af skærpselsen af pligten til at underrette ved vold og seksuelle overgreb mod børn og unge.

Derudover belyses anvendelsen i forhold til pligt til at underrette, hvis der er grund til at antage eller kendskab til, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte, og muligheden for, at fagpersoner kan anmode om en tilbagemelding på deres underretning.

I nedenstående belyses og vurderes kommunernes anvendelse af de nye muligheder der følger af § 49a. Det vil sige, hvor udbredt er anvendelsen og anvendes § 49a i overensstemmelse med lovgivningens intentioner. Derefter belyses kommunernes erfaringer med og anvendelse af præciseringen af fagpersoners skærpede underretningspligt (§ 153).

KOMMUNERNES ERFARING MED ANVENDELSE AF § 49A

På ledelsesniveau er der *begrænset viden* om, hvordan og i hvilket omfang muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke anvendes. De ledende sagsbehandlere, som deltog i caseundersøgelsen, giver udtryk for, at den kun anvendes i begrænset omfang, eller at de ikke kender til omfanget af anvendelsen.

Kun 7 % af ledelsen på myndighedsområdet har adgang til information om anvendelsen af § 49a på centralt niveau. Dette hænger givetvis sammen med, at hverken fag-

personer eller sagsbehandlere har notatpligt ved disse møder. Det registreres derfor ikke nødvendigvis, når et møde afholdes. Det er derfor ikke muligt at konkludere præcist på, om ledelsens oplevelse af den begrænsede anvendelse svarer til den faktiske anvendelse af § 49a.

2/5 af myndighedssagsbehandlerne på landsplan og ca. halvdelen af de fagpersoner, som har deltaget i telefoninterviewene, giver i spørgeskemaundersøgelsen udtryk for, at de har deltaget i § 49a møder. Det er primært lærere og sundhedsplejersker blandt fagpersonerne, som har erfaring med anvendelsen af § 49a møder. Kun få pædagoger har deltaget i en udveksling af oplysninger uden forældresamtykke.

Det tyder på, at § 49a anvendes i højere grad end ledelsen antager. Myndighedssagsbehandlerne, der deltog i spørgeskemaundersøgelsen fremhæver dog i lighed med ledelsesniveauet, at muligheden generelt ikke benyttes. Fra ledelses- og medarbejderniveau i myndighedsområdet vurderer man således at den tilsyneladende begrænsede brug af § 49a er i overensstemmelse med intentionerne med § 49a som en undtagelsesparagraf. Caseundersøgelsen understøtter dog ikke entydigt denne konklusion i forhold til den begrænsede brug.

Anvendelse af § 49a i forhold til lovens intentioner

Resultaterne af den landsdækkende undersøgelse viser, at kommunerne *anvender § 49a sent* set i relation omfanget af barnets problem. Udveksling af oplysninger vurderes af de adspurgte ledende sagsbehandlere og sagsbehandlere primært at vedrøre gruppen af børn og unge med behov for særlig støtte. Kendetegnene ved denne gruppe af børn og unge er, at de er udsat for en langvarig tung belastning og fungerer dårligt sammenlignet med gruppen af sårbare børn og unge eller gruppen af børn og unge i faldende trivsel.

Intentionen med § 49a er, at reglen bør anvendes som et nødvendigt led i det tidlige forebyggende arbejde. Som led i det tidligere forebyggende samarbejde, bør § 49a med udgangspunkt i lovens intentioner også anvendes, når det gælder gruppen af sårbare børn og børn i faldende trivsel, hvor der er grund til bekymring.

Evalueringen viser, at der er forskel på kommunernes anvendelse af § 49a:

- En række casekommuner ser, i overensstemmelse med lovens intention, § 49a som en sidste udvej eller en undtagelse. Den tages kun i anvendelse, når det er nødvendigt som led i den tidlige indsats. Man er bevidst blandt fagpersoner og myndighedssagsbehandlere om, at man skal have forsøgt eller overvejet at indhente forældresamtykke. I disse tilfælde anvendes loven altså efter intentionerne.
- Andre casekommuner ser § 49a som en udfordring af forældresamarbejdet og undgår at bruge § 49a. Kendetegnene for disse kommuner er, at man fra ledelsesniveau kun i meget begrænset omfang eller ikke har informeret om § 49a. Erfaringerne fra disse kommuner viser, at sagsbehandlerne vurderer, at nogle fagpersoner ser § 49a *som en formalisering af den hidtidige praksis*, hvor man uformelt har udvekslet oplysninger og sparret om en problemstilling. Sagsbehandlere oplever i sidstnævnte tilfælde, at fagpersoner anvender § 49a på forkerte præmisser. Der er fx ikke forsøgt at indhente samtykke, inden udvekslingen af oplysninger forekommer.

I en række casekommuner har man fora, hvor man drøfter bekymringer vedrørende et konkret barn i anonym form. Disse møder betragtes som et alternativ til § 49a,

hvorfor sidstnævnte betragtes som overflødig. Udfordringen er, at det nogle gange kan være vanskeligt at bevare anonymiteten, når der eksempelvis er tale om forholdsvist små samfund eller familier der i forvejen er kendte blandt fagpersonerne i området. Dermed kan de anonyme drøftelser antage karakter af § 49a møder dog uden, at der er forsøgt eller overvejet forældresamtykke i eller stillet krav om, at udvekslingen af oplysninger skal være nødvendig som led i den tidlige indsats.

Denne form for møder befinder sig i en gråzone. Det er vanskeligt at vurdere, om de anonyme møder de facto er § 49a møde anvendt på forkerte præmisser. Men risikoen er, at fagpersoner og sagsbehandlere udveksler oplysninger på et mindre optimalt grundlag:

- Ved de anonyme møder er der en fare for, at barnets problemstilling ikke belyses på et tilstrækkeligt grundlag, fordi der skal tages hensyn til anonymitet. Derved kan der være vigtige aspekter ved bekymringen, som ikke drøftes eller belyses fyldestgørende.
- Derudover kan det i mindre kommuner være svært reelt at overholde kriteriet om anonymitet. Sagsbehandlere og fagpersoner, der deltog i caseundersøgelsen, fremhæver, at når alle i et nærområde kender hinanden, er det vanskeligt at drøfte bekymringer anonymt.

Opsummerende anvender kommunerne § 49a på forskellige vis og opererer med alternative mødeformer til § 49a møder. Konklusionen er, at der på tværs af kommunerne er forskelle på hvordan § 49a anvendes og om de altid forløber efter lovens intentioner vurderet med udgangspunkt i sagsbehandlers vurdering og fagpersoners beretninger om mødeafvikling.

KOMMUNERNES ERFARING MED ANVENDELSE AF § 153

Der er med § 153 sket en række præciseringer af fagpersoners skærpede underretningsspligt, men lovreglen er ikke ny som § 49a.

Kommunerne har en allerede etableret praksis for arbejdet med underretninger. Mange kommuner giver udtryk for, at de generelt set arbejder kvalificeret med underretninger.

De fleste kommuner har ifølge fagcheferne, der deltog i spørgeskemaundersøgelsen, oplevet en stigning i antal underretninger de senere år. Det er en generel tendens i kommunerne, at der opleves at være et stort pres på området med store stigninger i antallet af underretninger og stor politisk bevågenhed. Man har håndteret stigningen i antallet af underretninger ved at omprioriterer arbejdsopgaver og tilføre flere ressourcer til området.

Den måde, som man arbejder med underretninger på som ledelsesinformation på myndighedsområdet, er som nævnt meget forskelligartet på tværs af landets kommuner. Den information, som lederne på tværs af kommunerne har til rådighed spænder fra meget fyldigt materiale om udvikling i underretninger over tid i forhold til fx antal, barnets problemstilling, barnets alder og køn, underretters fagprofession mv., til, at hver enkelt underretning kun er tilgængelig i den enkelte sag.

Derfor vil kommunerne også have meget forskellige vidensgrundlag ud fra hvilke, de kan handle og tage initiativer inden for området, for børn og unge med behov for

særlig støtte, på baggrund af underretningerne. Kun få kommuner har benyttet det at oparbejde statistik om underretninger, som en måde at få et samlet overblik over udviklingen i underretninger.

Anvendelse af § 153 i forhold til lovens intentioner

Lederne på myndighedsområdet vurderer, at fagpersoner er mere opmærksomme på deres underretningspligt som følge af præciseringen heraf. Mere end halvdelen af fagpersonerne, som deltog i telefoninterviewene giver udtryk for, at problemer blandt børn og unge opfanges tidligere grundet præciseringen af den skærpede underretningspligt.

Analyser af det indsamlede materiale om underretninger fra kommunerne viser, at den største andel af underretninger kommer fra skoler, mens der modtages færrest underretninger fra dagtilbud. Selv om der underrettes mere, tyder det ikke på, at der er sket en ændring i mønstret på tværs af faggrupperne vurderet ud fra tidligere undersøgelser.⁶

Årsagerne til, at der er forskel på hvilke grupper af fagpersoner, som underretter, vurderes blandt andet at være forskellige samarbejdsstrategier indenfor de forskellige fagområder. Det vurderes dog også, at det kan have en betydning, at det tværfaglige samarbejde mange steder er forankret på skolerne.

Resultatet af caseundersøgelsen tyder dog på, at der på tværs af faggrupper fortsat er tvivl om, hvornår der skal underrettes. Tvivlen opstår eksempelvis, når bekymringen drejer om andet end mistanke om eller kendskab til vold eller seksuelle overgreb. I sådanne tilfælde er det stadig op til fagpersonens skøn, hvornår et barns problemkompleks har en sådan karakter, at der skal underrettes.

Samtidig oplever de ledende sagsbehandlere og sagsbehandlere, at der blandt fagområderne er forskelle på, hvornår man som fagperson oplever, at der er grundlag for at foretage en underretning. Det betyder, at én gruppe af fagpersoner kan vurdere bekymringen vedrørende et barn og dermed behovet for at foretage en underretning forskelligt fra andre grupper af faggrupper. Derudover oplever især sagsbehandlere, at bekymringsgrænsen kan være forskellig mellem myndighed og de decentrale fagpersoner.

Anvendelsen af § 153 er understøttet særligt i de store kommuner af vejledningsmateriale, handlevejledninger, skabeloner til samtykkeerklæringer, underretnings-skabeloner, observationsskemaer og vejledninger, der kategoriserer børn og unge. Dette materiale, er dog ikke nødvendigvis udarbejdet som direkte følge af præciseringen af den skærpede underretningspligt.

Hovedparten af kommunerne arbejder med underretnings-skabeloner:

- Sagsbehandlerne i caseundersøgelsen fremhæver, at skabelonerne efter deres opfattelse har øget kvaliteten. Konsistensen og ensartethed er til gavn for den videre behandling af underretningen og sikrer, at myndighedsområdet får de nødvendige oplysninger.
- Caseundersøgelsen viser til gengæld, at skabeloner ikke i alle tilfælde benyttes af fagpersonerne, når der skal underrettes. Det skyldes enten mangel på

⁶ Ankestyrelsen (2008)

viden om skabelonerne, eller fagpersoner ikke mener, at de kan passe deres beskrivelse ind i skabelonerne. Ved afvigelse fra underretningsskabelonen er der en potentiel risiko for forsinkelse af sagen, da sagsbehandleren ikke får de nødvendige oplysninger fra starten.

Caseundersøgelsen viser desuden, at kommunerne har gode erfaringer den nye mulighed for at give *tilbagemeldinger* på underretninger. Tilbagemeldingen opleves som en forholdsvis enkelt procedure af sagsbehandlerne, som har stor betydning for fagpersonerne. Af de interviewede fagpersoner angiver over halvdelen, at de har anmodet om tilbage melding på en underretning, og at langt de fleste anmodninger er blevet imødekommet.

Praksis på normalområdet i forbindelse med underretninger er

- At på decentralt ledelsesniveau i normalområdet drøfter fagpersonernes ledere stort set altid underretninger med den fagperson, som indsender underretningen.
- At fagpersonerne primært har behov for at drøfte problemstillinger vedrørende barnet med deres ledere. Der er ikke så stort behov for at drøfte proceduren for underretninger.

Det tyder på, at kendskabet til proceduren er forholdsvis udbredt på normalområdet. Men der er som nævnt stadig usikkerhed blandt fagpersoner om, hvor alvorlig en bekymring skal være, før man underretter. Fagpersonerne tilkendegiver dog, at de godt er klar over den skærpede underretningsspligt ved vold eller seksuelle overgreb.

Opsummerende arbejder de fleste kommuner med en form for systematisk praksis i forbindelse med underretninger.

2.3 HVORDAN UNDERSTØTTER DE NYE REGLER EN TIDLIG TVÆRFAGLIG INDSATS?

I dette afsnit besvares evalueringsspørgsmålet:

- Hvordan oplever fagpersoner og myndighedssagsbehandlere, at lovændringerne understøtter en tidlig tværfaglig indsats?

Nedenfor beskrives sagsbehandlerne og fagpersoners oplevelse af lovændringerne.

DET TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE

De tværfaglige samarbejder, skal være i stand til at gå på tværs af de separate organisatoriske forvaltningsenheder centralt og decentralt. Undersøgelserne på landsplan og i caseundersøgelsen viser at særligt myndighedsområdet giver udtryk for, at der er kulturelle barrierer der udfordrer en fælles forståelse for arbejdet med børn og unge der har behov for særlig støtte, på tværs af områderne.

At det primært er myndighedsområdet, som oplever det som et problem, kan skyldes, at området for myndighedsområdet er en kerneopgave, hvorimod den tværfaglige indsats er en mindre opgave sammenlignet med fagpersoners kerneopgaver - eksempelvis undervisning. Myndighedsområdet er i den sammenhæng afhængig af, at

de får input fra normalområdet i forhold til, at de som myndighed kan lykkes med en tidlig indsats.

De tværfaglige fora i kommunerne er med til at understøtte brugen af lovændringerne. Sagsbehandlere og fagpersoner i casekommunerne oplever, at det tværfaglige samarbejde muliggør, at forståelsesmæssige barrierer mellem myndigheds- og normalområdet nedbrydes. Det forhold vurderes at være vigtigt i forhold til brugen af de to lovbestemmelser, som netop skal muliggøre og facilitere samarbejde mellem myndigheds- og normalområdet med henblik på at understøtte en tidlig indsats.

Både den landsdækkende undersøgelse og caseundersøgelsen viser, at flertallet af sagsbehandlere og fagpersoner er positive i forhold til, at præciseringen af den skærpede underretningspligt fremmer en tidlig indsats. Oplevelsen af, om muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke fremmer en tidlig indsats, er mere diffus.

Fagpersoners og sagsbehandleres oplevelse af om § 49a understøtter en tidlig tværfaglig indsats

Fra myndighedsområdet oplever flertallet af kommunerne på landsplan, at udfordringerne ved § 49a er, at der er forskel på, hvor godt de forskellige faggrupper kender til reglerne for udveksling af oplysninger uden forældresamtykke. Derudover er opleves der også, at forskellige traditioner for samarbejde mellem myndighedsområdet og de respektive faggrupper på normalområdet har en betydning.

Sagsbehandlerne vurderer, at § 49a primært har betydning for fagpersoner i normalområdet. Men generelt mener sagsbehandlere og ledende sagsbehandlere i en stor del af kommunerne, at § 49a hverken indvirker på det tværfaglige tidlige og forebyggende arbejde i positiv eller negativ forstand. Flere fagpersoner og sagsbehandlere i casekommunerne fremhæver, som nævnt, at de altid prioriterer *forældresamarbejde*, hvorfor de oplever, at de ikke har behov for at anvende § 49a. Dermed overses intentionerne bag lovbestemmelsen, der netop styrker barnets tarv i forhold til forældrenes rettigheder. Andre casekommuner oplever, at § 49a er en god mulighed som en sidste udvej i svære sager.

Caseundersøgelsen viser, at der fra både sagsbehandlers og fagpersoners side er mere tvivl om den korrekte anvendelse af § 49a sammenlignet med § 153. Sagsbehandlere i nogle casekommuner giver udtryk for, at de oplever det som uklart, hvordan man bruger § 49a i praksis. Der udtrykkes tvivl om, hvornår man ved, at man har brugt det ene møde, og hvornår der må holdes et nyt møde, jf. at der må udveksles oplysninger for hvert nyt problemkompleks, der måtte opstå for det samme barn.

Sagsbehandlere og fagpersoner i andre casekommuner oplever dog, at lovbestemmelsen understøtter det tværfaglige samarbejde. Det opleves som positivt af både fagpersoner og sagsbehandlere, at der kommer flere øjne på børnene på et tidligere tidspunkt.

Fagpersoners og sagsbehandleres oplevelse af om § 153 understøtter en tidlig tværfaglig indsats

Både på normal- og myndighedsområdet er det en tydelig tendens, at man er mere positive over for præciseringen af den skærpede underretningspligt end muligheden

for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke i forhold til at fremme en tidlig indsats.

Der er også flere fagpersoner, som kender til og anvender underretninger som led i den tidlige indsats sammenlignet med deres kendskab til og anvendelse af § 49a. Ifølge sagsbehandlerne, der deltog i caseundersøgelsen, er fagpersoner, udover at være mere bevidste om deres underretningspligt, mindre berøringsangste i forhold til at underrette.

Som tidligere nævnt oplever mange kommuner, at der generelt er stort fokus på underretninger og flere kommuner har arbejdet på at kvalificere sig på området, blandt andet ved at udarbejde forskellige redskaber til fagpersoner. Sagsbehandlere i nogle casekommuner har oplevet et pres som følge af stigninger i antallet af underretninger. Det er dog ikke nødvendigvis alene lovændringen, som forårsager det oplevede pres. En del kommuner har også oprettet modtageenheder for bedre at kunne håndtere et stigende antal underretninger.

Sagsbehandlerne, der har erfaring med modtageenheder, oplever at det har en positiv betydning for deres arbejde med underretninger. Sagsbehandlerne er også positive over for brugen af skabeloner til understøttelse af den videre behandling af underretninger og oplever, at det fremmer kvaliteten. Fagpersonerne tilkendegiver, at de har en oplevelse af, at procedurerne er bedre beskrevet i sagsbehandlingen, de er derfor ikke i tvivl om, hvordan de skal underrette.

Både sagsbehandlere og fagpersoner, er positive over for muligheden for, at fagpersoner kan få en *tilbagemelding* på, om deres underretning har givet anledning til undersøgelser eller foranstaltning. For fagpersonerne har det, at man har denne viden en betydning i forhold til, hvordan man reagerer overfor barnet. Sagsbehandlerne oplever dog, at der er et behov for en forventningsafstemning og præcisering af, hvad underretteren kan forventes at få af information i tilbagemeldingen. Nogle fagpersoner efterlyser, at de gerne vil have en mere fyldestgørende tilbagemelding med henblik på, at de med den viden bedre kan understøtte barnet.

3 LOVÆNDRINGERNE

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. Servicelovens § 46 stk. 2 skal støtten være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i nærmiljøet.⁷ Fagpersoner inden for normalområdet som sundhedsplejersker, dagplejere, pædagoger og lærere har en betydelig rolle i forhold til at understøtte arbejdet med til børn og unge, som har behov for særlig støtte.

For at styrke det tidlige, forebyggende og helhedsorienterede samarbejde er der med Servicelovens § 49a skabt hjemmel til, at fagpersoner i skole, sundhedspleje, tandpleje, 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. Udvekslingen af oplysninger uden forældresamtykke skal være nødvendigt som led i det tidlige og forebyggende samarbejde om børn der har behov for særlig støtte, og der skal være forsøgt eller overvejet at indhente samtykke fra forældrene.

For at sikre en tidlig indsats, som er afgørende, hvis der skal gribes ind, før problemerne for børn og unge med behov for særlig støtte vokser sig store og vanskelige at håndtere, er der endvidere lavet en præcisering af fagpersoners skærpede underretningspligt, jf. Servicelovens § 153. Det er nu indskærpet, at fagpersoner har pligt til at underrette, når der er mistanke om, at barnet eller den unge har været udsat for vold eller andre overgreb. Med præciseringen fremgår det også, at den, der underretter, ikke skal foretage en vurdering af, om barnet eller den unge vil kunne opnå særlig støtte efter Servicelovens regler. Derudover er der 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.

I dette kapitel uddybes de to lovbestemmelers formål og indhold samt baggrunden for deres indførelse.

3.1 UDVEKSLINGER AF OPLYSNINGER UDEN SAMTYKKE - § 49A

Evalueringsens ene genstand angår kommunernes implementering og anvendelse af møder, hvor der udveksles oplysninger uden forældresamtykke, jf. Serviceloven § 49a. Formålet med lovændringen er at kvalificere kommunernes tidlige og/eller forebyggende indsats. Lovændringen skal understøtte det tværfaglige samarbejde, så fagpersoner, eventuelt i samarbejde med myndighedsområdet, reagerer koordineret

⁷ Bekendtgørelse om Lov om Social Service. LBK nr. 810 af 19/07/2012, Social- og Integrationsministeriet.

og virkningsfuldt på begyndende adfærds- og trivselsproblemer hos børn og unge, før de udvikler sig i mere alvorlig retning.

Den nye bestemmelse giver 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.⁸ Fagpersoner, som kan udveksle oplysninger uden forældresamtykke er medarbejdere i Socialforvaltningen, PPR, skoler, skolefritidsordninger, kommunale dagtilbud, den kommunale sundhedstjeneste som det vederlagsfri kommunale tandplejetilbud, sygeplejersker, sundhedsplejersker og læger.⁹

Lempelserne af tavshedspligtreglerne og reglerne for udveksling af oplysninger mellem myndigheder har til hensigt at hindre u hensigtsmæssige forsinkelser af en samlet indsats over for barnet eller den unge. 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.¹⁰ Forældresamtykke til at udveksle oplysninger skal altid forsøges indhentet, eller mulighederne for at indhente samtykke skal overvejes.

Serviceovens § 49a

Skole, skolefritidsordning, sygeplejersker, sundhedsplejersker, læger, tandlæger og tandplejere ansat i den kommunale sundhedstjeneste, dagtilbud, fritidshjem og myndigheder, der løser opgaver inden for området for udsatte børn og unge, kan indbyrdes udveksle oplysninger om rent private forhold vedrørende et barns eller en ungs personlige og familiemæssige omstændigheder, hvis udvekslingen må anses for nødvendig som led i det tidlige eller forebyggende samarbejde om udsatte børn og unge.

Stk. 2. Udveksling af oplysninger efter stk.1. til brug for en eventuel sag, jf. kapitel 11 og 12, om et konkret barn eller en ung kan ske én gang ved et møde. I særlige tilfælde kan der ske en udveksling af oplysninger mellem de myndigheder og institutioner, der er nævnt i stk.1, ved et opfølgende møde.

Stk.3. Selvejende eller private institutioner, private klinikker eller friskoler, som løser opgaver for de myndigheder, der er nævnt i stk. 1, kan indbyrdes og med de myndigheder og institutioner, der er nævnt i stk. 1, udveksle oplysninger i samme omfang som nævnt i stk. 1.

Stk. 4. De myndigheder og institutioner, der efter stk.1-3 kan videregive oplysninger, er ikke forpligtede hertil.

Muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke er en undtagelse til hovedreglen i Forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt.¹¹ § 49a lemper således kun fagpersoners tavshedspligt, når det vurderes, at udvekslingen af oplysninger uden forældresamtykke er nødvendig. Der kan som udgangspunkt udveksles alle former for oplysninger om barnet eller den unge, såfremt det er *nødvendigt* som led i det tidlige

⁸ Der skal indhentes samtykke fra den unge, hvis vedkommende er over 15 år.

⁹ 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.

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

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

eller forebyggende samarbejde og kan begrundes sagligt. Registrering af oplysninger kan kun ske, hvis det vurderes, at der kan blive tale om en socialsag eller af hensyn til opgavens udførelse.¹² Der foreligger først notatpligt ifølge Offentlighedslovens § 6, hvis der som led i de oplysninger som forekommer på et § 49a møde er pligt til at underrette efter Servicelovens § 153.¹³

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, 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 myndighedssagsbehandlernes 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, netværks møder og konsultative anonyme møder.

Det er vigtigt at præcisere i forhold til lovgivningens intentioner, at der kun er mulighed for at afholde ét § 49a møde med udveksling af oplysninger uden samtykke, og med undtagelsesvis mulighed for et opfølgingsmøde. Der kan imidlertid igen udveksles oplysninger uden forældresamtykke, såfremt der er tale om et nyt problemkompleks hos samme barn eller ung. Evalueringen vil belyse, hvordan denne mulighed praktiseres.

Der er tale om en socialsag, hvis der som led i et § 49a mødet 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

¹²Jf. Persondatalovens §§ 5 stk. 2 og 8 stk. 1 om behandling og videregivelse af oplysninger. Persondatalovens § 8, hvor stk. 1 omfatter alle offentlige ansatte, mens § 8 stk. 3 retter sig mod myndigheden på det sociale område. Se endvidere Lov om Social Service, kapitel 11.

¹³ Lov om offentlighed i forvaltningen (Offentlighedsloven) (*1). Lov nr.572 af 19/12/1985; Justitsministeriet.

gældende regler om behandling og videregivelse af oplysninger om rent private forhold i kraft, herunder krav om samtykke fra forældremyndigheden. Initiativtageren til et § 49a mødet skal i forvejen have forsøgt at vurdere problemstillingen set i forhold til vedkommendes skærpede underretningspligt, jf. § 153. Kommunernes forståelse af snitfladerne mellem § 49a og § 153 vil blive belyst i evalueringen.

3.2 DEN SKÆRPEDE UNDERRETNINGSPLIGT - § 153

Med lovændringen i Servicelovens § 153 er der foretaget en præcisering af fagpersoners skærpede underretningspligt. Formålet med lovændringen 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, en ung eller et barn umiddelbart efter fødslen 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 vold eller seksuelle overgreb.
- at kravet om at underrette nu fremgår af selve lovteksten gennem formuleringen, at når der er kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte, skal der underrettes.
- at fagpersoner kan anmode om en tilbagemelding på deres underretning.
- at den der underretter ikke skal foretage en vurdering af, om barnet eller den unge vil kunne opnå særlig støtte efter Servicelovens regler
- At problemerne ikke nødvendigvis skal være forsøgt løst i eget regi.

Baggrunden for lovændringen er blandt andet undersøgelser, som har vist, at indsatsen over for børn og unge med behov for særlig støtte ikke sker tidligt nok. Det er fx når unge først anbringes i teenageårene, selvom anbringelsens årsag ofte hænger sammen med problemer hos forældrene, som har eksisteret i længere tid. Desuden har der eksisteret uklarheder om reglerne i forhold til, hvornår underretningspligten satte ind.¹⁴

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.¹⁵ Underretninger er også sat på dagsordenen af et ekspertpanel nedsat af Social- og Integrationsministeren i 2012 samt i vedtagelsen om at afsætte satspuljemidler på området som del af en overgrebspakke blandt andet med bestemmelser om, at alle underretninger skal vurderes inden for 24 timer og indberetning af kommunale underretningsdata til en landsdækkende underretningsstatistik.¹⁶

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

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

¹⁶ Social- og Integrationsministeriet (2012). *Faktaark. Overgrebspakken - samlet indsats til beskyttelse af børn mod overgreb*.

Underretningsbe- grebet

Udover 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'.

I 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. Underretteren skal altså ikke vurdere om et barn eller en ung vil kunne opnå støtte efter Servicelovens regler.¹⁷

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.¹⁸ 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.

¹⁷ Vejledning nr. 3 til Serviceloven.

¹⁸ Vejledning om særligt støtte til børn og unge og deres familier. Vejledning nr. 3 til Serviceloven, kapitel 2, punkt 52 og 53.

Serviceovens § 153

Personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, skal underrette kommunen, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte efter kapitel 11, at et barn umiddelbart efter fødslen kan få behov for særlig støtte efter kapitel 11 på grund af de vordende forældres forhold, eller at et barn eller en ung under 18 år har været udsat for vold eller andre overgreb.

Stk.2. Socialministeren kan fastsætte regler om underretningspligt for andre grupper af personer, der under udøvelsen af deres erhverv får kendskab til forhold eller grund til at antage, at der foreligger forhold, som bevirker, at der kan være anledning til foranstaltninger efter denne lov. Socialministeren kan endvidere fastsætte regler om, at andre grupper af personer har underretningspligt efter stk.1, nr.2, i forbindelse med aktiviteter uafhængigt af deres erhverv.

Stk.3. Kommunalbestyrelsen skal, medmindre særlige forhold gør sig gældende, efter anmodning videregive oplysninger til den person, der har foretaget underretningen efter stk.1 eller efter regler udstedt i medfør af stk.2, 1.pkt., om, hvorvidt underretningen har givet kommunen anledning til undersøgelser eller foranstaltninger efter denne lov vedrørende det barn eller den unge under 18 år, underretningen vedrører.

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.¹⁹

Personkredsen for § 153

Offentligt ansatte eller udøvere af offentlige erhverv har skærpet underretningspligt. Den skærpede underretningspligt gælder, uanset hvor vedkommende er offentlig ansat, eksempelvis gælder den for ansatte i politiet, ved domstolene, i kommunale forvaltninger samt for ansatte ved statsforvaltningerne.

Der er skærpet underretningspligt for lærere, pædagoger/pædagogmedhjælpere, dagplejere, sundhedsplejersker, sygeplejersker/læger, skole-psykologer 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. Den skærpede underretningspligt gælder også præster i folkekirken.²⁰

Anmodning om få tilbagemelding på underretningen

Lovændringen indebærer en mulighed for, at den fagperson, der har foretaget underretningen kan få en tilbagemelding fra kommunen på sin underretning medmindre særlige forhold gør sig gældende. Tilbagemeldingen kan give oplysninger om, hvorvidt underretningen har givet anledning til undersøgelser eller foranstaltninger. Fagpersonen skal selv aktivt anmode om en tilbagemelding fra myndigheden. Fagpersonen har ikke ret til at få indsigt i, hvad undersøgelsen handler om, eller hvilke foranstaltninger, kommunen har iværksat medmindre forældrene samtykker hertil.

Konsekvenser for evalueringen

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

Der stilles ikke krav til kommunerne om, at de i samlet og statistisk form skal registrere underretninger, eksempelvis antal, problemstillinger i underretningerne, professionen for fagpersonen, der underretter mv. Nogle kommuner skelner ikke mellem § 153- eller § 154²¹-underretninger. Derfor har det ikke været muligt at oparbejde et samlet overblik som del af denne evaluering over eksempelvis antal underretninger, udvikling i disse over tid eller alvorsgrad. Enkelte kommuner har data tilgængeligt i samlet form, men de er ikke ensartet, hvorfor der ikke har kunnet laves en sammen-

¹⁹ Jf. Straffelovens § 156.

²⁰ Socialministeren har bemyndigelse til at fastsætte regler om underretningspligt for andre grupper af personer og kan endvidere fastsætte regler om, at andre grupper af personer har underretningspligt.

²¹ §154 omhandler underretninger fra andre end fagpersoner der får kendskab til, at et barn eller en ung under 18 år fra forældrenes eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette kommunen.

ligning på tværs af alle kommuner. Disse data er dog medtaget som del af evalueringens datagrundlag, hvor analysen af underretninger ellers beror sig på kommunernes egne vurdering og skøn.

Opsummerende indebærer præciseringen af den skærpede underretningspligt to forhold

- den skærpede pligt ved kendskab til eller grund til at antage at barnet udsættes for vold og seksuelle overgreb
- at man som fagperson ikke først skal have forsøgt at løse problemerne ved at prøve alle muligheder inden for eget regi

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. Men det er stadig op til fagpersonens skøn, hvornår et barns problemkompleks har en sådan karakter, at der skal underrettes, udover de tilfælde hvor der er tale om vold eller seksuelle overgreb. For fagpersoner er vurderingen heraf afhængig af en række forhold. 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 de fagligt har gode nok argumenter for en underretning, eller de slet ikke drøftes
- at underretningsskabeloner opleves som besværlige at anvende
- at nogle fagpersoner bliver tilbageholdende, fordi de måske oplever, at de ikke får den hjælp og sparring, de har brug for, inden de underretter.
- at der er en politisk bevågenhed på området.
- at fagpersoner ser et barns problemstilling fra hver deres faglighed og har måske ikke tilstrækkelig med kendskab til andre fagområder ansvar og opgaver.

Disse forhold påvirker underretningsmønstret på tværs af fagområder og kommuner. Da § 153 ikke er en ny, men præcisering af eksisterende lov, er en udfordring for evalueringen 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, som 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. § 153,²² og kriterier for brug af § 49a møder med udveksling af oplysninger uden samtykke i den forebyggende indsats.²³ 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 sådan en karakter, at der er behov for særligt støtte. Derudover kan underretninger gøre § 49a mødet overflødig, fordi sagen via underretningen overgår til myndighedsområdet. Evalueringen vil afdække hvordan dette overlap opleves i kommunerne.

²² Jf. Vejledning nr. 3 til Serviceloven.

²³ Servicestyrelsen (2011). Dialog om tidlig indsats. Udveksling af oplysninger i det tværfaglige SSD-samarbejde og fagpersoners underretningspligt.

4 KOMMUNERNES TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE

En del af evalueringen af Servicelovens § 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og § 153 om den skærpede underretningspligt har bestået i at lave en afdækning af kommunernes overordnede organisering af det tværfaglige samarbejde. Denne del af evalueringen skal være med til at belyse, hvilke forhold i det tværfaglige samarbejde, som har betydning for implementeringen af lovændringerne. Evalueringen tager udgangspunkt i, at kommunernes organisering af det tværfaglige samarbejde danner rammen om implementeringen og anvendelsen af de to lovbestemmelser - § 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og § 153 om præcisering af den skærpede underretningspligt.

I dette kapitel beskrives resultaterne af evalueringen således i forhold til kommunernes organisatoriske rammer for og samarbejdsformer i det tværfaglige samarbejde og den tidlige indsats over for børn og unge, som har behov for særlige støtte. Det er ikke længere et krav i Serviceloven, at kommunerne skal oprette en tværfaglig gruppe. Alle kommunerne har dog fortsat pligt til at arbejde tværfagligt og helhedsorienteret.

Det tværfaglige samarbejde er vigtigt i den tidlige indsats og skal understøtte, at kommunerne reagerer på bekymrings signaler på en koordineret måde. Gennem det tværfaglige samarbejde skal fagpersoner fra sociale tilbud, skoletilbud, dagtilbud og sundhedsplejen have mulighed for at sparre, dele viden og afstemme deres indsats i forhold til og til gavn for børn og unge med behov for særlig støtte, så der hvis nødvendigt, kan iværksættes koordineret og rettidige indsatser i hvert enkelt sagsforløb.²⁴

Nedenfor præsenteres først, i afsnit 4.1. resultaterne fra den landsdækkende undersøgelse som belyser kommunernes overordnede struktur og organisering af det tværfaglige samarbejde. I afsnit 4.2. præsenteres evalueringens resultater i forhold til kommunernes erfaringer med det tværfaglige samarbejde. Disse temaer om organisering og erfaringer med det tværfaglige samarbejde uddybes i afsnit 4.3 på baggrund af interviewene med sagsbehandlere i de ti casekommuner.

4.1 KOMMUNERNES OVERORDNEDE ORGANISERING AF DET TVÆRFAGLIGE ARBEJDE

Den landsdækkende undersøgelse af det tværfaglige samarbejde tager udgangspunkt i, at kommunernes socialforvaltninger danner rammen for og typisk er den koordinerende enhed i forhold til det tværfaglige samarbejde på området for børn og unge med behov for særlig støtte. Hovedparten af landets kommuner har en forvaltningsstruktur, hvor både handicap- og socialområdet organisatorisk er underlagt samme forvaltningsenhed. I 20 % af kommunerne, der deltog i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, var handicapområdet er udskilt fra socialforvaltningen. I 4 % af

²⁴ Se også Folkesundhed og kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012). *Ibid.*

kommunerne var andre enheder underlagt socialforvaltningen, eksempelvis skole, PPR og sundhedspleje.²⁵

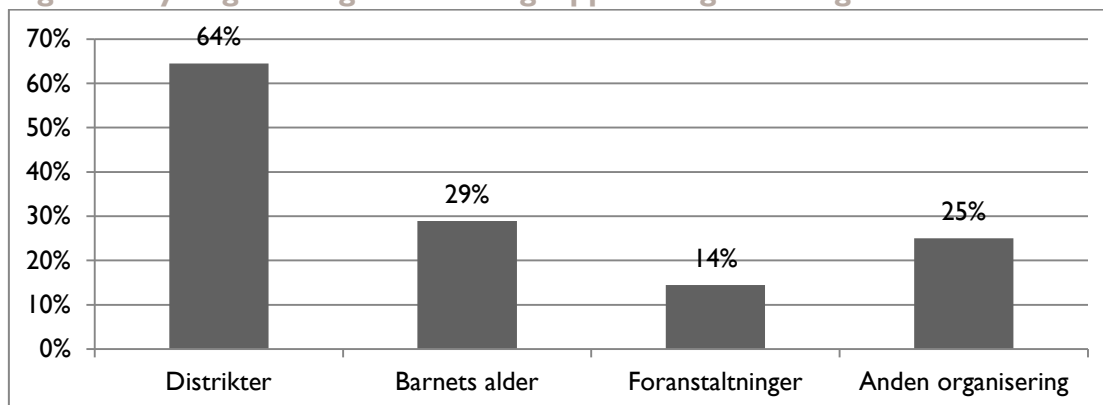
En grundlæggende udfordring for det tværfaglige samarbejde vurderes på baggrund af ovennævnte resultat at være, at sektorerne i kommunerne ofte fungerer meget adskilt. Skole- og socialsektoren, voksen- og børneområdet samt familieområdet er i de fleste kommuner separate organisatoriske enheder.²⁶ Det tværfaglige samarbejde skal derfor være i stand til at gå på tværs af de organisatorisk adskilte sektorer og de hierarkiske niveauer mellem centrale og decentraliserede enheder.

Der findes overordnet set tre hovedmodeller, som socialforvaltningerne typisk har organiseret deres myndighedsenhed efter, og som danner rammen for det tværfaglige samarbejde på området. Disse er:

- 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.

Ovenstående forskelle i organiseringen kan siges at afspejle en forskel på, om kommunen har prioriteret geografisk nærhed mellem myndighed til fagpersoner og borgerne gennem distriktsorganiseringen, eller om kommunen har prioriteret specialisering af myndighedsfunktionen, dvs. om de har prioriteret at have en decentraliseret struktur eller en funktionsbaseret struktur.²⁷ Hovedparten af de deltagende kommuner er organiseret alene ud fra et distriktsprincip, jf. figur 1. En stor andel kommuner, svarende til ca. 25 %, har ifølge fagcheferne, i sin struktur dog forsøgt at forene de to organisatoriske principper vedrørende henholdsvis distriktsopdeling og enten specialisering efter barnets alder, foranstaltninger eller anden organisering.

Figur 1: Myndighedssagsbehandlergruppens organisering



Kilde: Survey A, n = 49, 23, 11, 20.²⁸

²⁵Survey A (Sociale fagchefer), n=76.

²⁶ Jill Mehlbye, John Andersen & Maj-Britt Høybye Hansen (2011). *Opkvalificering af den tidlige indsats. Udvikling og afprøvning af opsporingsmodellen*. AKF, Anvendt Kommunal Forskning, Udviklings Forum, Danmarks Evalueringsinstitut.

²⁷ Dag Ingvar Jacobsen & Jan Thorsvik (2008). *Hvordan organisationer fungerer*. Hans Reitzel.

²⁸ Survey A: *Er myndighedssagsbehandlergruppen på det udsatte børne- og ungeområde organiseret med udgangspunkt i: Distrikter, Barnets alder, foranstaltningstyper (eks. forebyggende og anbringende foranstaltninger), Andet.*

Analysen af surveymaterialet viser, at kommunestørrelsen har en betydning for organisationsform. Flere større kommuner sammenlignet med mellemstore og små kommuner i spørgeskemaundersøgelsen er organiseret i distrikter.²⁹ Det samme mønster gør sig gældende i forhold til organisering ud fra barnets alder. Kun få små og store kommuner organiserer sig efter foranstaltningstyper, mens hver fjerde mellemstore kommune har denne organisationsform. Det er typisk små kommuner, som anvender en helt fjerde form for organisering, hvor lidt over halvdelen af de små kommuner giver udtryk for, at de har valgt en alternativ organiseringsform. Et eksempel på en alternativ organisering er familie- handicap og etniske team eller handicap kombineret med distrikter. At man i primært de små kommuner har alternative organiseringsformer, kan skyldes, at man ikke har kapacitet nok til entydigt at operere i enten decentraliserede distriktsenheder eller i specialiserede funktioner ud fra foranstaltningstype.

Kommunens region spiller også en rolle i valget af organisering. Nordjyske kommuner er mere tilbøjelige til at være organiseret i distrikter, mens en større andel af kommuner i Region Sjælland sammenlignet med de andre regioner er organiseret ud fra barnets alder eller anden organisering. Antagelsen er i denne sammenhæng, at kommuner som geografisk ligger tæt på hinanden og på baggrund af den fysiske nærhed udveksler erfaringer, og bliver inspireret af hinandens organisationsformer.

Organiseringens betydning for den tværfaglige indsats

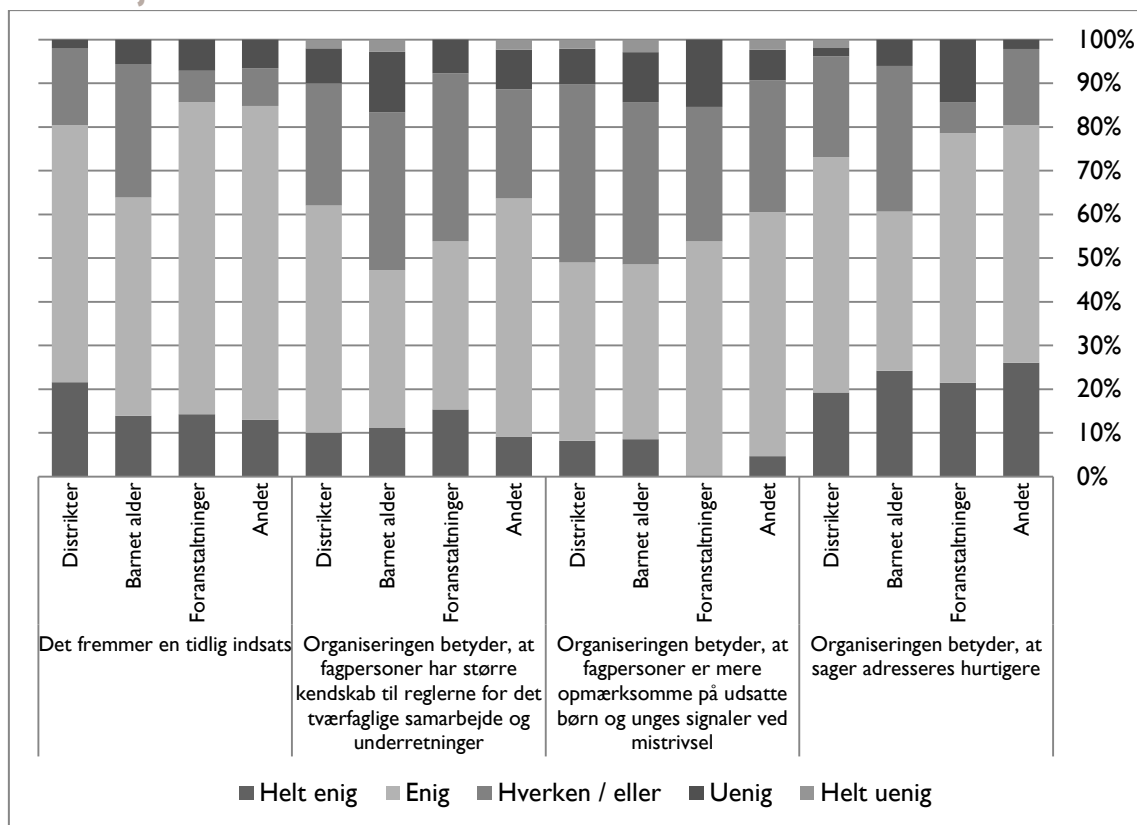
I evalueringens design opereres med en antagelse om, at kommunernes organisering af myndighedssagsbehandlingen har betydning for:

- Den tidlige indsats
- Fagpersoners kendskab til reglerne
- Fagpersoners opmærksomhed på gruppen af børn og unge med behov for særlig støtte
- Hurtig adressering af sager

Denne antagelse er testet på gruppen af ledende sagsbehandlere, der deltog i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse. De ledende sagsbehandlere er spurgt, om de mener, at deres kommunes organisering af myndighedssagsbehandlingen har betydning for de fire ovennævnte punkter. Svarene fremgår af figur 2:

²⁹ 79 %, 64 % og 42 % af henholdsvis store, mellemstore og små kommuner er organiseret i distrikter.

Figur 2: Organiseringens betydning for den tidlige indsats og det tværfaglige samarbejde.



Kilde: Kilde: Survey B, n = 51, 36, 14, 46.

Fremmer en tidlig indsats

Flertallet af de ledende sagsbehandlere er enige i, at deres valgte organisering fremmer en tidlig indsats og medvirker til, at sager adresseres hurtigere. Det er dog en mindre andel af de ledende sagsbehandlere, hvis kommuner er organiseret ud fra barnets alder, der erklærer sig helt enig eller enig heri sammenlignet sagsbehandlere fra kommuner, som er organiseret ud fra de tre øvrige organisationsmodeller. Det vurderes på baggrund af dette resultat, at organisering ifølge de ledende sagsbehandlere har en betydning for, om en tidlig indsats fremmes.

Større kendskab til reglerne

En lidt lavere andel af alle ledende sagsbehandlere uanset organiseringsform er helt enige eller enige i, at organiseringen medvirker til, at a) fagpersoner får større kendskab til reglerne for det tværfaglige samarbejde og underretninger, og b) fagpersoner er mere opmærksomme på signaler fra børn og unge med behov for særlig støtte ved mistrivsel.

Der er dog også her forskelle. Der er således færre sagsbehandlere fra kommuner, hvor myndighedsområdet er organiseret ud fra alder, der tilkendegiver, at deres organisering fører til et større kendskab blandt fagpersonerne til reglerne for de to lovændringer sammenlignet med sagsbehandlere, hvis myndighedsområde er organiseret ud fra distrikter eller foranstaltningstype. Når ledende sagsbehandlere, som arbejder i en distriktsorganisering giver udtryk for, at organiseringen medvirker

til at fagpersoners kendskab til reglerne øges, skyldes det formentligt, at normal- og myndighedsområdet er tættere på hinanden i den decentrale organisationsform.

Sager adresseres hurtigere

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt organiseringen understøtter, at sager adresseres hurtigere, så er det her ligeledes færrest sagsbehandlere fra kommuner, hvor myndighedsområdet er organiseret ud fra alder, der er enige heri.

Når ledende sagsbehandlere, som arbejder i en distriktsorganisering giver udtryk for, at organiseringen medvirker til at sager adresseres hurtigere, skyldes det formentligt, at normal- og myndighedsområdet er tættere på hinanden i den decentrale organisationsform.

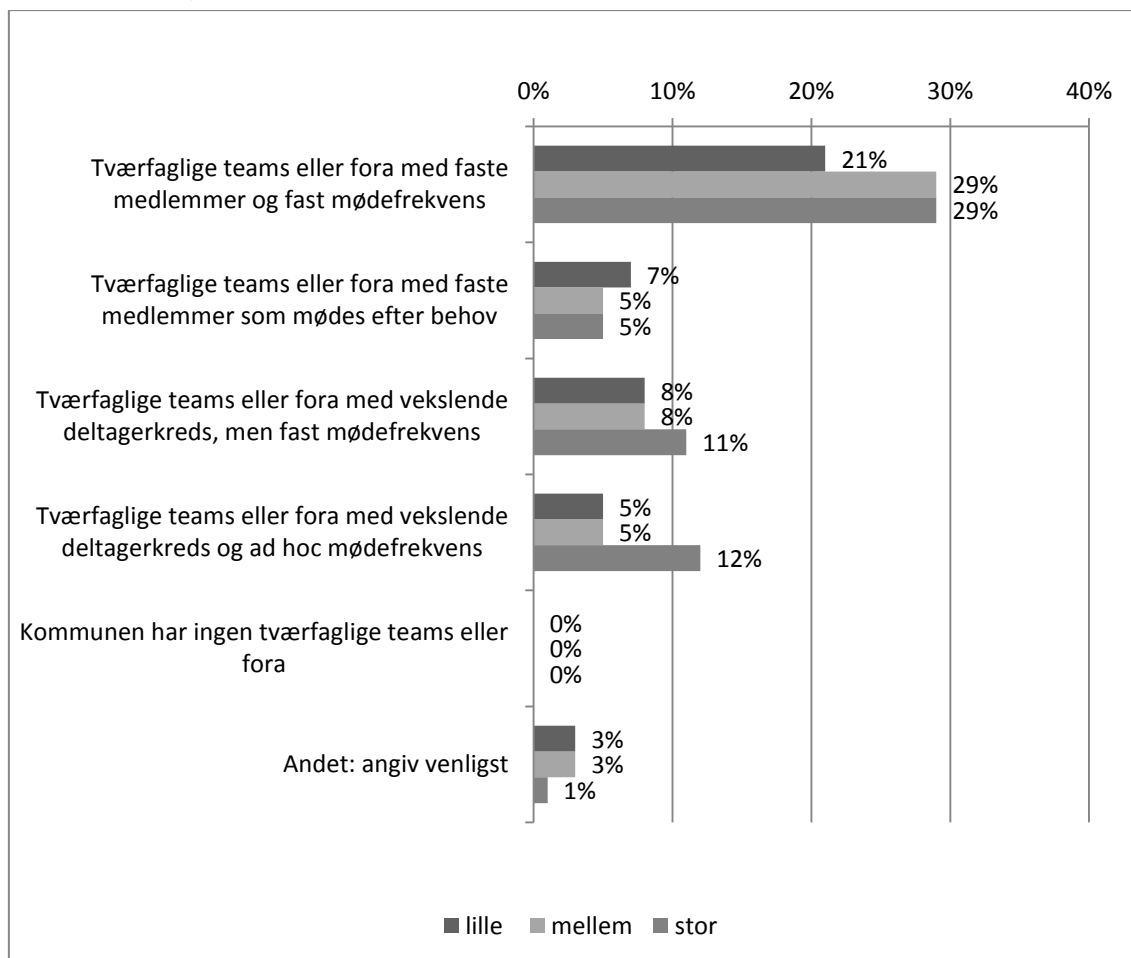
Når en større andel af ledende sagsbehandlere, som arbejder i en forvaltning, der er organiseret ud fra foranstaltning, giver udtryk for at sager adresseres hurtigere, så hænger det formentlig sammen med, at organisering ud fra foranstaltning ligger op til en specialisering af kompetencer, hvilket sandsynligvis muliggør, at sagsbehandleren kan reagere hurtigere.

Selv om alder også er en form for specialisering, er det værd at bemærke, at en væsentlig lavere andel af ledende sagsbehandlere, som arbejder under denne organisationsform, giver udtryk for, at sager adresseres hurtigere sammenlignet med ledende sagsbehandlere, som arbejder ud fra foranstaltningstype.

Tværfagligt teamsamarbejde

Der findes en mangfoldighed af forskellige organiseringer af det tværfaglige samarbejde. Det var som nævnt tidligere et krav i Serviceloven, at kommunerne nedsatte en tværfaglig gruppe, som havde til formål at sikre, at støtten til børn og unge med behov for særlig støtte blev ydet tidligt og sammenhængende på tværs af de relevante faggrupper. Som led i kvalitetsreformens initiativ om afbureaukratisering blev dette lovkrav fjernet, mens det fortsat er et krav, at der sker en tværfaglig belysning. Kommunerne kan nu selv beslutte, hvordan de vil organisere deres tværfaglige samarbejde. Samtlige kommuner, som deltog i en spørgeskemaundersøgelsen, tilkendegiver imidlertid, at de stadig har tværfaglige teams eller tværfaglige fora.

Figur 3: Organisering af det tværfaglige samarbejde fordelt på kommunistørrelse



Kilde: Survey A, n = 115.³⁰

Der findes, som figur 3³¹ viser, flere forskellige modeller, som varierer fra faste mødedeltagere med en fast struktur til mere ad hoc-baserede modeller. Hovedparten af kommunerne, dog flest store og mellemstore kommuner, er organiseret i teams med faste medlemmer/deltagere og fast mødefrekvens.

Der skitseres her nogle eksempler på konkrete modeller for det tværfaglige samarbejde i forhold til mødedeltagere.

Faste deltagere bestående af ledere fra skole og daginstitution, sundhedsplejersker, familierådgiver, psykolog og udviklingskonsulent. Medarbejdere, som har viden om det konkrete barn, inddrages op ad hoc basis

Faste deltagere bestående af skole, daginstitutioner, dagpleje, sundhedspleje, PPR og B&U. Familiehuse, SSP, SFO m. fl. inddrages ad hoc

³⁰ Hvordan er det tværfaglige samarbejde (SSD-, netværks-, tværsmøder eller lignende) mellem fagpersoner organiseret i din kommune? Sæt gerne flere kryds.

³¹ Den samlede svarprocent overstiger 100, da det er muligt at have flere mødeorganiseringsformer i samme kommune.

En fælles tendens på tværs af alle kommuner, der deltog i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, er dog, at myndighedssagsbehandlere som hovedregel deltager i de tværfaglige team eller fora. Dette er tilfældet i 91 % af de adspurgte kommuner.³²

4.2 OVERORDNET IMPLEMENTERING AF DE TO LOVBESTEMMELSER

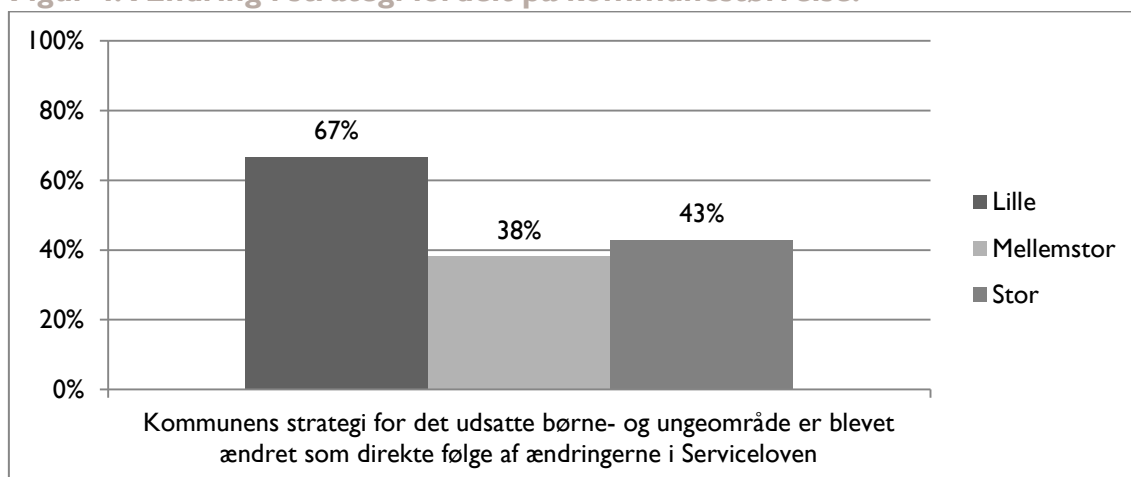
Strategi til understøttelse af det tværfaglige samarbejde

I ca. halvdelen af casekommunerne har normal- og myndighedsområdet på ledelsesniveau samarbejdet om at koordinere implementeringen af de to lovbestemmelser - udveksling af oplysninger uden forældresamtykke (§ 49a) og præcisering af den skærpede underretningspligt (§ 153). I de fleste casekommuner har det overordnede ansvar dog været myndighedsrådets, fordi de to lovbestemmelser udspringer fra Serviceloven.

91 % af fagcheferne, der deltog i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse angiver, at de har formuleret en skriftlig strategi eller politik for området for børn og unge med behov for særlig støtte. Ud af disse strategier og politikker er underretninger og det tværfaglige samarbejde indarbejdet i 75 % af kommunerne. I lidt under halvdelen af de adspurgte kommuner er den skriftlige politik eller strategi, ifølge fagcheferne, blevet ændret, som direkte følge af ændringerne i Servicelovens bestemmelser paragraffer § 49a og § 153.³³

Det er således under halvdelen af kommunerne, som i forbindelse med implementeringen af de to lovbestemmelser, har justeret deres strategi eller politik for området for børn og unge med behov for særlig støtte. Nedenfor vises fordelingen mellem kommuner, som har ændret deres strategi som direkte følge af de to nye lovbestemmelser ud fra kommunestørrelse:

Figur 4: Ændring i strategi fordelt på kommunestørrelse.



Kilde: Survey A, n = 64.

³² Survey B: Deltager myndighedssagsbehandlere i det tværfaglige team eller fora? (n = 82).

³³ Survey A: Har kommunen formuleret en skriftlig strategi eller politik for det udsatte børne- og ungeområde? (n = 76). Er strategien blevet ændret efter 1. januar 2011 som direkte følge af ændringerne i Servicelovens § 49a og § 153? (n = 68).

Langt flere små kommuner har ændret deres strategi som følge af de to lovbestemmelser sammenlignet med de mellemstore og store kommuner.

Information om de nye lovregler

En analyse af det materiale, som kommunerne på landsplan har indsendt eller som er indsamlet via kommunernes hjemmesider, viser kommunens information, som er rettet mod at orientere fagpersoner og myndighedsagsbehandlere, fordelt på de to lovbestemmelser.

Tabel 1: Kommunernes tilgængelige dokumenter med oplysninger om § 153 og § 49a

Oplysninger om § 153 og § 49a	Kun oplysninger om § 49a	Kun oplysninger om § 153	Kun oplysninger om § 154	Total
18	0	64	2	84

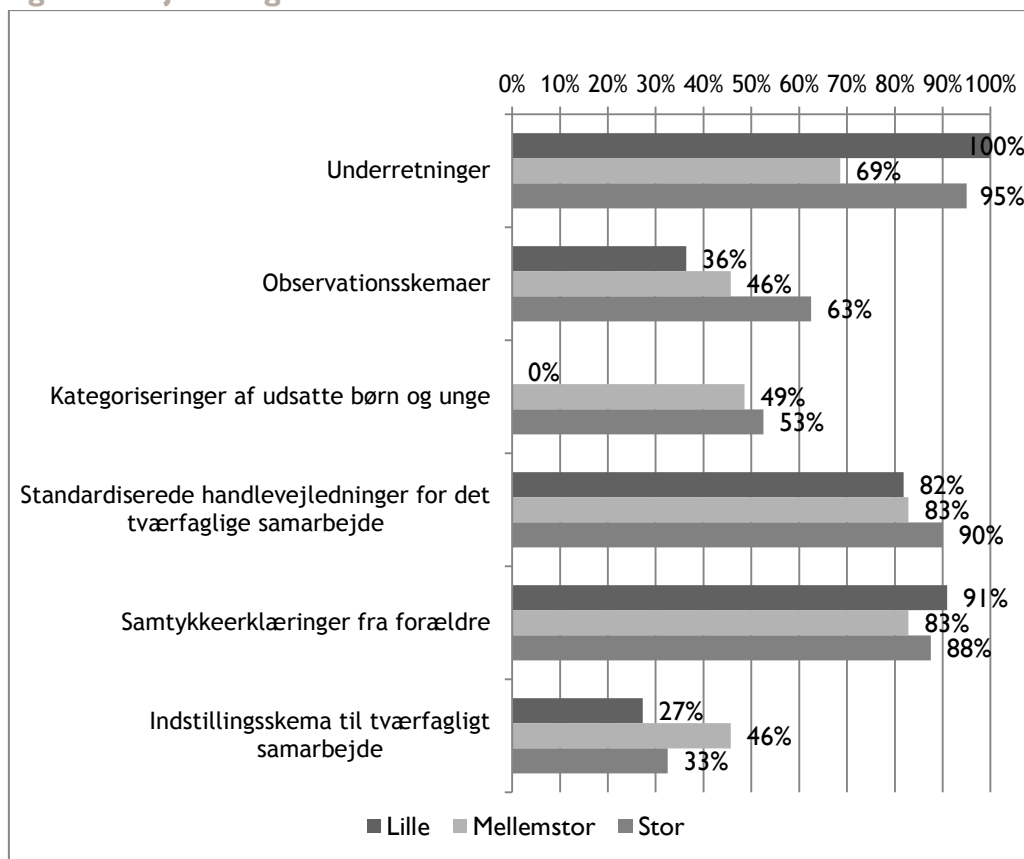
Kilde: Deskresearch, se appendiks.

Kommunerne har primært fokuseret på at informere om præciseringen af den skærpede underretningspligten (§153) end muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke (§49a). Resultatet af analysen indikerer, at materialet er mere detaljeret og omfattende i de store og mellemstore kommuner sammenlignet med de små kommuner. I en større andel af de små kommuner sammenlignet med store og mellemstore kommuner, har det ikke været muligt at indsamle materiale.

En analyse af det indsamlede materiale i deskresearchen viser, at de redskaber, som kommunerne anvender, blandt andet er handleguide, handlevejledninger, beredskabsplan og opslagsværk om de tværfaglige samarbejder. Redskaberne indeholder eksempelvis beskrivelse af den skærpede underretningspligt og udveksling af oplysninger uden forældresamtykke. Samtidig vejledes om redskaber til systematiske observationer, trivelseskema, inddragelse af forældre og valg af handlingsplan. Ofte er disse materialer understøttet af skabeloner til brug ved eksempelvis observationer af barnet eller den unge, samtykkeerklæringer og underretninger.

Nedenfor vises en oversigt over, hvilke standardiserede skabeloner og vejledninger små, mellemstore og store kommuner anvender i det tværfaglige samarbejde ifølge de ledende sagsbehandlere.

Figur 5: Andel kommuner, der anvender standardiserede skabeloner og/eller vejledninger til:



Kilde: Survey B, n = 86.

Hovedparten af kommunerne har ifølge de ledende sagsbehandlere udarbejdet standardiserede handlevejledning, der skal understøtte det tværfaglige samarbejde samt skemaer for samtykkeerklæringer fra forældrene og underretninger. Der er en lidt større andel blandt de små kommuner, som anvender disse former for redskaber sammenlignet med store og mellemstore kommuner, men forskellene er forholdsvis små, bortset fra skabeloner på underretninger.

En mindre andel af kommunerne anvender redskaber som observationsskemaer og kategoriseringer af børn og unge med behov for særlig støtte, der kan bruges til at understøtte fagpersoners arbejde i forbindelse med en vurdering af alvorligheden i konkrete tilfælde, hvor der er en bekymring for et barn. En lidt større andel blandt de store kommuner anvender disse redskaber sammenlignet med de mellemstore og små kommuner.

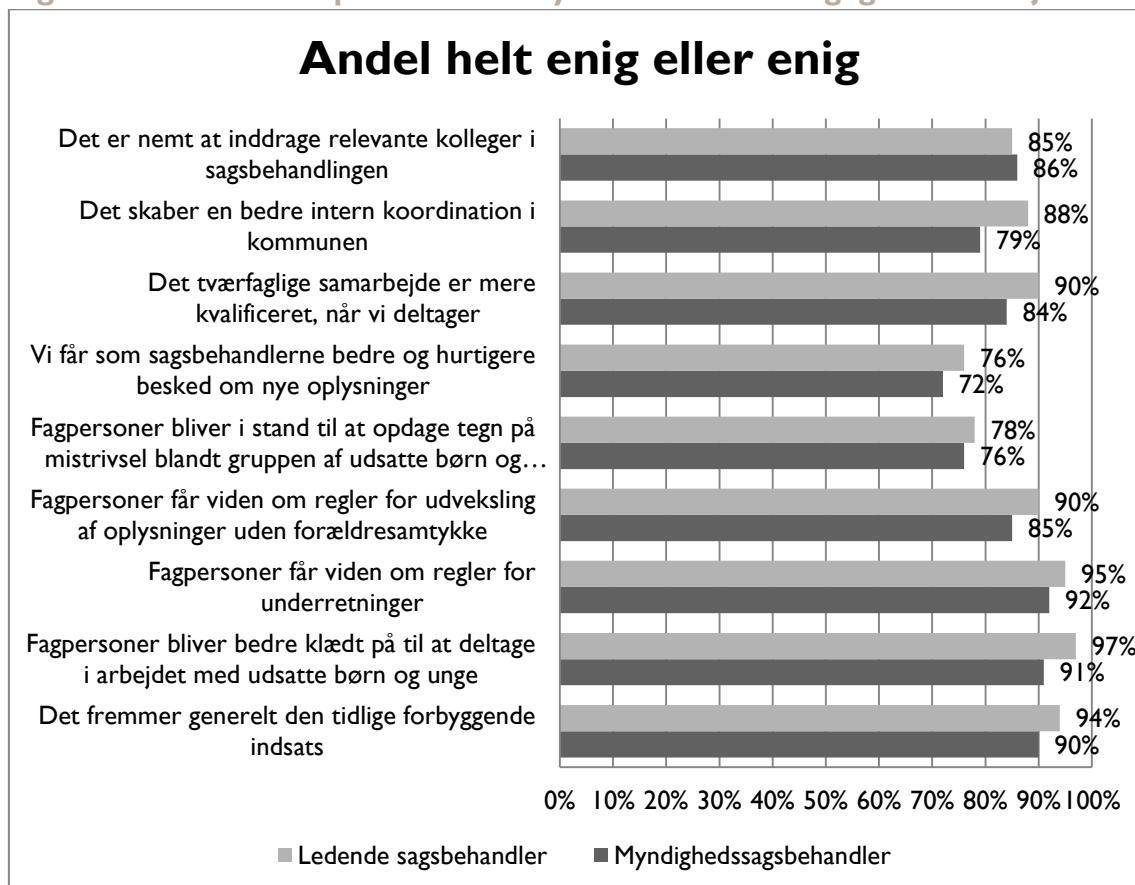
4.3 ERFARINGER MED DET TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE

De tværfaglige teams eller fora er typisk der, hvor kommunens myndighedssagsbehandlere drøfter såvel anonyme som konkrete sager med fagpersoner (eksempelvis skolelærere, sundhedsplejersker og pædagoger). At myndighedssagsbehandlere i hovedparten af de adspurgte kommuner deltager i de tværfaglige fora vidner om, at der rent strukturelt er en platform, for kontakt mellem sagsbehandlerne og fagper-

sonerne, selv om hyppighed og struktur veksler fra kommune til kommune, se kapitel 4.2. Af de adspurgte sagsbehandlere i spørgeskemaundersøgelsen, som har erfaring med at deltage i de tværfaglige teams eller fora, tilkendegiver 90 %, at de tværfaglige team eller fora fremmer en tidlig forebyggende indsats.³⁴

Nedenstående figur viser andelen af ledende og myndighedssagsbehandlere, der er helt enige eller enige i en række udsagn vedrørende deres udbytte af at deltage i de tværfaglige teams eller fora.

Figur 6: Hvad er din oplevelse af udbyttet af det tværfaglige samarbejde?



Kilde: Survey B og C, (n = 80, 374). Procentsatserne angiver andelen der har svaret enig eller helt enig.³⁵

Sagsbehandlerne, der deltog i undersøgelsen, er samlet set overvejende positive vedrørende udbyttet af samarbejdet i de tværfaglige teams og fora. Der vurderes at det bidrager til eksempelvis øget inddragelse og bedre kommunikation mellem sagsbehandlere og fagpersoner. Samarbejdet er således ifølge sagsbehandlerne med til at understøtte en tidlig indsats over for målgruppen af børn og unge med behov for sær-

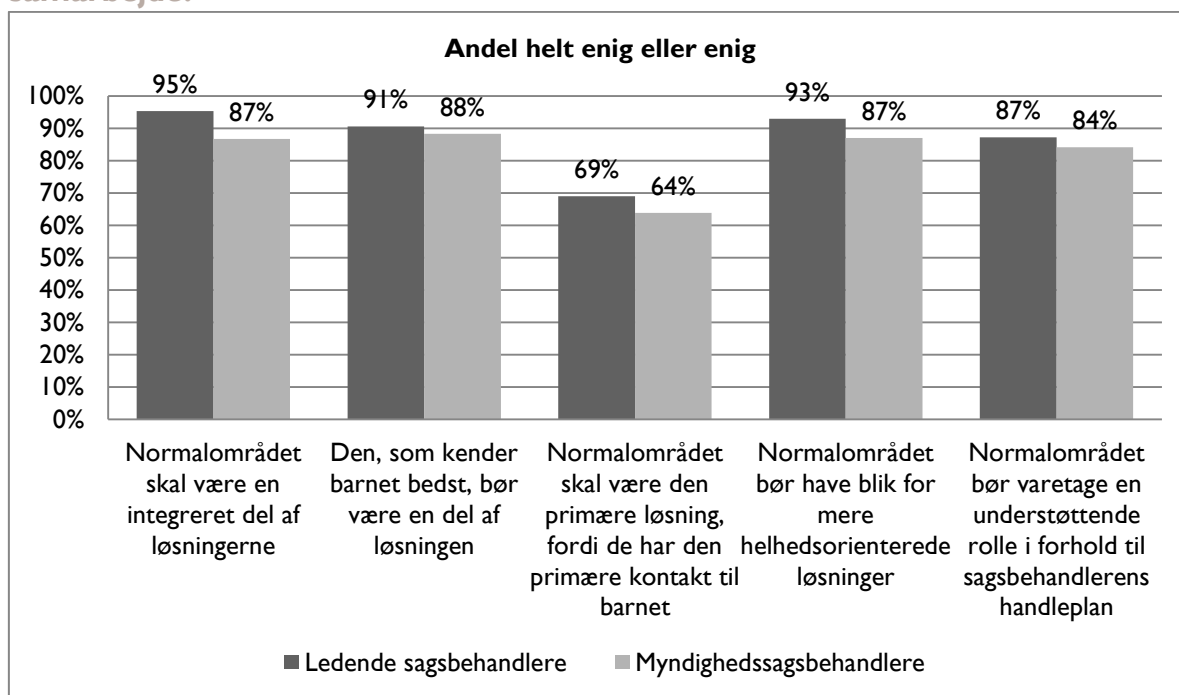
³⁴ Survey C: *Hvad er din oplevelse af udbyttet af, at du som myndighedssagsbehandler deltager i det tværfaglige team eller fora* (n = 595).

³⁵ Survey B: *Hvad er din oplevelse af udbyttet af myndighedssagsbehandler deltagelse i det tværfaglige team eller fora?* Survey C: *Hvad er din oplevelse af udbyttet af, at du som myndighedssagsbehandler deltagelse i det tværfaglige team eller fora?* Kun myndighedssagsbehandlere, som har tilkendegivet, at de har erfaringer med at deltage i det tværfaglige samarbejde har besvaret ovennævnte spørgsmål.

lig støtte.³⁶ Der er en svag tendens til, at en større andel af ledende sagsbehandlere end myndighedssagsbehandlere er positive over for udbyttet af samarbejdet.

De to lovbestemmelser vedrører rollefordelingen i eller snitfladerne mellem normal- og myndighedsområdet i forbindelse med løsningen af udfordringer for et konkret barn eller en ung. De ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere er blevet spurgt om deres opfattelse af denne rollefordeling. I figuren vises, hvilken rolle normalområdet efter de ledende sagsbehandlernes og myndighedssagsbehandlernes opfattelse skal spille i det tværfaglige samarbejde.

Figur 7: Hvilken rolle bør normalområdet spille i det tværfaglige samarbejde?



Kilde: Survey B, n=87 og Survey C, n = 574.

Den overvejende andel af både ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere mener, at normalområdet skal spille en integreret og væsentlig rolle i løsningen af problemer for gruppen af børn og unge med behov for særlig støtte. Dem, som kender barnet bedst skal være en del af løsningen. Samtidig mener en stor del af begge grupper, at normalområdet bør være mere helhedsorienteret og understøttende i forhold til sagsbehandlerens handleplan. Ca. 2/3 svarer, at normalområdet skal være den *primære* løsning pga. områdets nærhed til barnet. Igen er der en svag tendens til forskelle i opfattelse mellem gruppen af ledende sagsbehandlere og gruppen af myndighedssagsbehandlere. De ledende sagsbehandlere tillægger således gennemgående normalområdet en større vægt i forhold til samarbejde og løsninger.

Diskussionen om rollefordeling relaterer sig desuden til grænsefladen mellem hvornår et problem kan løses i regi af normalområdet, og hvor det overgår til myndighedsområdet. Med præciseringen af den skærpede underretningspligt er det som nævnt understreget, at en fagperson ikke skal søge at løse problemstillingen i eget regi eller

³⁶ Dette resultat understøttes også af fagpersoner, der deltog i caseundersøgelsen.

vurdere om et barn vil kunne opnå støtte via Servicelovens bestemmelser, før der underrettes.

Fremskudt sagsbehandling

Fremskudt sagsbehandling på skolerne har været et af de initiativer, som har været drøftet der vil fremme det tværfaglige samarbejde og den tidlige indsats.³⁷ Fremskudt sagsbehandling dækker over, at socialrådgivere fysisk er placerede på skolerne. 24 % af de adspurgte ledende sagsbehandlere bekræfter, at deres kommune har socialrådgivere fysisk placeret på skolerne. Lidt flere kommuner, som har justeret deres strategi som direkte følge af ændringerne i Serviceloven, har arbejdet med fremskudt sagsbehandling på skolerne sammenlignet med de kommuner som ikke har ændret strategi.³⁸ I 2/3 af de store kommuner har fremskudt sagsbehandling. Det er en større andel sammenlignet med de små og mellemstore kommuner.³⁹ I de kommuner, hvor sagsbehandlere sidder på skolerne, er det oftest 1-2 dage om ugen, mens der resten af tiden arbejdes ude hos familierne eller i myndighedsafdelingen på kommunen.

Hovedparten af de kommuner, som har erfaring med fremskudt sagsbehandling, er enige i, at der er positive fordele ved denne ordning. Blandt andet erklærer hovedparten af de ledende sagsbehandlere, der i disse kommuner deltog i undersøgelsen, sig enige eller delvis enige i:

- at den tidlige indsats og det tværfaglige samarbejde fremmes (henholdsvis 87 % og 91 %)
- at fagpersoner får større kendskab til de to lovbestemmelser (82 %)
- at fagpersoner er mere opmærksomme på børn og unges signaler ved mistrivsel (68 %)
- At bekymringsniveauet ved sager adresseres hurtigere (86 %)⁴⁰.

Under 10 % udtrykker, at det ingen betydning har, eller at det tværfaglige samarbejde ikke forbedres gennem fremskudt sagsbehandling på skolerne.⁴¹

4.4 DEN TVÆRFAGLIGE ORGANISERING OG DET TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE I DE TI CASEKOMMUNER

I dette afsnit beskrives det tværfaglige samarbejde i de ti casekommuner. Alle casekommuner arbejder med tværfaglig koordination af og samarbejde i forhold til gruppen af børn og unge med behov for særlig støtte. Nedenfor vises en oversigt over,

³⁷ *Folkesundhed og kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012). Ibid.; Social- og Integrationsministeriet (2012). Faktaark. Overgrebspakken - samlet indsats til beskyttelse af børn mod overgreb.*

³⁸ 53 % af de kommuner, som har justeret deres strategi, har sagsbehandlere siddende på skolerne. Kilde: Survey A, n = 10. Det er dog en forholdsvis lille andel af kommuner, hvorfor resultatet skal tolkes med forbehold herfor.

³⁹ Survey B: Er sagsbehandlere fysisk placeret på skoler? (n = 90). Henholdsvis 33 %, 19 % og 15 % af ledende sagsbehandlere i de store, mellem store og små kommuner svarer ja hertil. Der er dog en overvægt af ledende sagsbehandlere fra store kommuner, som har deltaget i surveyen, se appendiks i kapitel 8.

⁴⁰ I tabel 3 i afsnit 5.2 er der en nærmere definition af begrebet bekymringsniveau

⁴¹ N = 22, da kun de 24 % af kommunerne, der har sagsbehandlere placeret på skoler har svaret på spørgsmålet.

hvordan de ti casekommuners sociale forvaltninger overordnet er organiseret, og på hvilken måde myndighedssagsbehandlerne inddrages i det tværfaglige samarbejde.

Tabel 2: Oversigt over den tværfaglige organisering i de ti casekommuner

Kommune	Organisering	Deltager myndighedssagsbehandlere i det tværfaglige team eller fora?	Sidder myndighedssagsbehandlerne på skolerne i kommunen?
Allerød	Ikke oplyst	Ja, en gang imellem	
Hjørring	Distrikt	Ja, altid	Ja, udvalgte skoler
Mariagerfjord	Distrikt/Foranstaltningstyper	Ja, altid	
Norrdjurs	Distrikt	Ja, altid	Ja, udvalgte skoler
Nordfyn	Distrikt	Ja, altid	Ja, udvalgte skoler
Rødovre	Foranstaltningstyper	Ja, altid	
Sønderborg	Distrikt	Ja, altid	
Vejle	Barnets alder	Ja, altid	
Vordingborg	Distrikt	Ja, altid	Ja, udvalgte skoler
Aarhus	Distrikt/Barnets alder/ Foranstaltningstyper	Ja, altid	

Kilde: Survey A.

I de fire efterfølgende underafsnit beskrives først casekommunernes overordnede udbytte og understøttelse af det tværfaglige samarbejde. Dernæst beskrives casekommunernes struktur for det tværfaglige samarbejde samt procedurer for drøftelse af sager. Og endelig drøftes udfordringer ved det tværfaglige samarbejde

Overordnet udbytte og understøttelse af det tværfaglige samarbejde

Såvel fagpersoner som sagsbehandlere på tværs af casekommunerne giver udtryk for, at det tværfaglige samarbejde giver mulighed for at nedbryde forståelsesbaserede barrierer mellem normal- og myndighedsområdet. Selvom der er udfordringer i at samarbejde på tværs, fremhæves det i de ti kommuner på tværs af myndigheds- og normalområdet, at man får en større forståelse for de forskellige vilkår og rammer, som fagpersoner og myndighedssagsbehandlere arbejder under.

Nogle sagsbehandlere, der deltog i fokusgrupperne, fremhæver, at de har fået mulighed for at fortælle fagpersoner om processen i et sagsforløb, herunder lovgivningens betydning i disse processer samt videregive nogle værktøjer til fagpersonerne til det videre samarbejde med eksempelvis forældrene. Samtidig fremhæver de samme sagsbehandlere, at de får viden om de kompetencer og indsatser, som ligger i normalområdets regi.

Derudover har deltagelse i de formelle netværk ifølge sagsbehandlere og fagpersoner, den betydning, at de er med til at understøtte og vedligeholde mere uformelle netværk, hvorigennem det tværfaglige samarbejde også finder sted.

Analysen af casekommunernes skriftlige materiale viser, som i den landsdækkende undersøgelse, at de fleste af kommunerne arbejder med forskellige redskaber og skabeloner til at understøtte det tværfaglige samarbejde. Det kan være håndbøger, der beskriver processer og forløbet. Derudover kan det være skabeloner for indstilling til sager, som beskrevet ovenfor, samtykkeerklæringer fra forældre, underretningsskabeloner samt skemaer, der vejleder i bekymringsniveau.

En casekommune arbejder eksempelvis med netværksplaner og sikkerhedsplaner ud fra tilgangen Science of Safety og en anden med en stafetlog. Der er forskel på, hvor omfattende et materiale og vejledning, der er udviklet af kommunerne og i hvilken form. Formen kan spænde fra meget velstrukturerede hjemmesider til materiale samlet i en håndbog tilgængelig på intranettet eller skabeloner.

I et flertal af de ti casekommuner giver fagpersonerne, der deltog i fokusgrupperne udtryk for, at de er bevidste om, at der i kommunen findes vejledninger, der blandt andet angiver, hvilke tegn hos børn og unge med behov for særligt støtte, man som fagperson skal være opmærksom på. Dog viser telefoninterviewundersøgelsen blandt fagpersoner, dvs. lærere, pædagoger og sundhedsplejersker, at mere end halvdelen af fagpersonerne angiver, at de enten ikke ved om der findes en vejledning eller ikke mener, at der findes vejledning. Flertallet af fagpersonerne giver udtryk for, at de i højere grad mangler tid til at sætte sig ind i det eksisterende materiale mere end de savner yderligere materiale eller vejledninger.

Ad hoc eller formel organisering

De ti casekommuner er organiseret forskelligt i forhold til det tværfaglige samarbejde. De ti casekommuners modeller for organisering af det tværfaglige samarbejde varierer på tværs af:

- Grad af formalisering
- Intensitet og mødefrekvens
- Ansvarsfordeling og procesansvar mellem socialforvaltning og faggrupper
- Hvor mange og hvilke faggrupper samarbejdet omfatter
- Indholdet i samarbejdet

På baggrund af resultaterne af interviewene i caseundersøgelsen kan man opstille de ti kommuner på et kontinuum, der går fra ad hoc organiseret tværfagligt samarbejde til formelt organiseret tværfagligt samarbejde.

Faktaboks - Et eksempel på anvendelse af metoder og redskaber:

Stafetholder og stafetlog

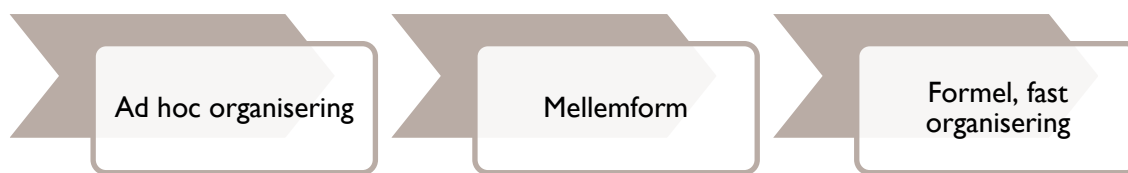
Samarbejdsmodellen indebærer, at der er en stafetholder, og at der oprettes en stafetlog. Det skal sikre en ensartet måde at håndtere udfordringerne på i forbindelse med tidlig opsporing og koordination for børn og unge med særlige behov.

Niveau 1: Hvis der opstår en bekymring for et barn, bliver man som medarbejder umiddelbart stafetholder. Opgaven består i første omgang i at konkretisere sin bekymring, f.eks. ved at anvende observations-skemaet og dele bekymring.

Niveau 2: Hvis det vurderes at andre aktører skal involveres i indsatsen, og sagen derfor skal drøftes på et lokaliseringmøde, er det lederen af institutionen, der skal være stafetholder, medmindre andet aftales.

Niveau 3: Når sagen forankres i myndighedsområdet, eksempelvis i forbindelse med en underretning, vil rådgiveren være stafetholder.

Figur 8: Organisationsformer i det tværfaglige samarbejde



Hovedparten af de ti casekommuner har således formelt organiserede tværfaglige fora⁴², hvilket stemmer overens med resultatet af den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

Nedenfor beskrives casekommunernes struktur og erfaring med henholdsvis den ad hoc baserede organisering og den formelle, faste form for organisering af det tværfaglige samarbejde. Beskrivelsen tager udgangspunkt i analyser af indsamlet skriftligt materiale fra de ti casekommuner og resultaterne af kvalitative interview med ledende sagsbehandlere og fokusgrupper med sagsbehandlere og fagpersoner.

Ad hoc organisering

De casekommuner, hvis tværfaglige samarbejde er **ad hoc organiseret**, er ofte karakteriseret ved, at samarbejdet udspiller sig om konkrete børns problemstillinger. Det tværfaglige samarbejde i disse casekommuner er kendetegnet ved samarbejde om de konkrete sager, men ingen faste mødetidspunkter eller fast mødedeltagerkreds. Man mødes tværfagligt, når der er behov herfor med udgangspunkt i et konkret barn eller ungs problemstilling.

De ad hoc teams, som mødes, er fx sat op med deltagelse af de fagpersoner, som er tættest på barnet og dets familie. Samarbejdet i ad hoc organiseringen er personbåret og afhængigt af, at den enkelte fagperson eller sagsbehandler tilrettelægger møder, når der er behov herfor. Inklusionsindsatser er typisk decentralt styrede gennem drøftelser i netværk eksempelvis med deltagelse af enten flere eller den samme faggruppe på tværs af institutioner.

I en af casekommunerne karakteriserer fagpersoner deres organisering af det tværfaglige samarbejde som enkeltsagsstyret, hvor man kun samarbejder på tværs, når der er en konkret bekymring. En anden model i en af de andre casekommuner er, at det tværfaglige samarbejde er forankret på skolerne. Der kan i den samme kommune være stor forskel på, hvordan det tværfaglige samarbejde afvikles eksempelvis på tværs af distrikter. Nogle distrikter kan have valgt en ren ad hoc model, mens andre distrikter i samme kommune har en mere formaliseret struktur for det tværfaglige samarbejde.

Andre casekommuner har erfaring med at arbejde med netværksmøder, hvor initiativet til møderne er baseret på, at den, der ser problemet, indkalder til et møde, hvis forældrene samtykker. Initiativet til at indkalde til et møde kan dermed ligge hos en skoleforvaltning eller forvaltning for Børn & Unge, en Socialforvaltning, PPR, daginstitution eller skoler. Opfattelsen i disse tilfælde er, at den der ser en bekymring, har medansvar for, at det løses. Der arbejdes i en enkelt af disse casekommuner med

⁴² To kommuners tværfaglige organisering kan karakteriseres som mere ad hoc-organiseringer, tre som en mellemform og de sidste fem har en formel, fast struktur.

en stafetlog, hvor en medarbejder (stafetholder) er ansvarlig for at koordinere samarbejdet og registrere det i en stafetlog, se nedenfor.⁴³

En alternativ form blandt kommuner med ad hoc baseret organisering er at lade en fagkoordinator være ansvarlig for indkaldelse til tværfaglige møder. Mødefrekvensen er varierende hos casekommunerne. Fælles for disse kommuner er, at fagkoordinator får tilsendt bekymringer, som så efter behov sættes på dagsordenen til drøftelse. Bekymringerne på møderne kan enten behandles i anonym form eller ved, at barnet er navngivet. I sidstnævnte tilfælde inviteres forældrene til at deltage på møderne, eller der indhentes samtykke fra forældrene til, at bekymringen vedrørende deres barn kan drøftes af fagpersoner og sagsbehandlere.

I disse kommuner med ad-hoc organisering er socialrådgiverne typisk ikke placeret på skoler eller andre decentrale institutioner. Blandt såvel ledelsen, myndighed og fagpersoner i kommuner med ad-hoc organisering gives der udtryk for en uvished om, hvad de konkret får ud af det tværfaglige samarbejde. I fire af casekommunerne nævner ledende sagsbehandlere og sagsbehandlere i interviewene og fokusgrupperne, at de er i en omstrukturingsfase i forhold til det tværfaglige samarbejde. Det tyder på, at man endnu ikke har fundet den rette form for dette samarbejde. Omstruktureringerne handler fx om at gå fra ad hoc til mere formel organisering eller placering af sagsbehandlere på skolerne.

Formel organisering
Formelt organiseret tværfagligt samarbejde er karakteriseret ved faste møder med fast mødefrekvens. Som oftest er der socialrådgivere placeret på skoler i casekommuner med formaliseret tværfagligt samarbejde. Der er en fast mødedeltagerkreds, hvor der udover sagsbehandlere sikres repræsentation fra bestemte institutioner såsom skoler, PPR, SSP, dagtilbud, sundhedspleje mv. Udover faste mødepersoner er der mulighed for indkaldelse af yderligere

Faktaboks - Et eksempel på organisering af tværfagligt samarbejde:

Tværfagligt teammøde

I hvert distrikt er der mulighed for at afholde tværfaglige teammøder. De tværfaglige teammøder giver dig mulighed for at drøfte en bekymring omkring et barn/en ung med flere forskellige fagspecialister, som har særlig viden om børn og unges udvikling indenfor sundhed, psykologi, sprog eller sociale forhold.

Inden du indkalder til et tværfagligt teammøde: Inden du indkalder til et tværfagligt teammøde forventes det, at du har drøftet barnets/den unges situation i eget fagligt regi. Hvis der er grund til bekymringen - kontaktes forældrene med henblik på at få et tæt samarbejde så tidligt som muligt, er det en ung, inddrages denne tillige i samarbejdet.

Hvad kan jeg bruge de tværfaglige teammøder til? Tværfaglige teammøder er flerfaglige. Det betyder, at den bekymring du har for barnet/den unge omhandler flere eller mere komplekse dele af barnets/den unges eller familiens liv.

Hvem deltager i et tværfagligt teammøde? På et tværfagligt teammøde deltager distriktets faste medlemmer: teamkoordinatoren, familierådgiveren, sundhedsplejersken og PPR psykologen. Derudover deltager repræsentanter fra barnets/den unges skole eller daginstitution/dagleje, samt andre ad hoc fagpersoner efter behov. Forældrene, der anses som de vigtigste deltagere i et tværfagligt teammøde, deltager naturligvis også.

Hvornår afholdes der tværfagligt teammøde? De tværfaglige teammøder afholdes på faste ugedage hver uge. Du kan se på kommunes hjemmeside, hvornår der afholdes tværfaglige teammøder i dit distrikt.

⁴³ Se også *Folkesundhed og kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012)*.

relevante fagpersoner. Der er faste strukturelle rammer for indkaldelse til og afholdelse af møder samt udarbejdelse af dagsorden. Der er typisk udpeget en ansvarlig tovholder for de tværfaglige fora. Langt de fleste af disse kommuner opererer dog også med mulighed for at afholde ad hoc-møder i forbindelse med konkrete sager som supplement til de formelle møder.

Der er typisk en fast procedure i forhold til at melde sager ind til drøftelse i det tværfaglige samarbejde. Hvilke sager, der kan tages op, varierer dog fra kommune til kommune. I nogle casekommuner er der kun tale om anonyme drøftelser. I andre casekommuner er der tale om navngivne børn og unge under forudsætning af forudgående indhentning af samtykke hos forældrene eller med eventuel deltagelse af forældrene. I nogle casekommuner er der forskellige mødefora for drøftelser af henholdsvis anonymiserede og navngivne børn og unge.

Et eksempel fra en af casekommunerne på en formel organisering er, at det tværfaglige forum er forankret i kommunens skoledistrikt, hvor skolelederen er formand for det tværfaglige fora og sørger for at planlægge og afvikle møderne. Der deltager derudover en familierådgiver eller sagsbehandler. I dette fora tages konkrete sager også op, hvor den enkelte fagperson kan indstille sager til drøftelse. Herefter indbydes den relevante fagperson, øvrige fagpersoner omkring barnet og forældrene typisk i tillæg til de faste medlemmer af det tværfaglige forum til at drøfte den konkrete sag. Der anvendes i denne kommune en skabelon til indstilling af sager til drøftelse på de tværfaglige møder.

Opsummering

På baggrund af evalueringens afdækning af det tværfaglige samarbejde i alle ti casekommuner, er det vurderingen, at det tværfaglige samarbejde ofte i de ad hoc organiserede samarbejder, bliver afhængigt af fagpersonernes individuelle velvilje.

Uanset om casekommunen har en ad hoc eller mere formaliseret organisering gives der generelt i alle casekommuner blandt såvel fagpersoner som sagsbehandlere, der deltog i fokusgrupperne, udtryk for, at det tværfaglige samarbejde muliggør en tidligere indsats. De årsager som fagpersoner og sagsbehandlere angiver, er eksempelvis, at der kommer flere øjne på børnene og deres problemstilling på et tidligere stadie. Problematikken kan håndteres i normalområdet længere og bevares i barnets lokale miljø, hvis dette er muligt.

"Vi er glade, når det bliver i normalområdet. Og selvom det ender med at blive en sag inde hos mig, så føler jeg, at jeg har fået en større viden om, hvad der foregår. Det er et bedre udgangspunkt for arbejdet, fordi det er en sag, som har været med på et teammøde." (Sagsbehandler, fokusgruppe)

Drøftelse af sager på tværfaglige møder

Nedenfor beskrives med udgangspunkt i interviewundersøgelsen med ledende sagsbehandlere, sagsbehandlere og fagpersoner, hvordan de konkrete sager drøftes på de tværfaglige møder i de ti casekommuner. Der kan sondres mellem to typer af mødeformer i casekommunernes tværfaglige samarbejde.

Konsultative møder er generelt karakteriseret ved, at relevante fagpersoner er samlet for at diskutere og sparre om et anonymt barns problemstilling. Det er som udgangspunkt et forum, hvor en fagpersons bekymring diskuteres og belyses ud fra forskellige fagpersonernes faglige vinkel på sagen. Formen kan også være, at forældre-

ne deltager, eller der er søgt om forældresamtykke til at drøfte barnets problemstilling i ikke anonymiseret form.

Netværksmøder har i de fleste casekommuner karakter af et forum, hvor konkrete, kendte problemstillinger drøftes. Forældrene er altid inviteret med. Det kan både være et forum, som bruges i den tidlige indsats, eller for at koordinere i en allerede oprettet en sag i kommunen.

Konsultative møder, hvor sager drøftes i anonymiseret form er en metode, som anvendes i stort set alle casekommuner. Ud over skabeloner til indstilling af sager i de tværfaglige fora, anvender nogle af casekommunerne ifølge de ledende sagsbehandlere en bekymringskabelon til vurdering af problemstillingerne.

Såfremt sagsbehandlerne deltager i sådanne møder, yder de konsultativ rådgivning og bistand til fagpersonerne i normalområdet i forhold til håndtering af problemstillingerne og et eventuelt videre forløb. Et centralt punkt i rådgivningen er, hvorvidt normalområdet selv kan håndtere problemstillingen, eller om den har en sådan karakter, at myndighedsområdet skal inddrages mere formelt.

I langt de fleste casekommuner fremhæver både sagsbehandlere og fagpersoner, at de har positive erfaringer med konsultative møder, hvor sager behandles anonymt. Enkelte fagpersoner i især de små casekommuner nævner dog, at det kan være vanskeligt at bevare problemstillingens anonymitet, særligt i afgrænsede lokalområder karakteriseret ved stort personkendskab blandt de professionelle og dermed en 'alle kender alle'-udfordring. En enkelt casekommune har valgt at gå bort fra den anonymiserede tilgang, fordi det ikke lykkedes at etablere et forum, hvor det var trygt for fagpersoner at drøfte problemstillinger uden risiko for at sætte anonymiteten de facto ud af kraft.

På baggrund af analysen af den konsultative mødeform i casekommunerne vurderes det dog, af formen, hvor sager skal meldes ind til drøftelse, uanset om de er anonyme eller ej, overlader det til den enkelte fagperson at skønne, hvornår en sag har en sådan karakter, at den skal drøftes i et tværfagligt forum. Det gælder uanset, om det tværfaglige forum er organiseret med fast eller ad hoc mødestruktur. Det vurderes også, at når initiativet til at melde sager ind overlades til den enkelte fagperson, er der en risiko for, at enkelte fagpersoner afstår fra at melde sager ind, blandt andet fordi det kræver, at de føler sig i stand til at fremstille sager i et sådant forum.

Såvel sagsbehandlere som fagpersoner i en del af casekommunerne giver udtryk for, at en af udfordringerne er, at det bliver person- og kulturafhængigt, hvordan sagerne bliver behandlet. Drøftelsen vil eksempelvis bygge på den enkelte fagpersons ønske om eller evne til at fremlægge og perspektivere problemstillingen vedrørende det konkrete barn. I den sammenhæng er et af resultaterne fra den tidligere kortlægning af det tværfaglige samarbejde, at grundige og let tilgængelige handlevejledninger kan understøtte det forebyggende arbejde, ligesom de kan være med til at sikre ensartede procedurer i kommunen.⁴⁴

⁴⁴ *Folkesundhed og kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012 og 2012a).*

"Det er bare sådan, at hvis den enkelte lærer synes, at det er en privat sag, så bliver den ikke underrettet. Der er stor forskel på, hvornår man griber til videre handling. Om det er et møde eller en underretning". (Sagsbehandler, fokusgruppe)

Såfremt en problemstilling ikke drøftes anonymt, har casekommunerne som praksis, at man enten inviterer forældrene eller får deres samtykke til, at barnets problemstilling kan drøftes. Dvs. man fremhæver ikke § 49a som en mulighed i denne sammenhæng (se endvidere kapitel 4.4). Casekommunerne har blandede erfaringer med, at forældrene deltager i møderne. Det kan ifølge sagsbehandlere og fagpersoner spænde fra, at forældre kan føle, at det er ubehageligt at deltage, til at der, særligt i forhold til et mere langsigtet forløb, er positive erfaringer med, at forældrene inddrages så tidligt som muligt.

Det understøttes også i den tidligere foretagne kortlægning af det tværfaglige samarbejde, hvor en af konklusionerne er, at forældreinddragelser er centralt i forhold til børn og unge med behov for særlig støtte, men også, at inddragelsen kræver særlig opmærksomhed og skal ske kontinuerligt. Forældrenes deltagelse i tværfaglige møder stiller krav til mødeform og struktur.⁴⁵ Fagpersoner i en af casekommunerne fremhæver eksempelvis, at man skulle prøve sig frem for at finde en god form, der var i stand til at rumme forældrenes inddragelse.

En enkelt casekommune efterlyser, at man i tillæg til tværfaglige møder, hvor man drøfter konkrete bekymringer, også mødes og drøfter mere generelle emner og problemstillinger i forhold til den samlede gruppe eller forskellige grupper af børn med behov for særlig støtte. I en anden casekommune afprøves netop denne model, hvor generelle drøftelser og videndeling sættes på dagsordenen i de tilfælde, hvor der ikke er indstillet konkrete bekymringer til drøftelse på de tværfaglige møder.

Udfordringer ved det tværfaglige samarbejde

På baggrund af analysen af det tværfaglige samarbejde i de ti casekommuner kan der fremhæves fire tværgående udfordringer. Den første drejer sig om relationen mellem aktørerne i det tværfaglige samarbejde, som ofte er præget af manglende gensidig forståelse for hinandens arbejdsområder og -vilkår. Dernæst rejses en udfordring vedrørende uklar ansvarsfordeling og i forlængelse heraf en ressourcemæssig udfordring. Og endelig efterlyses en forventningsafstemning i de tværfaglige samarbejder.

1. Manglende gensidig forståelse for hinandens arbejdsområder og -vilkår.

Selvom casekommunerne generelt fremhæver positive erfaringer med samspillet i det tværfaglige samarbejde, er det en udfordring, at sagsbehandlere og fagpersoner ikke gensidigt har forståelse for hinandens arbejdsområder og arbejdsvilkår. Det kommer til udtryk ved, at man eksempelvis ikke kender hinandens beføjelser. Men også ved at der er forskel på professioner og deres kendskab til og tradition for samarbejde med andre faggrupper.

Fagpersoner og sagsbehandlere har i kraft af deres forskellige uddannelsesmæssige baggrund forskellige faglige vinkler på en problemstilling. Sagsbehandlerne, der deltog i fokusgrupperne i et par af casekommunerne, fremhæver, at nogle fagpersoner primært ser på det enkelte barn, mens

⁴⁵ Folkesundhed og kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012 og 2012a).

myndighedspersoner i højere grad inddrager barnets kontekst. I det socialfaglige arbejde med børn med behov for særlig støtte er der en tendens til at undersøge barnets ressourcer og behov, herunder behov i forhold til familien og barnets øvrige sociale netværk og ikke kun se på barnets specifikke udfordringer.⁴⁶

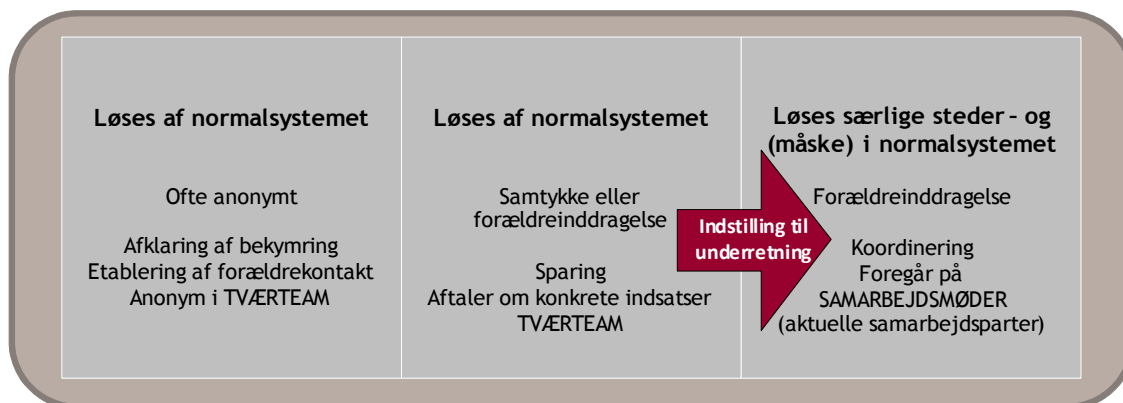
En anden udfordring er, at organiseringen af de formelle tværfaglige fora mange gange er forankret omkring skolen. Det kan betyde, at man ikke altid får bekymring taget op fra andre faggrupper. En casekommune oplever eksempelvis, at daginstitutioner kun sjældent benytter sig af muligheden for at indstille bekymringer på de tværfaglige møder.

"Vi er meget monofaglige, som så siger, at vi er tværfaglige, fordi vi mødes. Men vi har ikke en tradition for at være ægte tværfaglige." (Sagsbehandler, fokus-gruppe)

"Det kan også være en udfordring, at vi er to forskellige verdener, som skal mødes på midten om en problematik. Og så enes om det. Det er ikke sikkert, at vi er enige om, hvor problemstillingen er." (Sagsbehandler, fokusgruppe)

2. Uklar rolle og -ansvarsfordeling

Ifølge både fagpersoner og sagsbehandlere i casekommunerne opstår der indimellem uklarheder om roller og ansvarsfordeling, når forskellige faggrupper i forskellige domæner og hierarkier samarbejder. Der kan eksempelvis efter tværfaglige møder opstå tvivl om hvem der udfører hvad som næste skridt i en bekymring. En casekommune prøver at illustrere ansvarsområder på følgende måde:



"Det er også farligt at slippe en sag for tidligt i den forstand, at nogen har videregivet ansvaret uden at være sikker på, hvem der har grebet, og om der bliver gjort nogle foranstaltninger. Det er to balancer, man skal tilpasse sig. Enten kan man tage ejerskabet over en sag, eller også ved man ikke alt og kan kun bidrage med få ting". (Ledende sagsbehandler)

⁴⁶ Se Mehlbye m.fl. (2011). Et eksempel på en model, som anvendes til at kortlægge barnets ressourcer og barnets behov og ser barnet i dets sociale kontekst snarere end at fokusere alene på barnets problemer, er ICS.

3. Ressourceproblematik

Selv om det tværfaglige samarbejde er prioriteret højt, viser resultaterne fra caseundersøgelsen, at der er en ressourceproblematik, som eksempelvis kommer til udtryk i overvejelser om, hvor mange møder, der skal afholdes og hvilke personer, som det er nødvendigt deltager. Det tværfaglige samarbejde opfattes ifølge nogle sagsbehandlere i fokusgrupperne som ressourcekrævende for fagpersonerne at deltage i. Nogle sagsbehandlere fremhæver også, at der kan være en udfordring, hvornår sagsbehandlerne skal inddrages i processen. Sagsbehandlerne i en enkelt casekommune synes, at de ofte inddrages for tidligt i processen, hvor problemstillingen hos barnet eller den unge vurderes som havende en for lav bekymringsgrad.

I disse tilfælde betragter sagsbehandlerne det som unødigt ressourcekrævende at blive inddraget. Med udgangspunkt i evalueringens resultater på dette punkt, vurderes det, at det er væsentligt, at der er ledelsesmæssig fokus på denne problemstilling i kommunerne, såfremt prioriteringen af det tværfaglige samarbejde skal fastholdes.

4. Manglende forventningsafstemning

Nogle sagsbehandlere oplever at de mødes med forventninger fra normalområdet, som er større end det, de kan indfri. Der nævnes eksempelvis tilfælde, hvor normalområdet har en opfattelse af, at sagsbehandlerne har en bevillingskompetence og kan bidrage med ressourcer til det tværfaglige samarbejde. Sagsbehandlerne ser primært deres rolle som at bidrage med konsultativ bistand i de tværfaglige fora.

Der mangler flere steder en præcisering af, at mødernes karakter er *forebyggende møder* og ikke *bevillingsmøder*. Enkelte af casekommunerne har udarbejdet retningslinjer for de tværfaglige forum for at imødegå denne udfordring. Generelt efterspørges der især fra sagsbehandlerside, at der laves en forventningsafstemning i forhold til denne problemstilling. Det understøttes også i den tidligere kortlægning af det tværfaglige samarbejde, hvor det konkluderes, at det ved implementering af projekter med socialrådgivere på skoler, er vigtigt med ledelsesopbakning og udarbejdelse af klare funktionsbeskrivelser.⁴⁷

4.5 DELKONKLUSION

I de fleste kommuner indgår det tidlige og forebyggende arbejde i deres strategi eller politik for området for børn og unge med behov for særlig støtte. Under halvdelen af kommunerne har dog som led i implementeringen af de to lovbestemmelser ændret deres strategi eller politik. Konklusionen fra deskresearchen er, at kommunerne hovedsagligt har haft *oplyst om præciseringen af underretningspligten* sammenlignet med muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke. Sammenlignet med små og mellemstore kommuner, har flere af de store kommuner introduceret *standardiserede skabeloner og vejledninger* til at understøtte det tværfaglige samarbejde og de to lovbestemmelser. Caseundersøgelsen viser, at i ca. halvdelen af

⁴⁷ Folkesundhed og kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012 og 2012a).

de ti kommuner har der været samarbejde mellem normal- og myndighedsområdet med henblik på at *koordinere implementeringen* af de to lovbestemmelser.

Rammerne omkring den tidlige og forebyggende indsats og det tværfaglige samarbejde er enten decentralisering eller funktionsopdeling, dvs. en afvejning af nærhed til lokalområder og disses borgere og fagpersoner (distrikter) over for en specialiseret viden om forskellige indsatser og målgrupper (foranstaltninger og alder). Hovedparten af kommunerne har en decentral distriktsorganisering af området. Et af de forhold som har betydning for implementeringen af lovbestemmelserne er, at en større andel af fagcheferne i kommuner med en distriktsorganisering mener, at *distriktsorganiseringen fremmer fagpersonernes kendskab til de to lovbestemmelser* sammenlignet med fagchefer, hvis forvaltninger er organiseret ud fra foranstaltningstype eller alder.

Alle kommuner, som deltog i evalueringen på landsplan, har et eller andet form for *tværfagligt forum*. Hovedparten af kommunerne har formelle tværfaglige fora med faste medlemmer og fast mødefrekvens, hvor fagpersoner og sagsbehandlere deltager. Flere store og mellemstore kommuner har en fast struktur for medlemmer og mødefrekvens sammenlignet med små kommuner. I stort set alle kommuner deltager myndighedssagsbehandlerne i de tværfaglige fora.

Der er forskellige arbejdsformer i de tværfaglige fora afhængig af, om de har en formel eller mere fast struktur over for en mere ad hoc baseret struktur. I *formaliserede, faste fora* er der faste procedurer og ansvar for mødeindkaldelse og mødeafvikling. Disse fora er ofte forankret i distrikter. I *ad hoc baserede fora* er samarbejdet ofte afhængigt af fagpersoners individuelle initiativ til drøftelse af sager. Fagpersoner, ledende sagsbehandlere og sagsbehandlere i de ad hoc baserede samarbejdsformer er usikre på, hvad udbyttet af det tværfaglige samarbejde er.

Det er resultatet af både den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse og caseundersøgelsen, at der overordnet er positive erfaringer med det tværfaglige samarbejde, uanset om det ansues fra ledelses- eller fra medarbejderniveau og på tværs af myndigheds- og normalområdet.

På baggrund af spørgeskemaundersøgelserne kan det konkluderes, at et af de forhold som har betydning for implementeringen af de to lovbestemmelser er, at *fagpersoner får kendskab til de to regler, når sagsbehandlerne deltager i det tværfaglige samarbejde*. Det udbytte, som fremhæves af ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere på landsplan ved sagsbehandlerens deltagelse i de tværfaglige fora er desuden, at den tidlige indsats fremmes, fagpersoner får viden om børn og unges signaler ved mistrivsel og problemstillinger for børn og de unge adresseres hurtigere. Der er en svag tendens til, at en større andel på ledelsesniveau i myndighedsområdet er positiv over for udbyttet af det tværfaglige samarbejde sammenlignet med sagsbehandlerne.

Gennem det tværfaglige samarbejde fremhæver sagsbehandlere og fagpersoner i casekommunerne, at det er muligt at *nedbryde forståelsesbarrierer* og få større *kendskab til hinandens arbejdsbetingelser*. Caseundersøgelsen viser imidlertid også, at der er udfordringer i samarbejdet, som fx vedrører:

- forskellige traditioner for samarbejde på tværs af faggrupper,
- forankring af det tværfaglige samarbejde på bestemte institutioner (primært skolerne), hvorved andre institutioner ikke inddrages i samme grad,

- uklare snitflader mellem forvaltninger i forhold til det videre forløb, når en bekymring har været drøftet i et tværfagligt forum,
- forskellig viden om arbejdsbetingelser, roller og beføjelser,
- ressourceproblematik.

Resultaterne af undersøgelsen i casekommunerne viser, at arbejdsformen i de tværfaglige samarbejdsfora i høj grad er bygget op om, at der drøftes konkrete problemstillinger vedrørende et barn eller en ung - enten anonymt, med samtykke fra forældre eller under deltagelse af forældre. Hovedparten af casekommunerne har positive erfaringer hermed, men der er en udfordring både i forhold til, hvorvidt anonyme sager 'reelt' er anonyme, særligt i små kommuner, og i forhold til at finde en god form for forældrenes deltagelse på møderne. Derudover er der en udfordring i, at de *anonyme møder* i nogle kommuner bliver set som et *alternativ til § 49a møder*, se kapitel 5.3 for uddybelse heraf.

5 UDVEKSLING AF OPLYSNINGER UDEN FORÆLDRESAMTYKKE - § 49A

Med § 49a er der skabt hjemmel til, at fagpersonale i skole, sundhedspleje, dagtilbud og socialforvaltning kan udveksle oplysninger ved en afklarende samtale eller et afklarende møde om rent private forhold vedrørende et barns eller en ungs personlige eller familiemæssige forhold uden forældresamtykke.⁴⁸ Forudsætningen for udvekslingen af oplysninger uden forældresamtykke er:

- at det er nødvendigt i det tidlige og forebyggende samarbejde om børn og unge med behov for særlig støtte.
- at der er overvejet eller forsøgt at indhente forældresamtykke til udveksling af oplysninger.

§ 49a skal sikre, at den tidlige forebyggende indsats ikke svækkes af, hvorvidt det er muligt at indhente samtykke i den indledende afklarende indsats over for et barn eller en ung, der kan have behov for særlig støtte. Lovbestemmelsen skal understøtte, at fagpersoner kan udveksle oplysninger om et barn eller en ung uden, at de skal være bekymrede for eller usikre over, om de bryder regler for tavshedspligt ved at udveksle fortrolige oplysninger i det tværfaglige samarbejde (se kapitel 3). Muligheden skal støtte op om, at de enkelte fagpersoner i fællesskab kan nå frem til den mest hensigtsmæssige opfølgning på en bekymring for et barns eller en ungs udvikling tidligt i forløbet, og at denne opfølgning koordineres og belyses ud fra flere fagligheder.

Evalueringen belyser i forbindelse med undersøgelsen af kommunernes implementering og anvendelse af § 49a, hvilke initiativer kommunerne har taget med henblik på at implementere § 49a, hvordan reglerne anvendes og opleves blandt ledelse og medarbejdere i myndigheds- og normalområdet. I dette kapitel beskrives først i afsnit 5.1, hvordan kommunerne på landsplan har implementeret lovændringen om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke (§ 49a), og dernæst i afsnit 5.2 og 5.3 hvilke erfaringer kommunerne har med at anvende lovbestemmelsen både på landsplan og i de ti casekommuner.

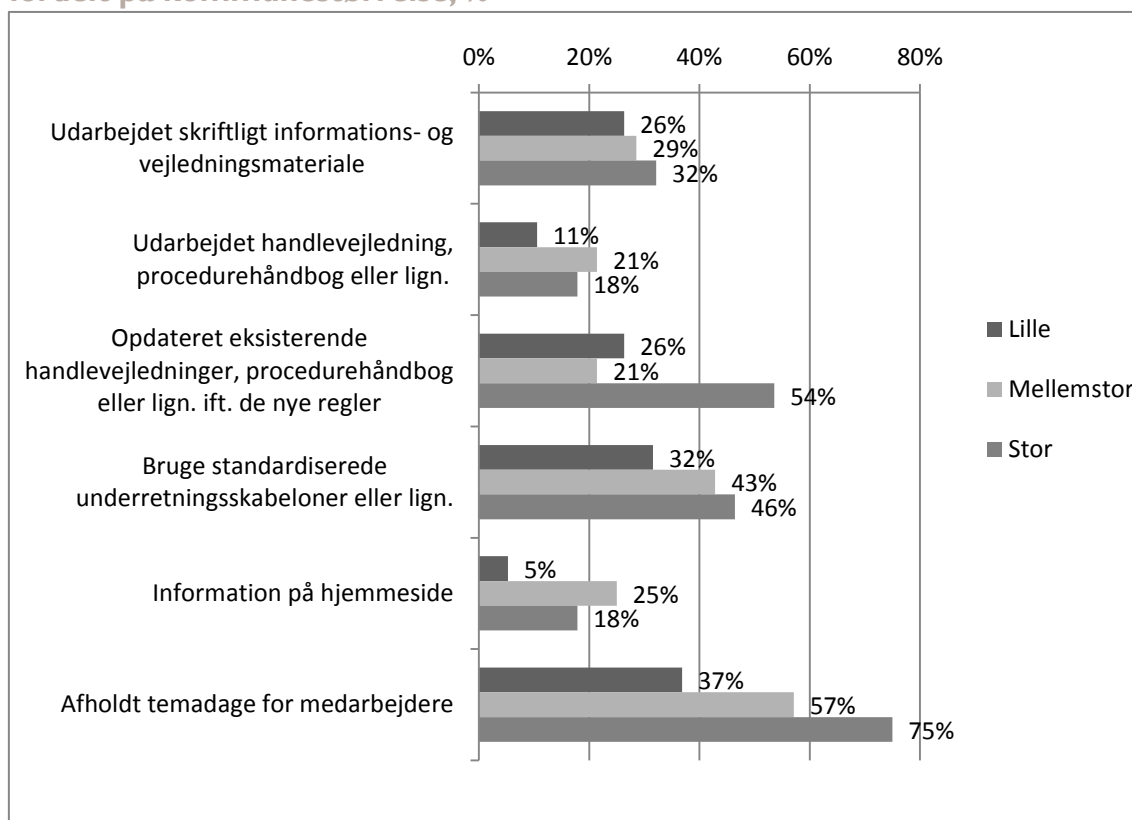
5.1 KOMMUNERNES IMPLEMENTERING AF § 49A

Størstedelen af kommunerne (87 %), der deltog i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse har ifølge fagcheferne taget initiativ til og benyttet , særlige tiltag for at informere om og introducere ændringerne i Servicelovens § 49a.⁴⁹ Dette gælder dog for en større andel af de store kommuner på landsplan sammenlignet med små og mellemstore kommuner, jf. nedenstående figur:

⁴⁸ Se *Socialstyrelsen (2011)*. *Ibid.*

⁴⁹ *Survey A*, *n* = 66.

Figur 9: Kommunale tiltag i forbindelse med implementering af § 49a fordelt på kommunistørrelse, %



Kilde: Survey A, n = 19, 28, 28 (fordelt på små, mellemstore og store kommuner).⁵⁰

Flertallet af kommunerne har ifølge fagcheferne afholdt temadage for medarbejdere og/eller deltaget i Socialstyrelsens og KL's Ledernetværksmøder. Mht. deltagelse i Socialstyrelsens og KL's Ledernetværksmøder skal dette implementeringsinitiativ dog ses i lyset af, at der skal ske en videreformidling fra ledelses- til medarbejderniveau i den enkelte kommune. Derfor er dette ikke i sig selv den mest omfattende implementeringsstrategi. Et tilsvarende antal kommuner har dog afholdt temadage for medarbejderne.

I op til 2/3 af de kommuner, som har afholdt temadage, har fagpersoner fra skole, skolefritidsordning, det kommunale sundhedsvæsen, dagtilbud og fritidshjem deltaget.⁵¹ I de fleste kommuner er det primært skoler og dagtilbud, som har deltaget i temadagene.

Yderligere analyser viser, at en større andel af kommuner med fremskudt sagsbehandling på skolerne, har udarbejdet skriftligt informations- og vejledningmateriale, udarbejdet eller opdateret handlevejledning, procedurehåndbog eller lign., har afholdt temadage for medarbejdere, haft besøg af Socialstyrelsens taskforce eller deltaget i Socialstyrelsens og KL's Ledernetværksmøder som del af implementeringens af § 49a.

⁵⁰ Hvilke særlige tiltag har kommunen benyttet for at informere og vejlede om Servicelovens mulighed for udveksling af oplysninger uden forældresamtykke (§ 49a)?

⁵¹ Survey A: Hvilke faggrupper har deltaget i temadagene?

5.2 KOMMUNERNES ANVENDELSE AF § 49A

Følgende afsnit beskriver kommunernes anvendelse af § 49a på landsplan. Beskrivelsen af kommunernes anvendelse tager udgangspunkt i analyser af spørgeskemaundersøgelserne blandt fagchefer, ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere. Fagcheferne er spurgt til kommunens praksis til § 49a, og sammen med de ledende sagsbehandlere til anvendelsen af § 49a. Myndighedssagsbehandlerne er spurgt til deres erfaringer med § 49a. De temaer som belyses er omfang af brug af § 49a, holdninger til § 49a, børnenes problemstilling og forældreinddragelse.

Omfang af brug af § 49a

40 % af de adspurgte myndighedssagsbehandlere i undersøgelsen tilkendegiver, at de siden § 49a blev indført, har deltaget i en udveksling af oplysninger uden forældresamtykke. Samtidig vurderer en næsten lige så stor andel af de adspurgte myndighedssagsbehandlere, at de er helt enige eller enige i, at muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke **generelt** ikke benyttes. 30 % er hverken enige eller uenige, mens 31 % er uenige eller helt uenige.⁵²

Ca. halvdelen af fagcheferne vurderer, at myndighedssagsbehandlerne på deres område kun sjældent har deltaget i et møde, hvor der blev udvekslet oplysninger uden forældresamtykke inden for det sidste år.⁵³

Når myndighedssagsbehandlerne i undersøgelsen bliver spurgt om de forskellige faggruppers kendskab til muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke, vurderer kun op mod 10 % af dem, at fagpersonerne har en høj grad af kendskab til muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke. Mellem 24 og 45 % af myndighedssagsbehandlerne vurderer, at fagpersonerne har nogen grad af kendskab til lovbestemmelsen afhængig af, hvilke fagprofessioner der spørges til. Lærerne er den faggruppe, den største andel af sagsbehandlerne vurderer, har nogen grad af kendskab, mens det kommunale sundhedsvæsen og sundhedsplejen er dem færrest sagsbehandlere vurderer, har nogen grad af kendskab. Op mod en fjerdedel af sagsbehandlerne har ikke et indtryk af faggruppernes kendskab til § 49a.⁵⁴

Det er dog en udfordring, at komme med et præcist estimat på, i hvor stort omfang kommunerne anvender § 49a. Der er ikke krav om registrering af § 49a møder, og hverken fagpersoner eller myndigheds personer har notatpligt, jf. kapitel 3. Derfor baserer undersøgelsen af kommunernes anvendelse af § 49a sig på egen vurderinger og skøn fra kommunerne.⁵⁵

7 % af fagcheferne i de deltagende kommunerne tilkendegiver, at det registreres centralt, når der udveksles oplysninger jf. § 49a. I nogle kommuner noteres § 49a

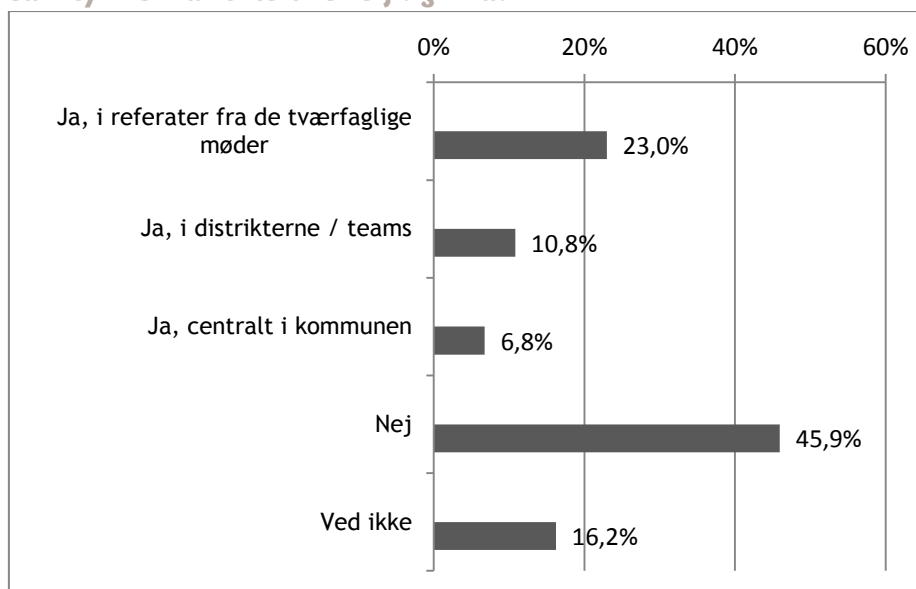
⁵² Survey C: Har du siden paragraffens indførelse 1.1.11 deltaget i en udveksling af oplysninger uden forældresamtykke (n = 572). 57 % har ikke deltaget i et § 49a møde, mens 3 % af myndighedssagsbehandlerne svarer ved ikke. Muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke benyttes generelt ikke (n = 557)

⁵³ Survey A: Hvor ofte har myndighedssagsbehandlere indenfor det seneste år deltaget i møder, hvor der blev udvekslet oplysninger uden forældresamtykke jf. § 49a? (Aldrig, sjældent, en gang imellem, ofte, meget ofte, ved ikke), n = 75.

⁵⁴ Survey C: Angiv venligst, efter din opfattelse, hvilket kendskab følgende faggrupper har til muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke, jf. § 49a (høj grad af kendskab, nogen grad af kendskab, lav grad af kendskab, ingen kendskab, ved ikke).

udvekslinger i referater fra tværfaglige møder eller registreres i mødenotater i de enkelte distrikter eller teams. Denne registreringsform indsamles dog sjældent centralt i kommunen. Hovedparten af fagcheferne giver udtryk for, at § 49a møder ikke registreres. Jf. figuren nedenfor:

Figur 10: Registrerer kommunen, når der udveksles oplysninger uden samtykke fra forældrene jf. § 49a?



Kilde: Survey A, n = 74.

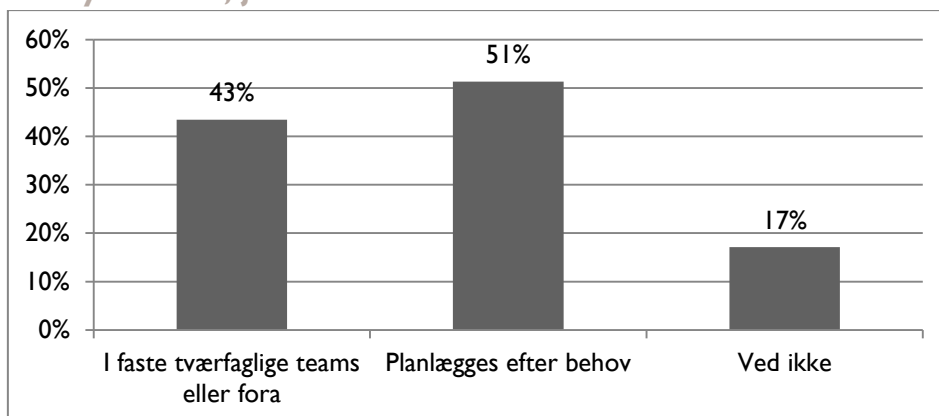
Vurderingen af, hvor ofte myndighedssagsbehandlere deltager i et § 49a møde, skal således tages med det forbehold, at langt hovedparten af kommunerne ikke har en systematisk registrering af § 49a-møderne, hvilket heller ikke er forventeligt ud fra lovens intentioner. Den overordnede konklusion er, at der er begrænset viden om, hvordan § 49a anvendes.

1/3 af fagcheferne ved således ikke, om muligheden for et opfølgende møde anvendes. 39 % tilkendegiver, at der sjældent eller aldrig afholdes et opfølgende møde. Mens der i de øvrige kommuner altid, oftest eller en gang imellem afholdes opfølgende møder.⁵⁶ Ifølge fagcheferne planlægges og afvikles § 49a møder både efter behov og som del af de faste tværfaglige teams eller fora, hvilket også fremgår af figur 11.⁵⁷

⁵⁶ Survey A: Hvor ofte anvendes muligheden for et opfølgende møde? (n = 75).

⁵⁷ I hvilke fora finder udveksling af oplysninger uden forældresamtykke (§49a-drøftelser) sted? Nogle kommuner har svaret både faste fora og planlægges efter behov. Derfor summerer procentsatserne ikke op til 100.

Figur 11: I hvilke fora finder udveksling af oplysninger uden forældre samtykke sted, jf. 49a?

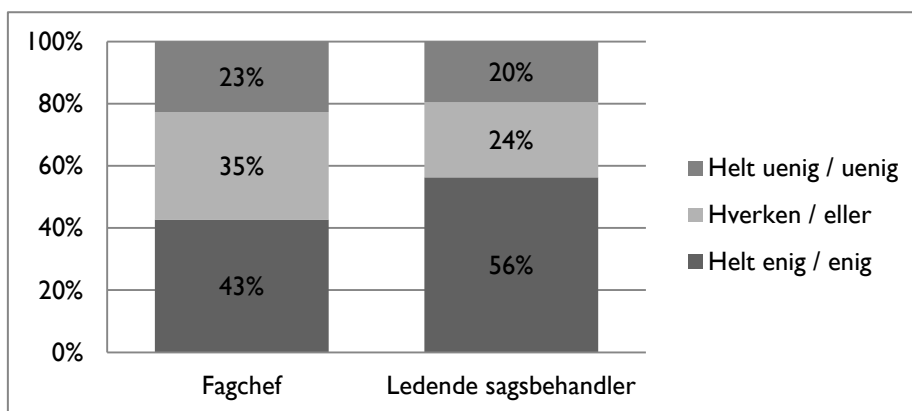


Kilde: Survey A, n = 76.

Myndighedsområdets holdninger til § 49a

Lidt over 40 % af de adspurgte fagchefer og over 50 % af ledende sagsbehandlere er helt enige eller enige i, at § 49a er nyttig i forhold til at fremme en tidlig og tværgående indsats for barnet eller den unge:

Figur 12: § 49a er nyttig i forhold til at fremme en tidlig og tværgående indsats



Kilde: Survey A, n = 75, Survey B, n = 87.⁵⁸

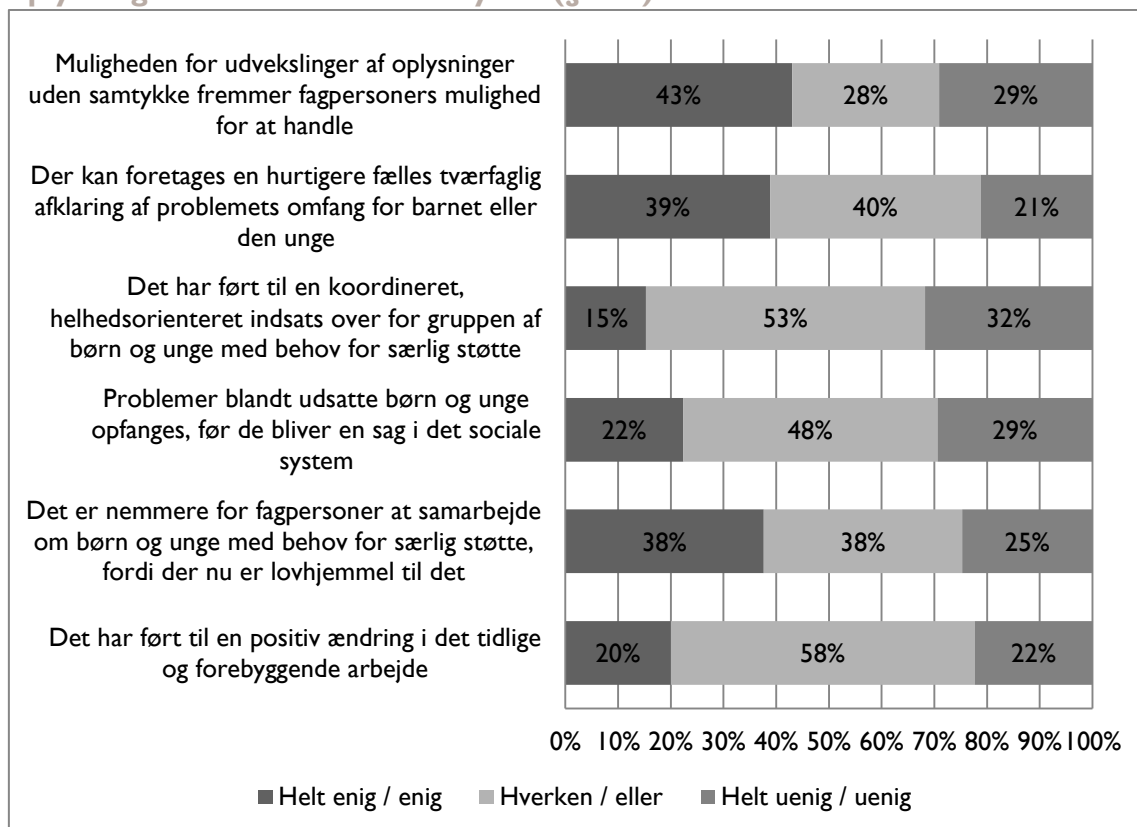
Af figur 12 fremgår det også, at en større andel af de ledende sagsbehandlere er enige i at § 49a er nyttig i forhold til at fremme en tidlig indsats, sammenlignet med fagcheferne. Mere end 1/3 af fagcheferne svarer således hverken eller på spørgsmålet, om § 49a er nyttig i forhold til at fremme en tidlig og tværgående indsats.

Når de ledende sagsbehandlere i undersøgelsen spørges mere detaljeret til, hvilken betydning af § 49a har i det tværfaglige arbejde, erklærer den største andel af dem,

⁵⁸ Loven er nyttig i forhold til at fremme en tidlig tværfaglig indsats for barnet.

på tværs af de deltagende kommuner, at de hverken er enige eller uenige i, at loven har betydning for samarbejdet.

Figur 13: Hvilken betydning har den nye mulighed for udveksling af oplysninger uden forældresamtykke (§ 49a) haft i din kommune?



Kilde: Survey B, ledende sagsbehandlere, n = 86.

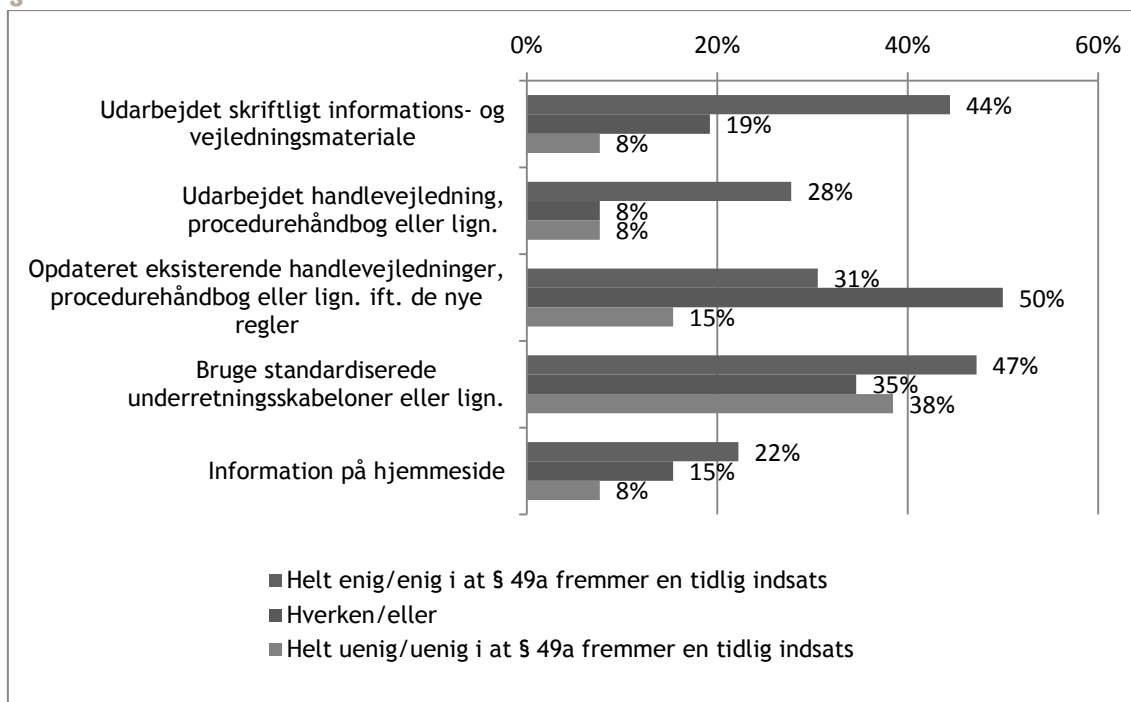
48 % af de ledende sagsbehandlere svarer, at de hverken er enige eller uenige i, at problemer blandt børn og unge med behov for særlig støtte opfanges før, de bliver en sag i det sociale system som følge af muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke. Det samme mønster gør sig gældende, når der spørges til betydningen af § 49a i forhold til en koordineret, helhedsorienteret indsats for gruppen af børn og unge med behov for særlig støtte. Over halvdelen svarer hverken enige i eller uenige i, at loven har ført til en positiv ændring i det tidlige og forebyggende arbejde.

Lidt under halvdelen af de ledende sagsbehandlere er dog helt enige eller enige i, at fagpersoners mulighed for at handle i forhold til gruppen af børn og unge med behov for særlig støtte fremmes. Over 1/3 er helt enige eller enige i, at der kan ske en hurtigere fælles afklaring af problemets omfang, og at det er blevet nemmere for fagpersoner at samarbejde om børn og unge med behov for særlig støtte, fordi der er lovhjemmel til at udveksle oplysninger uden forældresamtykke.

Sammenhæng mellem holdning til 49a og implementeringsaktiviteter

Nedenfor vises sammenhængen mellem iværksættelsen af en række initiativer i forbindelse med implementeringen af § 49a, og hvorvidt kommunerne mener, at § 49a fremmer en tidlig indsats.

Figur 14: Sammenhæng mellem implementeringsaktiviteter og holdning til § 49a



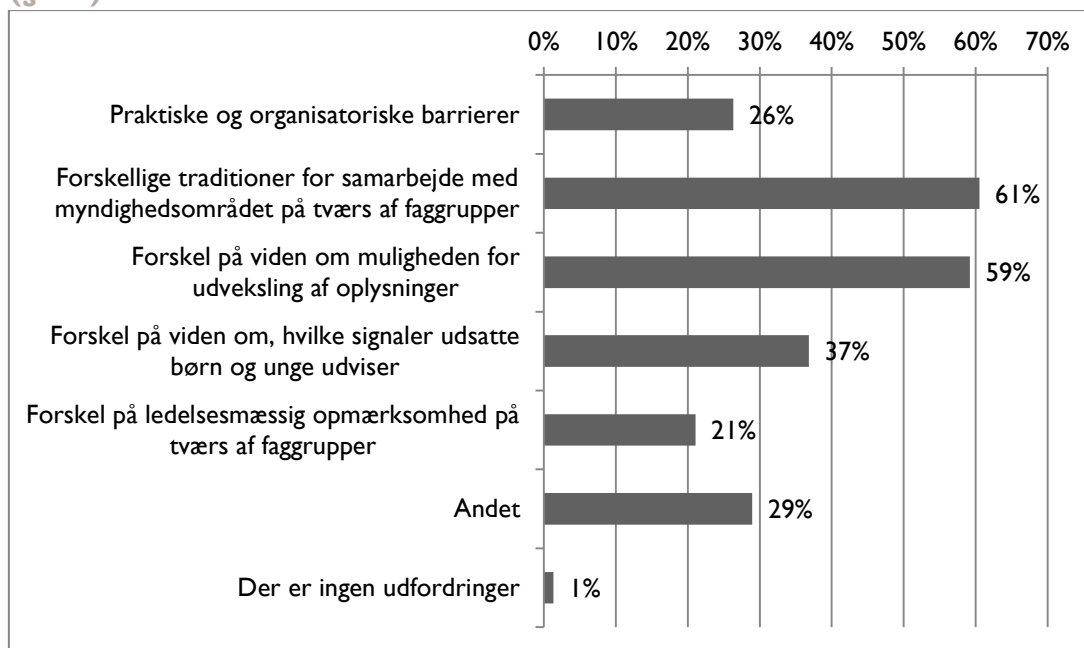
Kilde: Survey A, n = 75.

Det mønster, som træder frem, er, at blandt de kommuner, der har udarbejdet skriftligt materiale, handleplaner og skabeloner, er en større andel af ledere og sagsbehandlere, enige i, at § 49a fremmer en tidlig indsats, sammenlignet med kommuner som ikke har udarbejdet skriftligt materiale. Det samme gælder for de kommuner, som har ændret deres strategi i forbindelse med implementeringen af § 49a. Derved er der en tendens til, at der er en sammenhæng mellem, at kommuner, som aktivt har taget initiativer i forbindelse med implementering af § 49a, også er positive over for lovbestemmelsen i forhold til den tidlige indsats.

Udfordringer ved § 49a

Nedenfor vises en oversigt over de udfordringer, som fagcheferne fremhæver, ved brugen af § 49a.

Figur 15: Udfordringer ved at udveksle oplysninger uden forældresamtykke (§49a)



Kilde: Survey A, n = 76.⁵⁹

Udfordringerne findes ikke så meget i de praktiske og organisatoriske barrierer ifølge hovedparten af fagcheferne. Udfordringerne ved § 49a skyldes primært, at der er forskellige traditioner blandt faggrupper for at samarbejde med myndighedsområdet i Socialforvaltningen samt forskel på viden om muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke.⁶⁰

Børnenes problemstillinger når § 49a anvendes

De ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere, er blevet spurgt om til bekymringsniveauet, som ligget til grund for drøftelse af børnenes problemstilling i forbindelse med § 49a udvekslinger. Spørgsmålet har været udformet med inspiration i arbejdsredskabet Børnelinealen.⁶¹ Børnelinealen er et redskab, der er udviklet til systematisk at undersøge børns trivsel og udvikling. Kategorierne af børn defineres i Børnelinealen på følgende måde:

⁵⁹ Er der ifølge din vurdering nogle af følgende udfordringer ved at udveksle oplysninger uden forældresamtykke, jf. § 49a?

⁶⁰ Netop fagpersoners forskellige problemopfattelse og holdning til, hvordan børns sociale problemer bør behandles, er behandlet i tidligere undersøgelser. Konklusionen var, at der var mange uenigheder blandt fagpersoner - også inden for de samme faggrupper (Morten Ejrnæs, 2006). *Faglighed og tværfaglighed. Vilkaere for samarbejdet mellem pædagoger, sundhedsplejersker, lærere og socialrådgivere*.

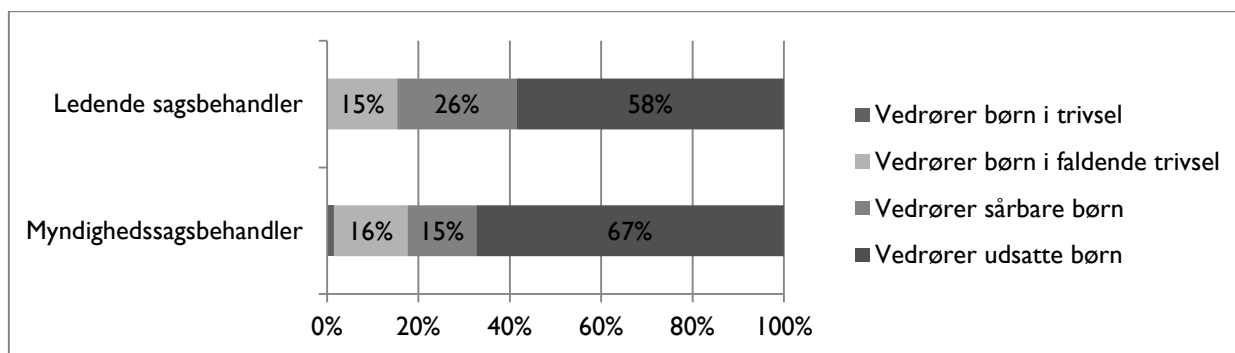
⁶¹ Børnelinealen er udviklet af Lis Hillgaard og Tine Egelund i 1990'erne og er et gennemprøvet arbejdsredskab, se *Folkesundhed og kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012)*. *Ibid.* Se også *Kommunernes Landsforening (2012)*. *12 opmærksomhedspunkter for kommunernes håndtering af under-retninger på børne- og ungeområdet; Københavns Kommune. Når du er bekymret for et barn - en handlevejledning for tidlig indsats.* www.kk.dk/bekymret.

Tabel 3: Børnelinealen

BØRNELINEALEN		
BØRN MED BEHOV FOR SÆRLIG STØTTE UNDERRETNINGSPLIGT		
Børn i faldende trivsel	Sårbare børn	Udsatte børn
Barnet er udsat for lette, men konstante belastninger, eller større men forbigående belastninger. Barnet viser tegn på, at noget er galt.	Barnet udviser signaler i form af psykiske eller fysiske reaktioner. Barnet viser tydelige tegn på, at noget er galt. Barnet udsættes for fysisk overlast.	Barnet er udsat for langvarig tung belastning og viser meget tydelige tegn, som tager til i styrke og omfang, på, at noget er galt. Barnet fungerer dårligt, har vanskeligt ved at skabe relationer, har personligheds-mæssig begyndende fejludvikling.

De børn og unge, som der udveksles oplysninger om i overensstemmelse med § 49a, er ifølge mere end halvdelen af sagsbehandlerne og næsten halvdelen af de ledende sagsbehandlere gruppen af udsatte børn. En mindre andel af sagsbehandlerne og de ledende sagsbehandlere tilkendegiver, at møderne vedrører gruppen af sårbare børn eller børn i faldende trivsel.

Figur 16: Bekymringsniveauet i relation til barnet, som der udveksles oplysninger om uden forældresamtykke



Kilde: Survey B, n = 65, Survey C, n = 465.

Som tidligere nævnt er det en forudsætning for at anvende mulighederne i § 49a, at udvekslingen af oplysninger uden forældresamtykke er nødvendig som led i en tidlig eller forebyggende indsats. På den baggrund kunne man formode, at § 49a møder i højere grad skulle/ville omfatte børn i kategorierne faldende trivsel og sårbare børn, hvor udvekslingen sker for at afklare problemets omfang. I forhold til udsatte børn, som jf. Børnelinealen, er kendetegnet ved, at de er udsat for langvarig tung belastning og viser meget tydelige tegn på, at noget er galt, lægger redskabet netop op til, at der underrettes, og ad den vej sættes skub i det tværfaglige samarbejde om at hjælpe barnet eller den unge.⁶²

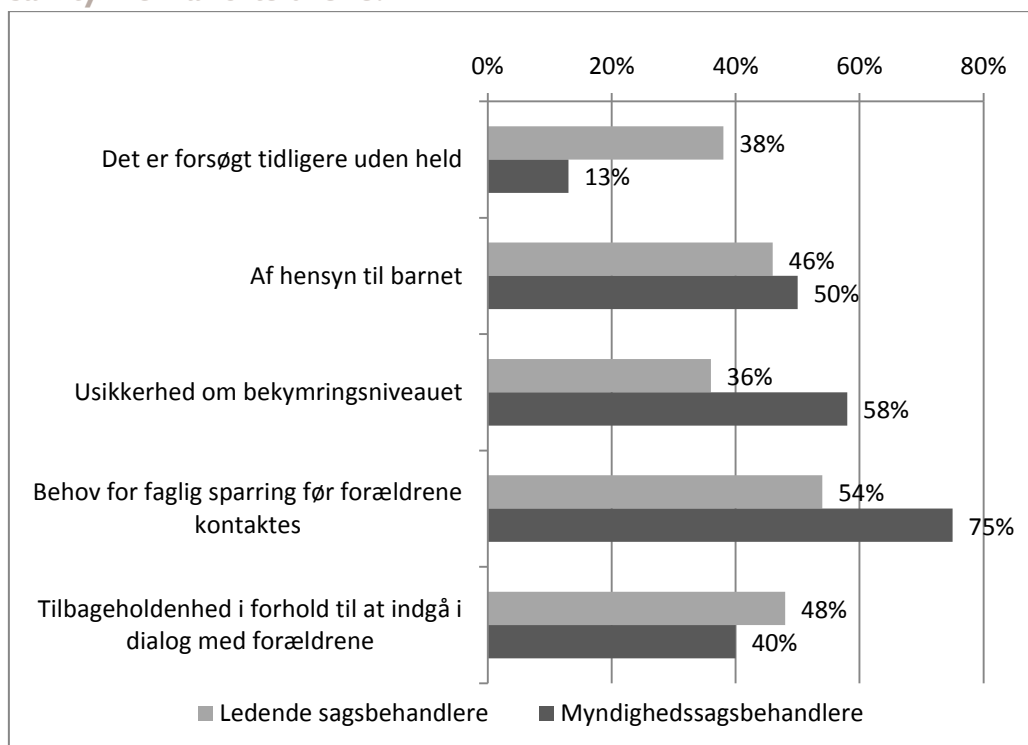
⁶² Der skal dog tages det forbehold, at respondenterne kan have forskellige tolkninger af kategorierne, som adskiller sig fra ovenstående definition af kategorierne. Ovenstående definition af kategorierne anvendes dog som arbejdsredskab i mange kommuner, og er et almindelig socialfagligt begrebsapparat.

Forældreinddragelse

Forældreinddragelsen er et centralt element i forhold til § 49a, da anvendelsen af paragraffen netop er en handling *uden* forældresamtykke.⁶³ Intentionerne med § 49a er blandt andet, at selvom en fagperson vurderer, at forældrene er grunden til problemerne, skal fagpersoner alligevel overveje eller have forsøgt at indhente samtykke fra forældrene. Forældreinddragelse betragtes som vigtig i den indsats, der skal hjælpe barnet eller den unge. Hvis et § 49a møde fører til en beslutning om at indlede et nærmere samarbejde mellem flere myndigheder og faggrupper, bør forældrene efterfølgende orienteres og inddrages i samarbejdet.⁶⁴

I de gennemførte spørgeskemaundersøgelser er der spurgt til, om man altid forsøger at inddrage forældrene og i hvilke tilfælde, det eventuelt ikke kan lade sig gøre. I langt de fleste af kommunerne, der har deltaget i undersøgelsen, tilkendegiver fagcheferne, at man altid forsøger at få forældrene til at deltage i og/eller give samtykke til udveksling af oplysninger om barnet eller den unge.

Figur 17: Hvad er årsagen til, at man ikke søger om deltagelse eller samtykke fra forældrene?



Kilde: Survey B og C.

Fagcheferne i undersøgelsen angiver, at det stort set altid lykkes at få forældrene til at deltage eller samtykke til udveksling af oplysninger. I de få kommuner, hvor man

⁶³ I anden del af evalueringen afdækkes problemstillingen vedrørende inddragelse af forældrene mere i dybden ved at forældrenes oplevelse af forældresamarbejde bliver en del af evalueringen. Se derudover afsnit 5.3 for en uddybelse af forældreinddragelse.

⁶⁴ Socialstyrelsen (2011). Dialog om tidlig indsats. s. 11, 16.

ikke har søgt om samtykke, angiver de fleste fagchefer, at det er af hensyn til barnet eller, fordi der er behov for faglig sparring, før forældrene kontaktes.⁶⁵

5.3 IMPLEMENTERING OG ANVENDELSE AF § 49A I DE TI CASEKOMMUNER

Nedenfor beskrives omfanget af brugen af § 49a i casekommunerne, deres erfaring med lovbestemmelsen og uklarheder i forbindelse med anvendelsen af § 49a samt forskelle på kommunerne.

Overordnet implementering af § 49a i de ti casekommuner

Undersøgelse i de ti casekommuner viser som i den landsdækkende undersøgelse, se kapitel 4.2, at implementeringen af § 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke ikke har været så højt prioriteret som implementeringen af præciseringen af den skærpede underretningspligt. De fleste af casekommunerne har dog taget initiativ til mindre implementeringstiltag, fx udsendelse af information om lovbestemmelsen på mails, præsentation af lovbestemmelsen i forskellige fora med faggrupperepræsentation, udarbejdelse af informationsmateriale samt forskellige mindre undervisningstiltag mv.⁶⁶

At § 49a ikke har haft højere prioritet begrundes af ledende sagsbehandlere, sagsbehandlere og fagpersoner for det første med, at man prioriterer forældreinddragelse højere end muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke. Og for det andet med, at § 49a ikke understøtter arbejdet på området, hvorfor man ikke har valgt at gøre så meget ud af implementeringen. I nogle casekommuner opfatter både sagsbehandlere og fagpersoner anvendelsen af § 49a som en udfordring mod det gode forældresamarbejde.

I andre casekommuner mener sagsbehandlere og fagpersoner, at § 49a er en god mulighed, men at det er vigtigt, at man er tydelig om, at det skal overvejes og der i givet fald skal søges om forældresamtykke først. Hverken myndighedspersoner eller fagpersoner i casekommunerne oplever, at indhentning af forældresamtykke generelt er en udfordring. Holdningen er, at anvendelsen af mulighederne i § 49a sjældent er nødvendig. Også fagpersoner, der deltog i fokusgrupperne, nævner, at de helst undgår at bruge § 49a af hensyn til samarbejdet med familierne. Den betegnes som sidste udvej.

”Politikken er helt klar, at forældrene altid skal være med. Deres samtykke er afgørende for det videre arbejde med barnet, så det er ikke hensigtsmæssigt for tilliden

⁶⁵ Survey A: Forsøger man altid at få forældrene til deltagelse og eller samtykke til udveksling af oplysninger om barnet? (n = 76). 88 % svarer bekræftende hertil. Hvor ofte lykkes det at opnå accept om deltagelse eller samtykke fra forældrene? (n = 76). 5 % svarer altid, 89 % stort set altid, 6 % en gang imellem

⁶⁶ For en drøftelse af betydningen af tilrettelæggelse af implementeringen af en indsats se fx Louise Paulsen & Bella Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebyggelse - en baggrundsrapport*. Sundhedsstyrelsen; Meyers, Marcia K. & Susan Vorsanger (2003). “Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policies” i Guy Peters & Jon Pierres (red.), *Handbook of Public Administration*, Sage, pp. 245-255; Søren (2003). “Implementation Perspectives: Status and Reconsideration”, i Guy Peters & Jon Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*, pp. 212-222.

mellem forældre og myndighed i forhold til at få et godt samarbejde senere.” (Sagsbehandler, fokusgruppe)

”[Lovændringen har ikke været prioriteret] fordi jeg synes, at vi har et godt tværfagligt samarbejde. Vi har ikke valgt at gøre det, fordi vi ikke føler, at den vil kunne rykke noget. Den ville ikke have nogen stor virkning”. (Ledende sagsbehandler)

I et par af casekommunerne har man ifølge de ledende sagsbehandlere bevidst valgt ikke at tage initiativer til implementering af § 49a begrundet i, at kommunerne ikke mener, at § 49a understøtter arbejdet på området. Det fremhæves, at man i disse kommuner arbejder med forældreinddragelse stort set uden undtagelse. I de undtagelsestilfælde, hvor der ikke indhentes samtykke, er der som regel tale om anonymiserede drøftelser, som behandles på de konsultative møder, men også akuttstilfælde, hvor værdispringsreglen anvendes i stedet.

Casekommunernes erfaring med anvendelse af § 49a

Da § 49a ikke registreres, er der ikke overblik over, hvem der benytter den, i hvilket omfang, og om den anvendes efter intentionen i de ti casekommuner. Fagpersoner som såvel sagsbehandlere har dog begrænset erfaring med anvendelsen af § 49a i de ti casekommuner. Dog kunne det tyde på, at § 49a anvendes hyppigere end ledelsen inden for myndighedsområdet giver udtryk for.

Mange af de ledende sagsbehandlere, der er blevet interviewet i de ti casekommuner tilkendegiver enten, at de ikke mener, at § 49a bliver brugt eller kun anvendes i meget begrænset omfang. Nogle fremhæver, at de ikke kender til omfanget af brugen af reglen i deres kommune, fordi disse møder netop ikke registreres.

Derudover kan der være forskel inden for samme casekommune på, om fagpersoner, sagsbehandlere og sagsbehandlere imellem mener, at man anvender § 49a i den pågældende kommune. Dette kan eksempelvis skyldes, at fagpersoner anvender § 49a i deres daglige arbejde, uden at dette registreres eller refereres til myndighedspersoner.

Generelt giver flertallet af de 43 fagpersoner og deres decentrale ledere, som deltog i telefoninterviewundersøgelsen, uanset deres fagprofession udtryk for, at de har *kendskab* til muligheden for at udveksle oplysninger med andre fagpersoner uden forældresamtykke. Ledere giver dog udtryk for en højere grad af kendskab blandt deres medarbejdere, end medarbejderne selv gør.

Ca. halvdelen af de adspurgte fagpersoner og deres ledere tilkendegiver, at de har *deltaget* i § 49a møder. Det kunne tyde på at § 49a er mere udbredt end lederne på myndighedsområdet forestiller sig.

Tabel 4: Andel af fagpersoner, som har deltaget i et § 49a møde

	Ja	Nej
Sundhedsplejerske	43 %	40 %
Pædagog	14 %	20 %
Lærer	43 %	40 %

Kilde: Telefoninterview med fagpersoner, n = 12. Der er gennemført i alt 19 telefoninterviews med fagpersoner, men kun 12 (fordelt på de 3 kategorier) har besvaret dette spørgsmål.

Som det fremgår af tabel 4 er andelen af pædagoger, som har deltaget i et § 49a møde, lavere sammenlignet med de to øvrige faggrupper. Evalueringen har ikke af-dækket, hvad dette skyldes. En betydende problemstilling kan være, at de tværfaglige samarbejdsfora i mange kommuner er forankret på skolerne. Det er blevet nævnt af flere af interviewpersonerne, at dette kan betyde, at daginstitutionsområdet ikke i samme grad som skoleområdet integreres i det tværfaglige samarbejde.

I de ti casekommuner er der forskellige erfaringer med, hvordan § 49a møder skal anvendes i det tidlige forbyggende arbejde. Nogle myndigheds- og fagpersoner har anvendt lovbestemmelsen flere gange i forhold til faglig sparring, før forældrene eventuelt indkaldes eller en underretning indsendes. Andre steder har lovbestemmelsen kun være anvendt ganske få gange, hvor barnet eller den unge var i en meget ustabil livssituation. Lovbestemmelsen betragtes ikke som en vigtig eller fundamental del af den tidlige indsats, men en mulighed, der kan vise sig at være nødvendig som sidste udvej, hvis det ikke lykkes at indhente samtykke fra forældrene.

"Den [§ 49a] er nyttig - det er lige nøjagtig, når man har allermest brug for den, fordi det er i de ekstra svære sager, at man har brug for at anvende den." (Skoleleder, fokusgruppe)

De lærere, pædagoger og sundhedsplejersker, der deltog i telefoninterviewundersøgelsen var grundlæggende positive over for lovændringen, men tilkendegiver også, at anvendelsen er meget sensitivt i forhold til forældreinddragelse. Der er dog stor forskel på, hvordan § 49a anvendes og bliver forstået casekommunerne imellem. I en række casekommuner kendte fagpersoner, der deltog i fokusgrupperne, ikke til lovbestemmelsen og dens anvendelsesmuligheder.

"Jeg har ikke hørt om den [49a], men jeg deltager i sådan nogle møder. Jeg er meget lidt klar over, hvad reglerne er." (Sundhedsplejerske, fokusgruppe)

I andre casekommuner var fagpersoner i tvivl, om hvorvidt lovbestemmelsen er forstået korrekt. I enkelte casekommuner vurderer sagsbehandlerne, at fagpersoner har anvendt § 49a på forkerte præmisser.

Uklarhed om reglerens anvendelse i praksis

De ledende sagsbehandlere i en af casekommunerne fremhæver, at det er uklart, hvordan man bruger § 49a i praksis. I en anden casekommune fremhæves det ligeledes af en ledende sagsbehandler, at den er svær at bruge, og er meget abstrakt defineret.

Der udtrykkes blandt andet tvivl om, hvordan man ved, om man har brugt det ene møde, når det nu ikke registreres. Der udtrykkes også usikkerhed omkring reglerne for et eventuelt opfølgende møde. Hvis man fx har holdt et § 49a møde om et bestemt barn og så to år senere har behov for endnu et møde, er man usikker på, om man må det. Her er lovgivningen og de understøttende vejledninger tilsyneladende ikke tydelige nok i forhold til, at man kan udveksle oplysninger uden forældresamtykke for hvert nyt problemkompleks, der opstår for barnet. Ingen af de interviewede i casekommunerne gav udtryk for, at de har kendskab til denne bestemmelse.

Eksempler på casekommunernes anvendelse

Nedenstående fremhæves en række eksempler på casekommunernes anvendelse af § 49a

- Nogle casekommuner fremhæver, at lovbestemmelsen har gjort det tværfaglige samarbejde lettere, for nu behøver man ikke diskutere, om det er i orden at udveksle oplysninger uden forældresamtykke.
- Blandt nogle fagpersoner er det opfattelsen, at § 49a giver hjemmel til at gøre det, som man altid har gjort. Før implementeringen af § 49a talte man også sammen på tværs af faggrupper uden samtykke. Disse drøftelser havde

Faktaboks - eksempel på oplysning om muligheden for at anvende § 49a:

SSD-samarbejdet: Hvis dialogen med familien ikke lykkes, har du også mulighed for at udveksle fortrolige oplysninger i det tværfaglige SSD-samarbejde uden samtykke.

Forældreinddragelse stadig afgørende: Men før du udveksler fortrolige oplysninger i det tværfaglige samarbejde uden samtykke, skal du stadig forsøge eller have overvejet muligheden for at indhente et samtykke fra forældrene. Du skal forsøge at indhente et samtykke, både når forældrene - og evt. barnet eller den unge - vælger at deltage i det tværfaglige møde, og når de vælger ikke at deltage.

Hvornår kan jeg bruge SSD-samarbejdet: Hvis dialogen og inddragelsen af forældrene ikke er lykkedes og du forgæves har forsøgt at få samtykke, har du mulighed for at benytte SSD-samarbejdet, hvor du kan udveksle oplysninger med andre fagpersoner om et konkret barn eller en ung. Du kan også gøre brug af SSD-samarbejdet i de tilfælde, hvor du ikke kan få et samtykke, fordi du ikke kan få kontakt til forældrene.

Hvad må jeg drøfte i SSD-samarbejdet: Du har mulighed for at udveksle fortrolige oplysninger om 'rent private forhold' vedrørende barnets eller den unges personlige og familiemæssige omstændigheder. Men du kan også udveksle oplysninger om barnets eller den unges udvikling eller adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold og venskaber og oplysninger om forholdene i det konkrete barns eller unges hjem. I afsnittet ' Videregivelse af oplysninger' kan du finde eksempler på fortrolige oplysninger om 'rent private forhold'.

Krav om nødvendighed: Det er vigtigt, at du som fagperson er opmærksom på, at du kun kan udveksle oplysninger inden for SSD-samarbejdet, hvis det er nødvendigt som led i det tidlige eller forebyggende tværfaglige samarbejde i forhold til et konkret barn eller en ung.

Kun én gang: SSD-samarbejdet giver kun mulighed for, at du kan drøfte en konkret situation vedrørende et barn eller en ung uden samtykke fra forældrene én gang ved et møde. I særlige tilfælde kan der dog afholdes et opfølgende møde. Et opfølgende møde kan f.eks. være aktuelt, hvis en problemstilling er sat som sidste punkt på dagsordenen, og fagpersonerne ikke når at blive færdige med drøftelsen. Et opfølgende møde kan desuden være aktuelt i tilfælde, hvor den første tværfaglige drøftelse viser, at der er behov for at inddrage yderligere fagpersoner fra SSD-samarbejdet.

dels et koordinerende formål, hvor fagpersoner havde drøftelser af afklarende karakter, inden de mødtes med familien. Dels en diskuterende karakter, hvor myndigheds- og fagperson drøftede eller gav sparring på en begyndende bekymring om et barn.

I disse tilfælde, var det opfattelsen blandt nogle af fagpersoner i casekommunerne, at § 49a formaliserer en allerede eksisterende praksis. En sådan anvendelse af § 49a må dog også anses som værende problematisk, da der i § 49a netop stilles krav til, at man har forsøgt forældresamtykke, inden man udveksler oplysninger. Eller man har overvejet, men vurderet at det er mest hensigtsmæssigt ikke at søge forældresamtykke af hensyn til barnet.

- I mange af casekommunerne drøftede sagsbehandlere og fagpersoner i fokusgrupperne muligheden for, at man altid kan snakke anonymt som alternativ til § 49a. På baggrund af resultaterne caseundersøgelsen i disse kommuner ser det imidlertid ud til, at de anonyme drøftelser har tendens til at ligne § 49a møder, idet anonymiteten i praksis er svær at opretholde (se også kapitel 4.4).

De anonyme møder befinder sig således tilsyneladende i en gråzone, hvor det kan være vanskeligt at vurdere om fagpersoner videndeler om barnet eller den unge i faktisk anonymiseret form, eller om der er tale om et de facto § 49a møde, som afholdes, uden at de forhold, der bør overvejes i forbindelse med et § 49a møde, eksempelvis at der skal søges eller overvejes forældresamtykke og udvekslingen skal skønnes at være nødvendig, indgår som grundlag for de anonyme drøftelser.

- I en casekommune søger Socialforvaltningen dog i høj grad at regulere brugen af § 49a. Hvis man ikke kan få forældresamtykke, skal Socialforvaltningen kontaktes inden man holder et § 49a møde.
- I en casekommune nævner sagsbehandlere, der deltog i fokusgruppen, muligheden for at bruge § 49a i eksisterende sager, så man 'lige' kan følge op på, om man er på rette vej. Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt udvekslingen i disse tilfælde kan ses som et nødvendigt led i det tidligere forebyggende arbejde, når den anvendes i eksisterende sager, med mindre, der er tale om et nyt problemkompleks for det pågældende barn.⁶⁷

Det er sigende, at ingen af casekommunerne eksplicit nævner kravet om, at udveksling af oplysningen uden forældresamtykke kun kan ske, hvis udvekslingen må anses for nødvendig som led i det tidlige eller forebyggende samarbejde om børn og unge med behov for særlig støtte. Dette kan dog også skyldes en generel usikkerhed over, hvad 'nødvendig' konkret indbefatter. Den generelle konklusion er dog, at de fleste, der kender til lovbestemmelsen, er meget bevidste om, at der som hovedregel skal forsøges at opnå forældresamtykke.

I øvrigt er det kun en enkelt casekommune, der forholder sig til, at i tilfælde, hvor den unge er over 15 år skal man også søge samtykke fra den unge selv.

⁶⁷ Her vil en afvejning være, om udvekslingen kan ses som nødvendig for det tidlige eller forebyggende samarbejde - eller om man ikke kan tale om tidlig eller forebyggende samarbejde, hvis der eksisterer en sag.

Forskelle på casekommunernes anvendelse af § 49a

Nedenfor opsummeres på baggrund af resultaterne af analysen af caseundersøgelsen forskellen på anvendelse af § 49a i casekommunerne. Analysen viser, at anvendelsen af § 49a afspejler en forskel på,

- om casekommunerne kun mener, at § 49a skal bruges undtagelsesvist eller slet ikke skal bruges fordi forældresamarbejdet skal prioriteres højest
- om casekommunerne ser § 49a som en formalisering og/eller understøttelse af en allerede eksisterende praksis.

Fem af de ti casekommuner søger at minimere brugen af § 49a møder. I fire casekommuner anvendes muligheden - om end i begrænset omfang. I den sidste casekommune er der blandede erfaringer.

I førstnævnte gruppe af casekommuner, hvor man i høj grad har vægtet forældre-samarbejde og valgt at gøre minimalt ud af at implementere reglen, vurderes det på baggrund af ovenstående analyse, at fagpersoner ikke er helt så bevidste om, at det er en undtagelsesparagraf sammenlignet med de casekommuner, som har gjort mere ud af at informere om lovændringen. Det er også blandt førstnævnte gruppe af casekommuner, at reglen ikke altid anvendes efter lovgivningens intentioner. I sidstnævnte tilfælde er man ikke altid bevidste om, hvornår og om man anvender § 49a - der laves en form for efterrationalisering, når fagpersoner i fokusgrupperne spørges om deres kendskab til reglen.

Analysen viser, at casekommuner, der søger at minimere eller undlade at bruge § 49a, er kendetegnet ved:

- § 49a anses som unyttig, da den modarbejder og er en trussel imod det gode forældresamarbejde og forældrenes retssikkerhed, jf. Forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt.⁶⁸
- Udveksling af oplysninger uden forældrenes samtykke kan skabe varige tillidsbrud set fra forældrenes perspektiv til skade for det lange forløb.
- Forandringen for barnet eller den unge bør kun skabes gennem forældrenes medvirken.
- Det besværliggør sagsbehandlerens arbejde, hvis der har været holdt hemmelige møder, inden en sag sættes i gang.
- § 49a er unødvendig, da det oplagte skridt, hvis der er udfordringer i at opnå forældresamtykke er, at fagpersoner bør lave en underretning.

"Vores signalværdi har været, at vi har haft lidt svært ved at forstå behovet for den her paragraf - det har været svært for os at forstå den her lovændring, fordi vi altid har haft en tradition for at inddrage forældrene i det tværfaglige samarbejde." (Ledende Sagsbehandler).

"Vi vælger altid dialogen som det første. Jeg kan ikke se, at det skulle bidrage at gå bagom forældrene. Det ville være i en særlig situation, at man bruger dette." (Daginstitutionsleder, telefoninterview).

I de casekommuner, hvor man benytter sig af muligheden for at udveksle oplysninger uden forældresamtykke gælder typisk:

⁶⁸ Man er tilsyneladende ikke i disse tilfælde bevidste om eller anerkender § 49a som en undtagelsesparagraf i forhold til tavshedspligten, og at den kun skal anvendes i tilfælde, hvor det er nødvendigt.

- at § 49a opfattes og bruges som 'sidste udvej'. Forældresamtykke tilsidesættes, fordi problemstillingen vurderes at være akut. I disse casekommuner er § 49a ikke en integreret del af de normale tværfaglige møder. Udveksling af oplysninger uden forældresamtykke foregår på ad hoc-basis. Det er fx i tilfælde med vold, seksuelle overgreb og nomadefamilier.
- § 49a opfattes som fagpersonernes 'ventil' i de tilfælde, hvor det kan være svært at opnå samtykke, eller hvor samtalen om samtykke kan være vanskelig for fagpersonen at håndtere. Det nævnes dog også af sagsbehandlere i disse kommuner, at § 49a i nogle tilfælde ikke er blevet anvendt efter intentionen, fordi fagpersoner havde misforstået, at man skulle forsøge at indhente samtykke først eller have overvejet det, men fundet det mest hensigtsmæssigt at lade være af hensyn til barnet.

"Hvor en bekymring er så nødvendig at dele, af hensyn til barnet, er det vigtigt, at jo tidligere, at flere fagpersoners øjne kigger på barnet, jo bedre. Medarbejderne er opmærksomme på, at det er en ret og ikke en pligt." (Ledende sundhedsplejerske, telefoninterview)

Tabellen nedenfor summerer både fordele og ulemper til brugen af § 49a på tværs af casekommuner blandt de fagpersoner, som deltog i telefoninterviewene.

Table 5: Fagpersoners holdninger til § 49a-møder:

Fordele	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Udveksling uden forældresamtykke sikrer, at man trækker i samme retning. • Et møde kan relativt hurtigt koordineres, og dermed får man sparringen tidligere end før. • Ved at tage møderne, kan man undgå, at en bekymring bliver til en sag. • Der er mulighed for at afklare bekymringen fra forskellige faglige vinkler uden at tage hensyn til formidling til forældrene. • I de svære, alvorlige sager kan vidensdelingen mellem fagpersoner uden forældrene være altafgørende. • Man har som fagperson lovgivningen i ryggen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det bør indskræpes, at § 49a-møder kun kan ske undtagelsesvist • Bekymringen bør tages med forældrene som det første • Kommunikation og overleveringen til forældrene kan stilles i fare ved brug af § 49a-møderne. • Det kan skabe problemer for forældresamarbejdet fremadrettet. Tilliden mellem fagpersoner og forældre er i fare. • 49a møderne fokuserer kun på barnets tarv og ikke forældresamarbejdet.

5.4 DELKONKLUSION

I forhold til implementeringen af § 49a, viser evalueringen, at kommunerne generelt set har gjort få tiltag i forhold til at implementere § 49a. Blandt de *store kommuner* og i kommuner, hvor man har *fremskudt sagsbehandling på skolerne*, har en større andel iværksat initiativer, der skulle understøtte implementeringen af § 49a.

Flertallet af kommunerne på landsplan har afholdt temadage for primært skole og dagtilbud ligesom ledelsen har deltaget i Socialstyrelsens og KL's ledernetværk. Nogle har udarbejdet *skriftligt informations- og vejledningsmateriale* og *justeret deres strategi*. I disse kommuner er flere af respondenterne enige i, at § 49a fremmer en

tidlig indsats. I enkelte af casekommunerne har man bevidst valgt ikke at tage initiativer til implementering af § 49a, fordi man mener, at den modarbejder samarbejdet med forældrene.

På ledelsesniveau på myndighedsområdet er der en opfattelse af, at § 49a kun anvendes i begrænset omfang. Alligevel har 40 % af myndighedssagsbehandlere, der deltog i den landsdækkende evaluering, deltaget i § 49a møder. Ca. halvdelen af de lærere, sundhedsplejersker og pædagoger, der deltog i telefoninterviewene, havde erfaring med deltagelse i § 49a møder. Det gælder dog for markant færre pædagoger sammenlignet med lærerne og sundhedsplejerskerne. Den største udfordring ved at konkludere på omfanget af anvendelsen af § 49a er, at møderne ikke registreres. Derfor har hverken ledere, myndighedssagsbehandlere eller fagpersoner et overblik over omfanget af brugen i deres kommune.

Ledelsen og sagsbehandlere på myndighedsområdet vurderer, at *kendskabet* til lovbestemmelsen blandt fagpersoner er forholdsvis lav, men også at der er forskel på viden om § 49a på tværs af faggrupper. I casekommunerne er der stor forskel på, om fagpersonerne kender lovbestemmelsen.

Et flertal af kommunerne på landsplan udtrykker tvivl om *udbyttet* af § 49a i det tidlige og forebyggende arbejde. Flertallet af fagchefer på landsplan vurderer, at de største udfordringer ved at udveksle oplysninger uden forældresamtykke er, at fagpersoner har forskellig viden om § 49a og forskellige traditioner for at samarbejde på tværs.

Generelt fremhæver en meget stor andel af kommunerne både på landsplan og i caseundersøgelsen, at de altid *prioriterer forældresamarbejde*. Det er ifølge casekommunerne sjældent et problem at opnå samtykke, hvorved § 49a ses som overflødig eller kun anvendes i meget begrænset omfang. Analysen af de ti casekommuners brug af § 49a viser, at der ligger to forskellige opfattelser til grund for dette.

Det første synspunkt vedrører, at § 49a er en trussel mod forældresamarbejdet, ikke bør bruges, og derfor er overflødig. Få casekommuner har bevidst undladt at informere om § 49a ud fra denne begrundelse. Det andet synspunkt er, at § 49a i undtagelsesvis tilfælde er en god mulighed som en sidste udvej, i overensstemmelse med lovens intentioner. I disse kommuner er der informeret om § 49a.

Myndighedssagsbehandlere og fagpersoner tilkendegiver, at de i hovedtræk er bevidste om, på hvilke præmisser reglerne skal anvendes. Dvs. at der skal være overvejet eller forsøgt indhentet samtykke, og at udvekslingen skal være nødvendig som led i det tidlige forebyggende arbejde.

Undersøgelsen viser, at der er en række udfordringer ved kommunernes brug og anvendelse af § 49a. For det første ser nogle kommuner § 49a som *en formalisering af den hidtidige praksis*, som man nu har lovhjemmel til. Imidlertid anvendes *mulighederne i § 49a* i sådanne tilfælde på forkerte præmisser, da kriterierne om, at der skal være forsøgt eller overvejet forældresamtykke, ikke tages med i betragtning. For det andet ser nogle kommuner *anonyme møder som et alternativ* til § 49a, hvorfor sidstnævnte er overflødig. I de anonyme møder er der imidlertid ikke krav om, at der skal være forsøgt eller overvejet forældresamtykke, og at udvekslingen skal være nødvendig som led i den tidlige indsats. Disse møder befinder sig i en gråzone, hvor man ikke ved, om det de facto er et § 49a møde anvendt på forkerte præmisser. Endelig

tyder resultaterne af den landsdækkende undersøgelse, at kommunerne *anvender § 49a for sent i forhold til den tidlige indsats* set i relation omfanget af barnets problem. Udveksling af oplysninger på § 49a møder vurderes af ledende sagsbehandlere og sagsbehandlere primært at vedrøre udsatte børn og unge, og ikke i så høj grad sårbare børn og unge eller børn og unge i faldende trivsel, som kan siges at være mere indenfor målgruppen for en tidlig forebyggende indsats.

Derudover udtrykker casekommunerne tvivl om forståelsen af § 49a og dens intentioner. Det kan selvfølgelig hænge sammen med implementeringen af loven i den enkelte kommune. Men det kan også komme af uklarheder i selve lovteksten. For det første er der tvivl om, hvordan man ved, om man har brugt *det ene møde*, når møder ikke registreres. For det andet er der også tvivl om, hvorvidt og på hvilket grundlag man må holde *flere møder om samme barn*. Derved fremstår intentionen om, at man må udveksle oplysninger for hvert nyt problemkompleks ikke klart. For det tredje virker det ikke til, at bestemmelsen om, at udvekslingen skal være et *nødvendigt led* i det tidlige og forebyggende arbejde, er særlig fremtrædende.

Endelig viser caseundersøgelsen, at ikke mange af disse kommuner giver udtryk for, at man har gjort sig særlige overvejelser i forhold til *samtykke fra unge*, der er over 15 år i forbindelse med udveksling af oplysninger.

6 DEN SKÆRPEDE UNDERRETNINGSPLIGT - § 153

Underretninger har til formål at sikre, at barnet og familien hurtigt får tilbudt hjælp, og at de faktiske forhold vedrørende barnet eller den unge dokumenteres. Derudover er underretninger et arbejdsredskab i sagsbehandlingsprocessen og er retssikkerhedsgrundlag i forbindelse med trufne beslutninger.⁶⁹ Præciseringen af den skærpede underretningspligt betyder som nævnt i kapitel 3, at:

- underretningspligten er præciseret, så det fremgår, hvornår fagpersoner skal underrette om et barns eller en ungs problemer.
- fagpersoner skal underrette, hvis de får kendskab til eller grund til at formode, at et barn eller en ung har været udsat for vold eller seksuelle overgreb
- fagpersoner ikke først i eget regi skal forsøge at løse de problemer, som reglerne om særlig støtte efter Serviceloven⁷⁰ sigter mod at løse.
- fagpersoner har mulighed for at få en tilbagemelding på, om underretningen har givet anledning til undersøgelser eller foranstaltninger.

Kommunernes implementering og anvendelse af præciseringen af den skærpede underretningspligt er i evalueringen blevet belyst gennem den landsdækkende survey med fagchefer, ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere, samt caseundersøgelsen i de ti kommuner.

Evalueringen belyser i forbindelse med undersøgelsen af kommunernes implementering og anvendelse af § 153, hvilke initiativer kommunerne har taget med henblik på at implementere § 153 i afsnit 6.1. I afsnit 6.2. gives en status på udviklingen i underretninger blandt kommunerne. Dernæst belyses, hvordan reglerne anvendes og opleves blandt ledelse og medarbejdere i myndighedsområdet på landsplan i kapitel 6.3. I kapitel 6.4. analyseres casekommunernes erfaringer med den skærpede underretningspligt.

6.1 KOMMUNERNES IMPLEMENTERING AF § 153

I dette afsnit beskrives de initiativer, som kommunerne på landsplan har taget i forbindelse med implementeringen af præciseringen af den skærpede underretningspligt samt den struktur og de redskaber som understøtter arbejdet med underretninger.

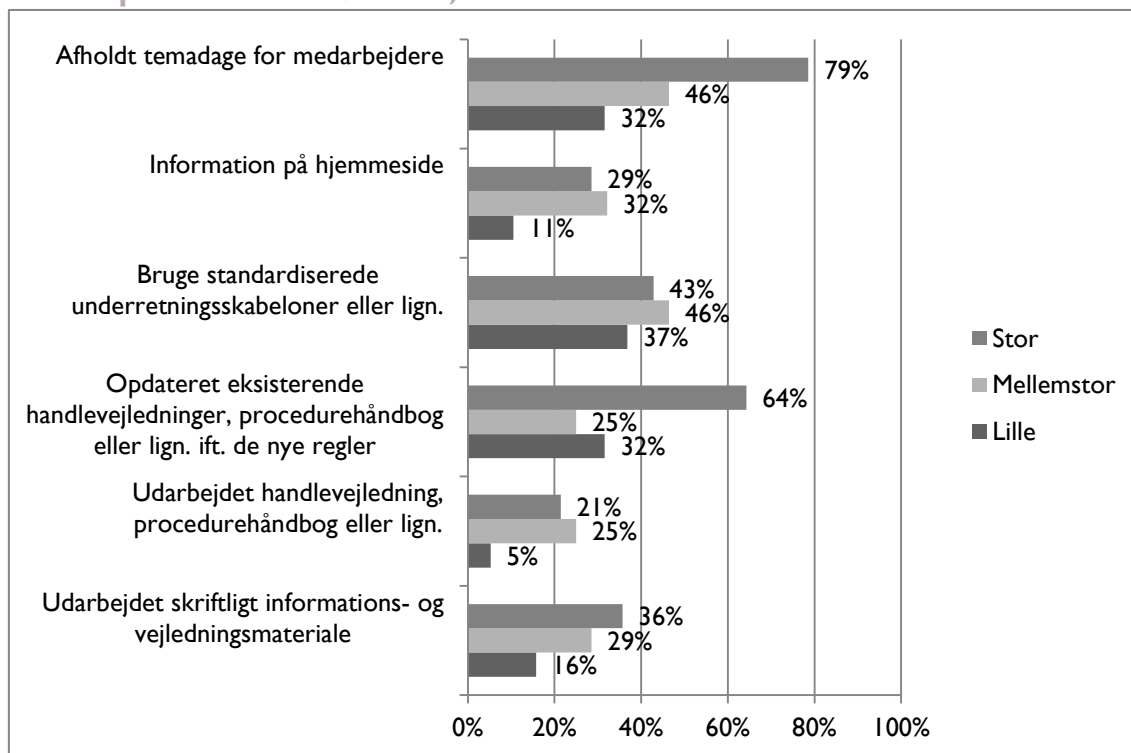
I modsætning til § 49a, er § 153 ikke ny lovgivning, men i stedet en præcisering af en allerede eksisterende lov. Dermed er det naturligt, at der allerede har været arbejdet med paragrafområdet før implementeringen af præciseringen. Dette er med til at understøtte antagelsen om, at der er få implementeringsaktiviteter forbundet med § 153. Ligesom ved § 49a har kommunerne ved implementeringen af § 153 afholdt

⁶⁹Socialstyrelsen: <http://www.servicestyrelsen.dk/voresansvar/for-fagpersoner/hvad-sker-der-nar-du-underretter/hvad-er-en-underretning>

⁷⁰ Servicelovens kapitel 11

temadage for medarbejdere og ledere har deltaget i Socialstyrelsens og KL's Leder-netværksmøder.

Figur 18: Kommunale tiltag i forbindelse med implementering af § 153 fordelt på kommunistørrelse, %



Kilde: Survey A, n = 19, 28, 28 (fordelt på små, mellemstore og store kommuner).⁷¹

En del kommuner har opdateret eksisterende handlevejledninger og lignende materiale i forbindelse med implementeringen af de nye regler. Markant flere store kommuner har afholdt temadage for medarbejdere og opdateret eksisterende handlevejledninger og procedurehåndbøger sammenlignet med små og mellemstore kommuner. Som det også blev vist i kapitel 5.1 om implementering af § 49a, er det primært skoler og dagtilbud, som har deltaget i temadagene. Færre kommuner har udarbejdet skriftligt informationsmateriale. Kun 20 % af kommunerne har udarbejdet nye handlevejledninger el. lign.

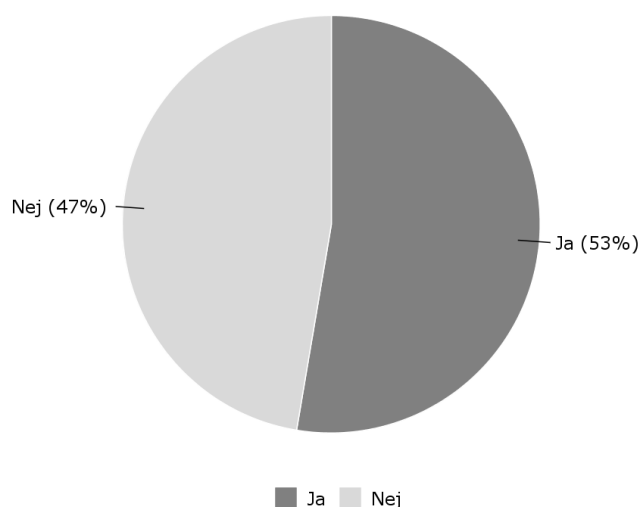
Organisering som understøtter arbejdet med underretninger

Et af de forhold som påvirker implementeringen af § 153 er hvorvidt kommunen har en frontdesk eller modtageenhed, der tager imod underretningen. En større andel af kommuner, som har en modtageenhed, har taget initiativ til at implementere præciseringen af § 153.

Over halvdelen af de adspurgte kommuner har ifølge fagcheferne, der deltog i surveyundersøgelsen, en dedikeret enhed, som eksempelvis en frontdesk eller modtagefunktion, der tager sig af underretninger og henvendelser fra fagpersoner og andre personer, se figur 19.

⁷¹ Hvilke særlige tiltag har kommunen benyttet for at informere og vejlede om Servicelovens skærpende af underretningspligten (§ 153)?

Figur 19: Har din afdeling en dedikeret enhed eksempelvis en frontdesk eller modtagefunktion, som tager sig af henvendelser fra fagpersoner og andre?



Kilde: Survey A, n = 76.

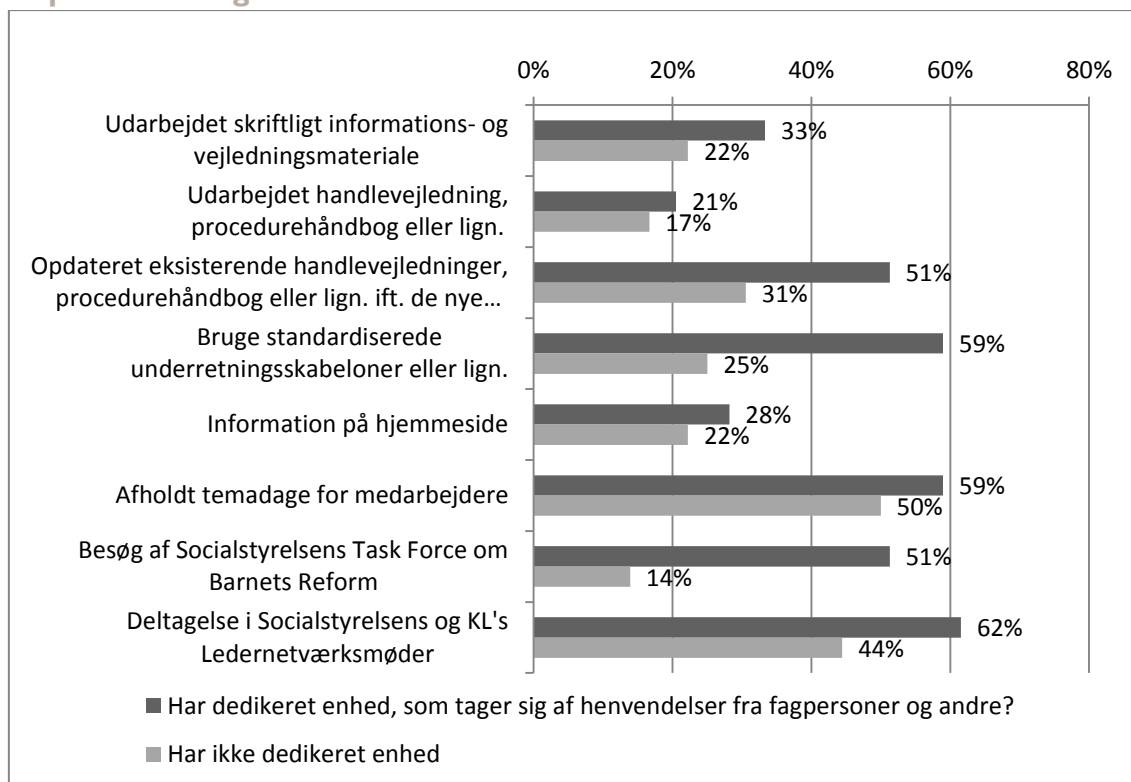
Det gælder for 68 % af de store kommuner og 42 % af de små og mellemstore kommuner. Formålet er i kombination med brug af underretningsskabeloner at sikre en ensartet praksis, og at myndighedsområdet får de nødvendige oplysninger.⁷²

Disse enheder tager altid mod nye underretninger, og i 43 % af tilfældene også underretninger i eksisterende sager. Underretningerne samles blandt en eller flere udvalgte medarbejdere i frontdesken, der vurderer og kategoriserer underretninger, for derefter at sende dem videre til den rette afdeling eller sagsbehandler. I mindre kommuner kan dette eksempelvis være den ledende sagsbehandler, mens det i større kommuner kan være myndighedssagsbehandlere, som har denne specifikke arbejdsopgave.

Som det fremgår af figuren nedenfor er der markant flere af de kommuner, der har en modtageenhed, som har iværksat forskellige implementeringsaktiviteter:

⁷² Se også Kommunernes Landsforening (2012). *12 opmærksomhedspunkter for kommunernes håndtering af underretninger på børn- og ungeområdet*, 15. maj. Der er også opmærksomhed på, at it-systemer som DUBU og andre systemer skal kunne registrere underretninger.

Figur 20: Sammenhæng mellem frontdesk/modtageenhed og implementeringsaktiviteter



Kilde: Survey A, n = 75.

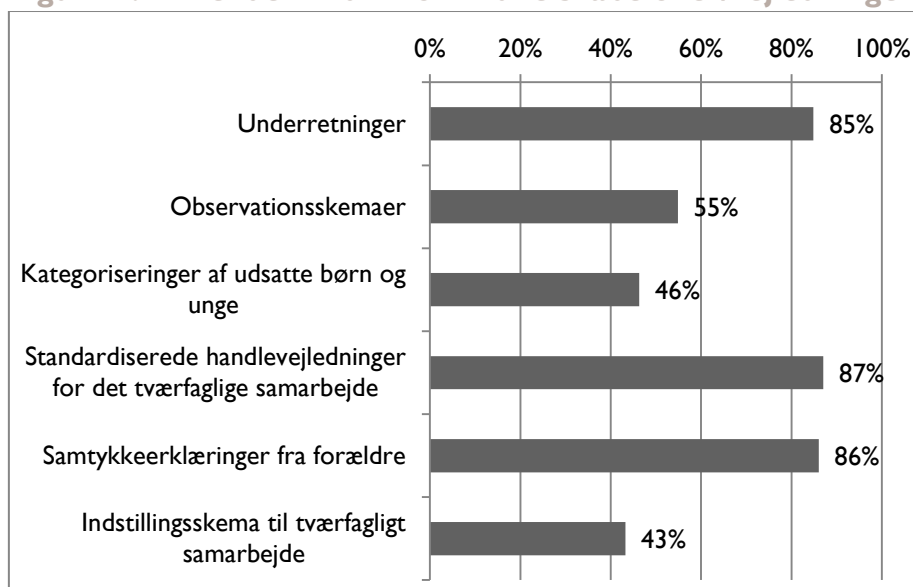
Der er således markant flere af de kommuner, som har en modtageenhed for underretninger, der har udarbejdet og opdateret skriftligt informationsmateriale, handlevejledninger og procedurer håndbøger samt bruger underretningsskabeloner. Gruppen af kommuner, som har en modtageenhed er korreleret med kommuner, som også har brugt implementeringstiltag som besøg af Socialstyrelsens Task Force, deltagelse i Socialstyrelsens og KL's Ledernetværksmøder og afholdt temadage for medarbejderne.

Som beskrevet i forhold til § 49a er der også sammenhæng mellem implementeringsaktiviteter og holdninger til lovreglerne. Blandt de kommuner, som har ændret strategi som direkte følge af præciseringen af underretningspligten, er der også en større andel af fagcheferne, som tilkendegiver, at de mener, at § 153 fremmer en tidlig indsats. Der er også en større andel af de kommuner, som har taget initiativ til tiltag i forbindelse med implementeringen af § 153, der er enige i, at § 153 fremmer en tidlig indsats. Mønstret er mere entydigt sammenlignet med tilsvarende spørgsmål stillet i forhold til at belyse implementeringen af § 49a, jf. kapitel 5.1.

Understøttende redskaber til underretninger

I figur 21 kan man se, at 85 % af de ledende sagsbehandlere tilkendegiver, at de i deres kommune anvender standardiserede underretningsskabeloner og/eller vejledninger til fagpersoner.

Figur 21: Anvender I i din kommune skabeloner/vejledninger for:



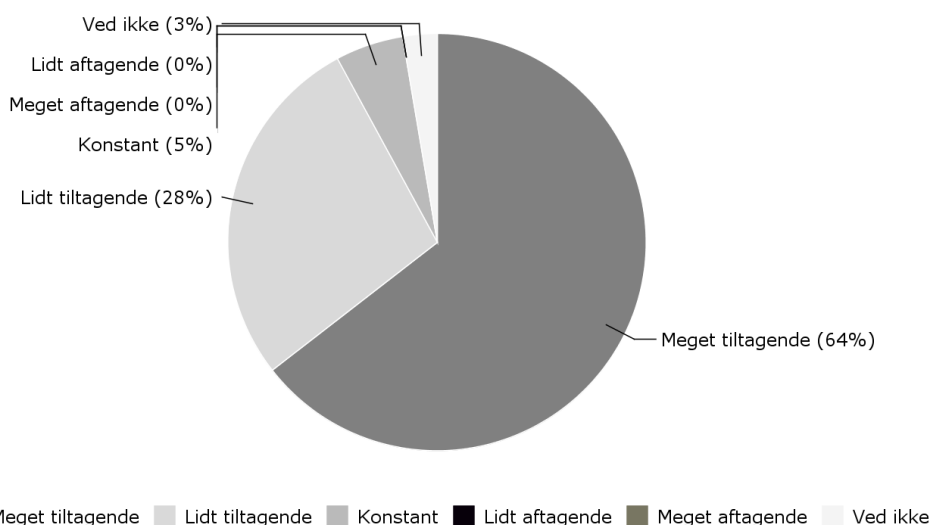
Kilde: Survey B, n = 86.

Brugen af standardiserede underretningsskabeloner skal sikre, at myndigheds-sagsbehandlerne får de ønskede minimumsoplysninger i forbindelse med underretninger, så kvaliteten i sagsbehandlingen øges, og forsinkelser undgås. Herudover arbejder en stor andel af kommunerne med observationsskemaer, kategoriseringer af børn og unge med behov for særlig støtte, og standardiserede handlevejledninger, der udspecificerer handling i forbindelse med underretninger. Disse udspringer ikke nødvendigvis direkte af præciseringen af den skærpede underretningspligt, men er del af praksis, som præciseringen implementeres i.

6.2 STATUS PÅ UDVIKLINGEN I UNDERRETNINGER

Udviklingen i antallet af underretninger, og de forhold som påvirker denne udvikling har betydning for implementeringen af præciseringen af den skærpede underretningspligt. Siden præciseringen af den skærpede underretningspligt trådte i kraft i januar 2011 har kommunerne oplevet en stigning i antal større antal underretninger. I næsten 2/3 af de adspurgte kommuner vurderer fagcheferne, at udviklingen i antallet af underretninger har været meget tiltagende.

Figur 22: Vurdering af udviklingen i antal underretninger



Der er ingen kommuner, som mener, at udviklingen i antal underretninger har været faldende. Når de ledende sagsbehandlere, der deltog i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, bliver bedt om at vurdere om udviklingen i antallet af underretninger skyldes præciseringen af den skærpede underretningspligt, svarer kun 7 % ja hertil. 54 % mener, at udviklingen delvist skyldes præciseringen af lovbestemmelsen, mens 39 % vurderer at det ikke er lovændringen, som er årsag til udviklingen i antallet af underretninger.⁷⁴

Adspurgt om, hvad de mener, er årsagen er til den store bevågenhed på underretninger i samfundet generelt, svarer stort set alle respondenter i de tre spørgeskemaundersøgelser, at det skyldes mediernes behandling af området (96 % af fagcheferne, 98 % af de ledende sagsbehandlere og 95 % af myndighedssagsbehandlere svarer bekræftende herpå). En lidt mindre andel svarer, at årsagen til den store bevågenhed på underretninger er enkeltsager, mens kun 36 % af fagcheferne og 28 % af de ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere mener, at det skyldes præciseringen af den skærpede underretningspligt.⁷⁵

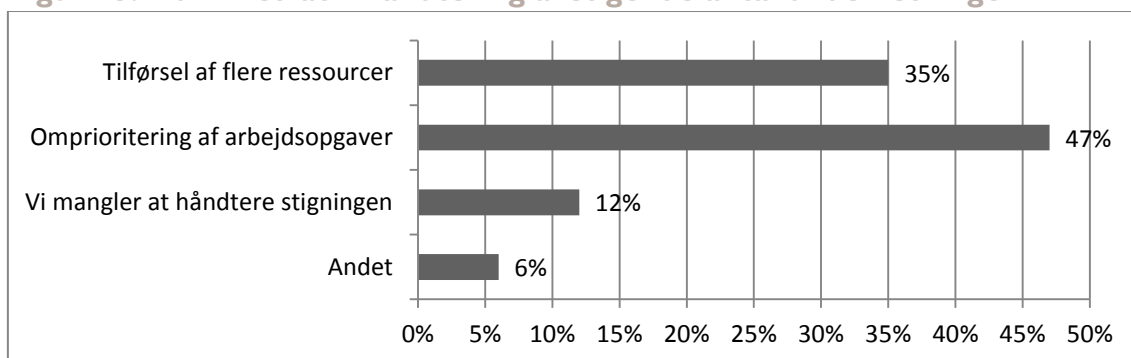
Det stigende antal underretninger er ifølge fagcheferne blevet håndteret med dels tilførsel af flere ressourcer til området, og dels omprioritering af arbejdsopgaver. Ca. 12 % af de ledende sagsbehandlere svarer, at de mangler at håndtere stigningen.

⁷³ Hvordan vurderer du, at udviklingen har været i antallet af underretninger (§ 153) siden 1.1.2011 i din kommune?

⁷⁴ Survey A: Skyldes denne udvikling ifølge din vurdering skærpelsen af underretningspligten? (n = 75).

⁷⁵ Survey A, B, C: Der er generelt i samfundet en stor bevågenhed på underretninger. Du bedes venligst vurdere, hvad du mener, at det primært skyldes. Sæt gerne flere kryds.

Figur 23: Administrativ håndtering af stigende antal underretninger



Kilde: Survey B⁷⁶, n = 77.

På baggrund af statistik over underretninger indsamlet fra 56 kommuner vises nedenfor en oversigt over kommunernes underretningsniveau kategoriseret ud fra, om kommunen har et lavt, middel eller højt niveau for antallet af underretninger set i forhold til kommunens børnetal.⁷⁷

Tabel 6: Antal underretninger (§ 153 og § 154) i 2011 i forhold til børnetal i kommunerne (%)

Underretningsniveau:	Materiale ikke tilgængeligt	Lav	Middel	Høj	I alt n
Kommunestørrelse					
Små kommuner	56	20	20	4	25
Mellemstore kommuner	38	28	25	8	36
Store kommuner	37	22	30	10	37
I alt	43 %	24 %	25 %	2 %	100 % (98)

Kilde: Deskresearch.

Generelt har færre små kommuner indsendt statistik over deres underretninger. Store kommuner har generelt et højere underretningsniveau sammenlignet med de små og mellemstore kommuner. Flest mellemstore kommuner har et lavt underretningsniveau.

På basis af de indsamlede materiale om underretninger fra de 56 kommuner, kan det konkluderes, at materialet opgøres meget forskelligartet og i forskellig detaljeringsgrad i kommunerne.⁷⁸ Derfor må det også skønnes, at der er stor forskel på, hvor systematisk de forskellige kommuner arbejder med underretninger og udviklingen i underretninger på et overordnet ledelsesniveau. Der er endog særdeles stor forskel

⁷⁶ *Hvordan håndterer I stigningen i underretninger administrativt?*

⁷⁷ Opgørelsen er lavet ud fra antal underretningers andel i forhold til antal børn og unge (0-22 år) i kommunen i pr. 01.2012. Antallet af underretninger er det antal, som kommunerne har modtaget i 2011. 56 kommuner har indsendt oversigt over antal underretninger, hvilket resultatet naturligvis skal vurderes i forhold til. Det har ikke været muligt at adskille specifikke underretninger (§ 153) fra generelle underretninger (§ 154). Antallet af underretninger svinger eksempelvis fra 92.142 underretninger i Aarhus Kommune til 1.392 underretninger i Ærø Kommune i 2011.

⁷⁸ En del kommuner sendte ikke deres underretninger ind, da de begrundede, at det ville være for ressourcekrævende at finde dem frem, da de var registreret i den enkelte sag.

på, om materialet fremstår som en registrering, der ikke er summeret op i forhold til antal underretninger, eller om materialet har en form, hvor der er lavet systematisk statistik på eksempelvis antal underretninger, paragrafområde, barnets alder og køn, underretterens fagprofession og udvikling over tid. Det betyder også, at en lang række kommuner ikke har viden om udviklingen i underretninger, som ellers ville kunne danne grundlag for ledelsesinformation og beslutninger om kommende indsatser og tiltag på området. Pga. materialets forskellige karakter har det ikke været muligt at lave en mere en samlet statistisk opgørelse på disse kategorier som del af datagrundlaget i denne evaluering.⁷⁹

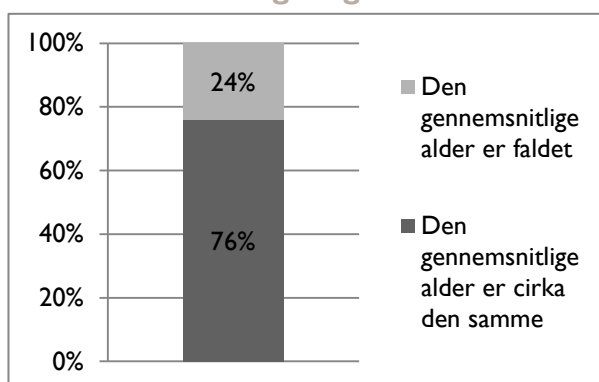
Bekymringsniveau

1/3 af de ledende sagsbehandlere vurderer ifølge spørgeskemaundersøgelsen, at det gennemsnitlige bekymringsniveau for de børn, der laves underretninger på er steget, mens knap halvdelen af de ledende sagsbehandlere vurderer, at bekymringsniveauet er det samme. Når myndighedssagsbehandlerne spørges om det samme, mener halvdelen ifølge spørgeskemaundersøgelsen, at bekymringsniveauet er steget.⁸⁰ Bekymringsniveauet vedrører fx problemets omfang og/eller alvorsgrad. De primære årsager til stigningen i bekymringsniveauet er ifølge de ledende sagsbehandlere, at

- der er udviklet bedre redskaber i forhold til at spore problemer hos børn og unge med behov for særlig støtte,
- fagpersoner er mere opmærksomme på de tegn, som børn og unge med behov for særlig støtte udviser,
- der er skabt bedre koordinationsformer mellem normal - og myndighedsområdet i kommunen.

Nedenfor vises de ledende sagsbehandleres skøn over udviklingen i gennemsnitsalderen på de børn, som der er blevet underrettet om, siden præciseringen af den skærpede underretningspligt blev indført. Det skal understreges, at det er de ledende sagsbehandleres vurdering. Vurderingens kvalitet kan variere jf. resultatet af analysen af det materiale, som kommunerne har fremsendt vedrørende underretninger.

Figur 24: Er den gennemsnitlige alder på de børn, der laves underretninger efter din vurdering steget eller faldet siden 1.1.2011?



Kilde: Survey B, n = 58.

⁷⁹ Evalueringen vil dog i de 10 casekommuner systematisk registrere og følge udvikling i antal underretninger over de næste to år.

⁸⁰ Survey B: *Er det gennemsnitlige bekymringsniveau på de børn, der laves underretninger på, steget eller faldet siden 1.1.2011?* (n = 87), Survey C: *Vurderer du, at det gennemsnitlige bekymringsniveau på de børn, der laves underretninger på, steget eller faldet siden 1.1.2011?* (n = 596).

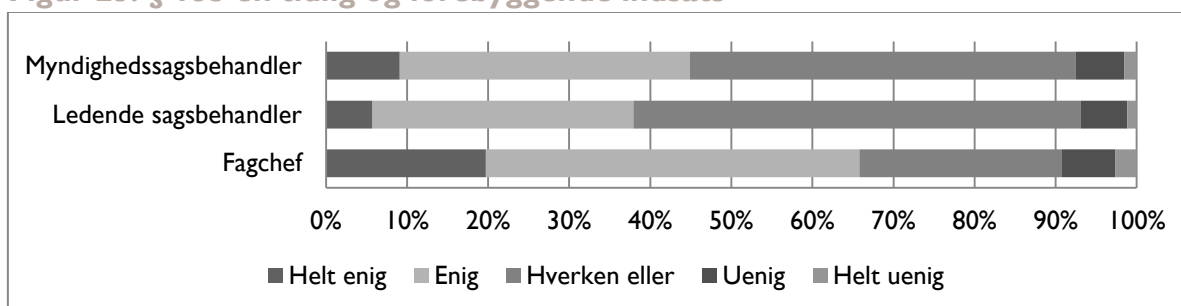
Hovedparten af de ledende sagsbehandlere vurderer, at børnenes alder er cirka den samme. Der er en tendens til, at en større andel af de ledende sagsbehandlere, som er ansat i store kommuner, skønner, at den gennemsnitlige alder på børnene er faldet. For at kunne konkludere meningsfuldt på, om intentionerne i loven i forhold til at fremme en tidlig indsats bør dette parameter ikke kun baseres på barnets alder, men også på omfanget af barnets problem og/eller omfanget af bekymringen omkring barnet. Samlet vurderes alderen til at være den samme, mens ledende og myndighedssagsbehandlere er delt i forhold til, om bekymringsniveauet er uændret eller steget.

6.3 KOMMUNERNES ANVENDELSE AF § 153

I dette afsnit belyses kommunernes anvendelse af § 153, herunder forskellige faggruppers praksis i forbindelse med underretninger.

Fagchefer, ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere er generelt positive overfor til præciseringen af den skærpede underretningspligts betydning for det tidlige og forebyggende arbejde.⁸¹

Figur 25: § 153 en tidlig og forebyggende indsats



Kilde: survey blandt myndighedssagsbehandlere⁸², ledende sagsbehandlere⁸³ og fagchefer⁸⁴, n = 528, 87, 76.

Kun få respondenter i de tre spørgeskemaundersøgelser er uenige i, at præciseringen af den skærpede underretningspligt fremmer en tidlig og forebyggende indsats, men fagcheferne er dog markant mere positive over for effekten af ændringerne i § 153 sammenlignet med de ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlerne.

I de kommuner, hvor man har ændret strategi som direkte følge af lovændringerne, er en større andel af fagcheferne enige i, at præciseringen af den skærpede underretningspligt fremmer en tidlig indsats, se figur nedenfor:

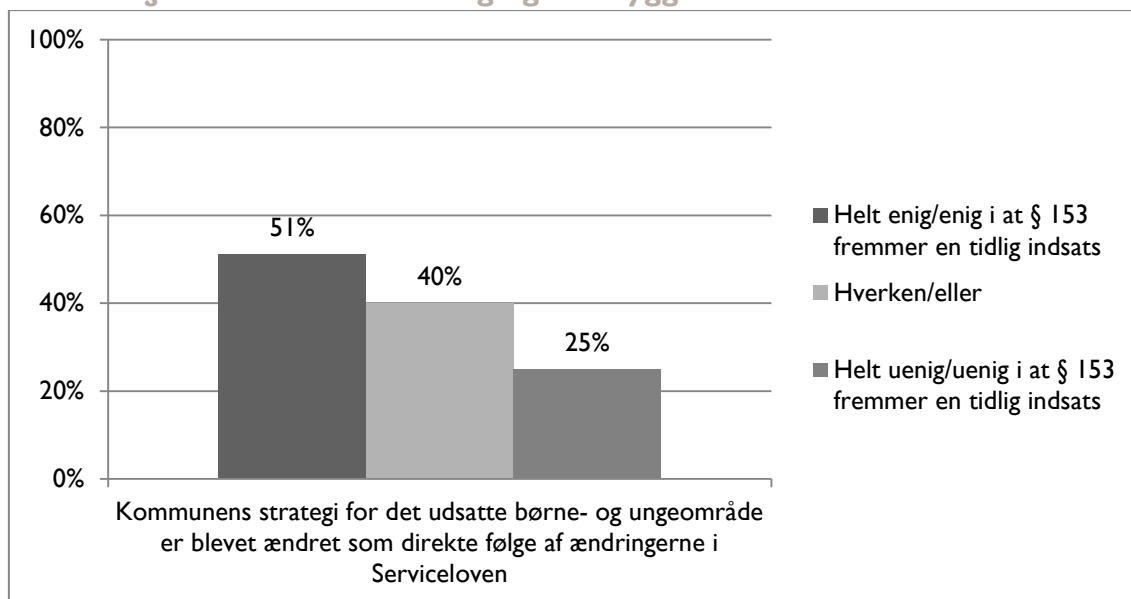
⁸¹ Eksempelvis er 37 % af de ledende sagsbehandlere (n = 28) helt enige eller enige i, at § 49a fremmer en tidlig indsats, mens 56 % er helt enige eller enige i, at § 153 fremmer en tidlig indsats.

⁸² Det (§153, red.) har ført til en positiv ændring i det tidlige og forebyggende arbejde

⁸³ Det (§153, red.) har ført til en positiv ændring i det tidlige og forebyggende arbejde

⁸⁴ § 153 fremmer en tidlig indsats

Figur 26: Kommunen har ændret strategi set i forhold til holdningen til, hvorvidt § 153 fremmer en tidlig og forebyggende indsats

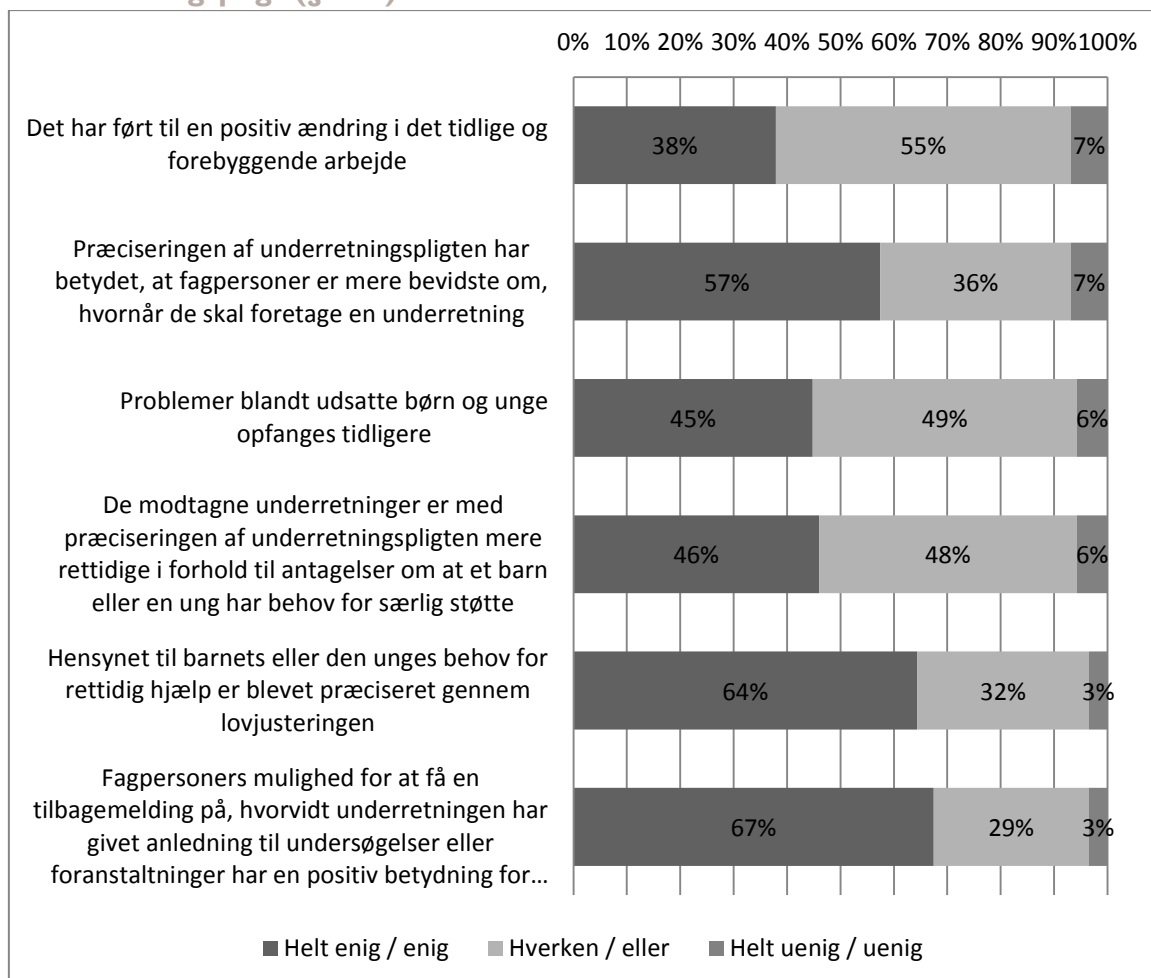


Kilde: Survey A, n = 64.

Der er også en større andel af kommuner, hvor fagcheferne mener, at § 153 fremmer en tidlig, forebyggende indsats, hvor kommunen har udarbejdet skriftligt informationsmateriale, bruger underretningsskabeloner og har afholdt temadage for medarbejderne.

De ledende sagsbehandlere er ligeledes overvejende positive i forhold til præciseringen af § 153. Det er særligt fagpersoners mulighed for at få en tilbagemelding, der vurderes som havende en positiv indvirkning, jf. figuren nedenfor:

Figur 27: Hvilken betydning har præciseringen af fagpersoners skærpede underretningspligt (§ 153) haft i din kommune?



Kilde: Survey B, n = 87.

Fagpersoners mulighed for at få en tilbagemelding på deres underretning har en positiv betydning for det videre forløb, er som nævnt det udsagn, flest ledende sagsbehandlere erklærer sig enige i. Mere end halvdelen af de ledende sagsbehandlere, der deltog i spørgeskemaundersøgelsen, erklærer sig desuden enige i, at barnets behov for rettidig hjælp er blevet styrket med præciseringen i lovgivningen og at fagpersoner er mere bevidste om, hvornår de skal underrette.

Faggruppers underretningspraksis

I nedenstående belyses, hvilke faggrupper som primært underretter. Det er væsentligt at være opmærksom på at vurderingen sker med udgangspunkt i myndighedsrådets erfaring og kendskab hertil.

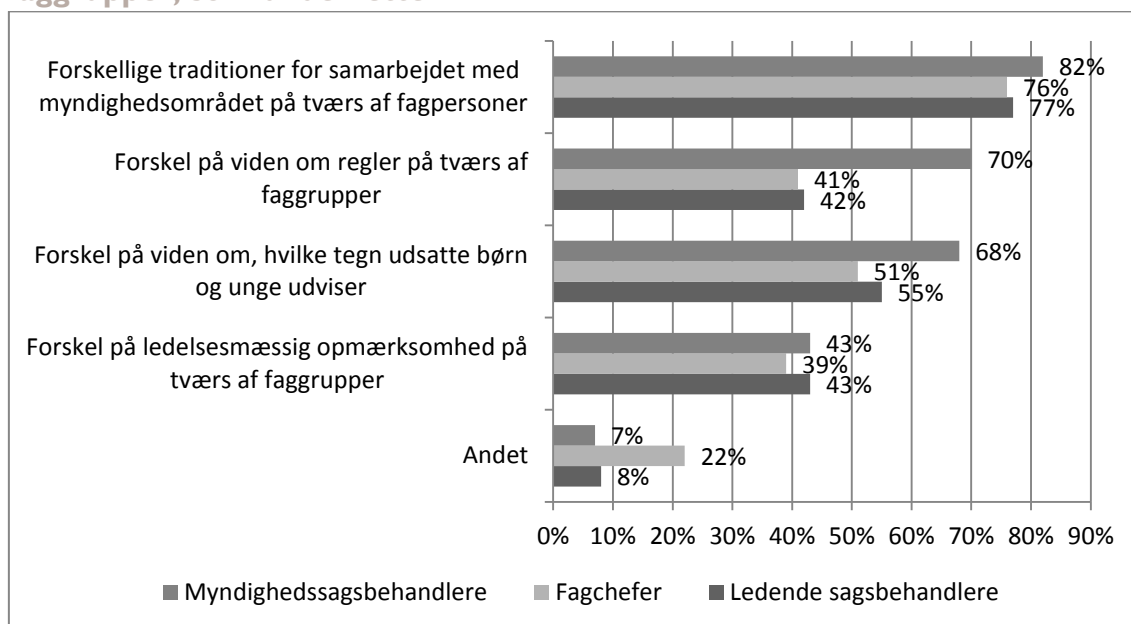
71 % af fagcheferne, der deltog i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, angiver, at deres kommune registrerer, hvilke faggrupper, der foretager underretninger. Stort set alle fagchefer tilkendegiver, at de bruger registreringen af underret-

ningen som ledelsesinformation, ud fra hvilke de træffer beslutninger.⁸⁵ I de 40 kommuner, som har opgivet underretterens institutionelle tilknytning viser det sig, at det største antal underretninger i prioriteret rækkefølge kommer fra:

- Skoler
- Andre (sundhedspersonale, politi, retsvæsen)
- Mellemkommunale underretninger
- Sygehus og læge
- Private
- Dagtilbud

Fagchefer og ledende sagsbehandlere angiver følgende årsager til forskellene på, hvilke faggrupper, som underretter:

Figur 28: Hvad er efter din mening årsagerne til, at der er forskel på, hvilke faggrupper, som underretter



Kilde: Survey A, Survey B, Survey C.

Forskellige traditioner for samarbejdet med myndighedsområdet angives som primær årsag til, at der er forskel på faggrupperes underretningsmønstre. Mere end halvdelen af fagcheferne og de ledende sagsbehandlere og en endnu større andel af myndighedssagsbehandlerne mener, at forskellen skyldes, at fagpersonerne på tværs af deres professioner har forskelligt kendskab til og viden om manglende trivsel for børn med behov for særlig støtte, og hvordan dette spottes.

En mindre andel af fagchefer og ledende sagsbehandlere mener, at de forskellige underretningsmønstre på tværs af fagpersoners professioner skyldes mangel på viden om reglerne for underretning, hvorimod en forholdsvis stor andel af myndighedssags-

⁸⁵ Survey A: Registrerer kommunen, hvilken faggruppe, der har foretaget underretninger (§ 153)? (n = 76); Indgår resultatet af denne registrering som ledelsesinformation, du handler og træffer beslutninger på baggrund af? (n = 53).

behandlerne angiver det som årsag til forskelle på faggrupper tendens til at underrette.

I den åbne svarkategori angiver flest, at årsagen til, at der er forskel på, hvilke faggrupper, som underretter, er, at faggrupper har forskellig opfattelse af hensynet til forældresamarbejdet. Derudover nævner myndighedssagsbehandlere eksempelvis forskellige traditioner for at løse opgaven i lokalmiljøet, det er lettere at overse tegn på mistriksel ved småbørn, fagpersonernes uddannelse og viden, forskel på social belastning i forskellige områder.

6.4 IMPLEMENTERING OG ANVENDELSE AF § 153 I DE TI CASEKOMMUNER

I dette afsnit beskrives implementeringsaktiviteter i de ti casekommuners arbejde med præciseringen, tilbagemelding til underretteren, fagpersonernes erfaring med og forskelle på fagpersoners anvendelse af § 153. Dernæst beskrives forældresamarbejde samt snitflader mellem normal- og myndighedsområdet.

Implementeringsaktiviteter i forbindelse med præciseringen af den skærpede underretningspligt i casekommunerne

Caseundersøgelsen i de ti kommuner viser som i den landsdækkende undersøgelse, at der har været stor fokus på implementering af præciseringen af den skærpede underretningspligt. I modsætning til § 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtak fremhæves det af ledende sagsbehandlere, ledere af fagpersoner, sagsbehandlere og fagpersoner selv i flere af de ti casekommuner, at ingen fagpersoner er i tvivl om deres skærpede underretningspligt. Med det øgede fokus på underretninger og præciseringen af underretningspligten oplever myndighedsområdet, at det for den enkelte fagperson ikke er så 'farligt' at underrette som førhen. Fagcheferne i alle ti casekommuner vurderer, at der har været en stigning i antallet af underretninger, siden loven trådte i kraft, heraf vurderer seks af casekommunerne, at antallet har været meget tiltagende. Syv af casekommunerne har særlige modtageenheder, der håndterer de underretninger, som kommer ind.

Tabel 7: Oversigt over de ti casekommuners arbejde med underretninger

Kommune	Frontdesk /modtagerenhed	Hvordan vurderer du, at udviklingen har været i antallet af underretninger (§ 153) siden 1.1.2011 i din kommune?
Allerød	X	Meget tiltagende
Hjørring	X	Meget tiltagende
Mariagerfjord		Meget tiltagende
Norrdjurs		Meget tiltagende
Nordfyn	X	Lidt tiltagende
Rødovre	X	Lidt tiltagende
Sønderborg		Lidt tiltagende
Vejle	X	Meget tiltagende
Vordingborg	X	Meget tiltagende
Aarhus	X	Lidt tiltagende

Kilde: Survey A.

Billedet i casekommunerne svarer til resultatet af den landsdækkende undersøgelse, hvor også 2/3 af kommunerne har oplevet en stor stigning i antallet af underretninger. I enkelte af casekommunerne fremhæver sagsbehandlerne og de ledende sagsbehandlere, at den administrative byrde ved, at antallet af underretninger er steget medfører et væsentligt pres på medarbejderne i myndighedsafdelingen. Man har flere steder tilført ekstra ressourcer, omplaceret medarbejdere eller omfordelt arbejdsopgaver.

Nogle af sagsbehandlerne, der deltog i fokusgrupperne i de ti casekommuner, ser det som et kvalitetstegn, at der er en stigning i antallet af underretninger. Det betyder, at normalområdet nu er mere opmærksomt på deres forpligtelse, og at berøringsangsten er mindre. I to casekommuner udtrykker sagsbehandlerne en bekymring for, at hvis der ikke enten tilføres yderligere ressourcer eller foretages en omorganisering af arbejdsopgaverne, så er der risiko for at kvaliteten i håndteringen af underretninger falder.

"Mængden af opmærksomhed er stigende. Det er et kvalitetstegn. Det er ikke nødvendigvis fordi der forekommer mere omsorgssvigt. Nu er det i orden at snakke om." (Ledende sagsbehandler)

"En organisatorisk ændring har medført, at man kan ringe til et modtagehold et tidsrum hver dag og få fat i en sagsbehandler." (Sundhedsplejerske, telefoninterview)

Det fremhæves af ledende sagsbehandlere i en af de casekommuner, som har en modtageenhed for underretninger, at denne har været medvirkende til, at behovet for yderligere ressourcer ikke har været til stede. Modtageenheden har gennem specialisering af kompetencer været med til at sikre kvaliteten i arbejdet. Kommunen arbejdede også med en kontrolmekanisme i enheden, hvor der for hver underretning blev fulgt op på:

- om der var blevet sendt en kvittering,
- om sagsbehandleren havde reageret på underretningen inden for tidsfristen,
- om underretteren havde modtaget en opfølgning på den oprindelige underretning.

Det var kommunens erfaring, at dette sikrede en høj kvalitet i de konkrete dele af sagsbehandlingen. Andre casekommuner laver en screening af de indkomne underretninger i forhold til, hvor akutte de vurderes at være, så der tages hånd om de mest alvorlige først. Nogle casekommuner har ifølge de ledende sagsbehandlere en prio-

Faktaboks: Eksempel på en underretningsskabelon

Sagsfremstilling:

Kort beskrivelse af væsentlige aktuelle problemstillinger

Arsagen til at der underrettes om barnets situation lige nu
Bevægelser på børnelinjen (skriv gerne tallet for barnets placering lige nu)
Hvad har institutionen/skolen gjort for at afhjælpe bekymringen?
Er der udarbejdet indsatsplan ? (I givet fald vedlægges denne)

Oplysninger om barnet:

Hvor længe har faggruppen kendt barnet?
Hvor længe har der været bekymring?
Hvad er det, der bekymrer?
Hvad ved du konkret?
Hvor har du din viden fra?

ritering af underretninger ud fra problemets karakter (vold og seksuelle overgreb) og barnets alder (de yngste først). Det er dog ikke altid gennemskueligt for fagpersonerne, at der findes en sådan prioritering.

Understøttende redskaber

Alle casekommuner har skabeloner, som anvendes ved underretninger. Enkelte casekommuner bruger ICS's skabelon for underretninger, og i en enkelt casekommune har skolerne lokalt udviklet et skema. Sagsbehandlerne i casekommunerne vurderer generelt, at skabelonerne har øget kvaliteten, konsistensen og den formmæssige ensartethed i underretningerne til gavn for den videre behandling af underretningerne.

Via skabelonerne sikres det, at sagsbehandlerne har fået de nødvendige oplysninger til den videre behandling og belysning af sagen. De fleste fagpersoner udtrykker, at de er tilfredse med skabelonen, og at den er dækkende for deres behov for at belyse barnets problemstilling. Udfordringen er dog, at fagpersonerne ikke altid anvender skabelonen. Som del af undersøgelsen blev der indsamlet i alt 27 underretninger fra de ti casekommuner. Af disse var 15 af underretningerne lavet i kommunernes skabeloner, mens resten ikke var. På baggrund af dette resultat vurderes der at være et behov for, at udbrede kendskabet til og vigtigheden af at anvende underretningsskabelonerne.

For nogle af casekommunerne har der dog været begrænsede ændringer i praksis i forhold til før lovgivningen trådte i kraft. Flere af disse kommuner havde også modtageenheder, før loven trådte i kraft. Andre har oprettet disse enheder efterfølgende eller har planer, om at oprette dem. Der er kommet øget fokus på kvitteringer og tilbagemeldinger til den underrettende person, håndtering af det øgede antal underretninger samt bedre registrering og statistik på underretninger. Sidstnævnte mangler en del af casekommunerne, i lighed med resultatet af den landsdækkende undersøgelse, at arbejde mere systematisk med.⁸⁶

Tilbage melding til underretteren

Sagsbehandlerne i casekommunerne er generelt positive overfor muligheden for at give underretteren en tilbagemelding. De giver udtryk for, at det giver en større tryk og forståelse hos fagpersonerne, at de får en fornemmelse af fremdrift i behandlingen af underretningen. Samtidig vurderes selve tilbagemeldingsarbejdet ikke at kræve mange ressourcer blandt sagsbehandlerne.

"Det tager ikke mange ressourcer at tilbagemelde. Så stor en effekt det har ude, så er det en lille indsats vi gør her. Det er en god lovændring. Det er en god ide." (Ledende sagsbehandler)

"Det betyder meget for skolerne at have en bevidsthed om, hvad der sker. Man har brug for at se, hvad der sker med barnet. De er jo sammen med barnet hver dag." (Ledende sagsbehandler)

"Muligheden for tilbagemelding er god... Nu kan man bruge tilbagemeldingen som et tegn på, at der sker noget. Man ved hvad hinanden laver, hvis man hører om tilbagemeldinger. Hvis man laver underretninger uden af vide, hvad der foregår i familien, så har man brug for en tilbagemelding, så man ved, at der sker noget." (Sundhedsplejer)

⁸⁶ I forbindelse med evalueringens anden del stilles en database til rådighed for de 10 casekommuner, hvori de kan registrere data fra underretningen som barnets alder, køn, problemstilling, underretterens fagprofession mv.

Langt hovedparten af fagpersonerne og deres ledere, som deltog i telefoninterview, er også positive over for muligheden for at få tilbagemeldinger. En af fagpersonerne fremhæver, at tilbagemeldingen har stor betydning for, hvordan man reagerer over for barnet. Det er flest pædagoger og lærere, der er positive over for muligheden for at få en tilbagemelding sammenlignet med gruppen af med sundhedsplejersker.

Det er op til underretteren at anmode om en tilbagemelding. En casekommune har dog i sin underretningsskabelon, lavet en kategori, hvor underretteren kan krydse af, om vedkommende ønsker en tilbagemelding, så man ikke skal henvende sig igen. I andre casekommuner foregår det ved, at underretteren ringer og spørger sagsbehandleren.

Det bliver pointeret især fra sagsbehandlernes perspektiv, 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 en sag er taget op. Det kan sætte underretteren i en klemme, især når man har valgt at informere forældrene om underretningen på underretningstidspunktet. Nogle fagpersoner giver udtryk for, at de har behov for at få en bedre og mere fyldestgørende tilbagemelding både i forhold til tidshorisont og de tiltag, som tages.

"Når fagpersoner kommer med en underretning, så er det ofte fordi, at det er rigtig slemt. Men så er det måske frustrerende, at man ikke får noget at vide eller noget sættes i gang." (Skoleleder, fokusgruppe)

Et redskab, der udover tilbagemeldinger vurderes at understøtte normalområdets forståelse for og fornemmelse af fremdrift i sagen, er at bruge samtykkeerklæringer opnået hos forældrene, der giver adgang til en mere generel oplysningsudveksling i sagerne mellem myndigheds- og normalområdet. I andre casekommuner gør sagsbehandlerne en del ud af gennem samtale med forældre at opfordre dem til forsat samarbejde med sundhedsplejersken, dagtilbuddet eller skolen og løbende holde de fagpersoner, der er omkring barnet orienteret. Herved kan normalområdet bedre understøtte barnet.

I forhold til præciseringen af den skærpede underretningspligt mener hverken fagpersoner eller myndighedspersoner, at tilbagemeldingen har betydning for visheden, om hvornår man skal underrette.

Fagpersoners erfaringer med præciseringen af den skærpede underretningspligt

De fagpersoner, der deltog i fokusgrupper og telefoninterview, er bevidste om, hvad den skærpede underretningspligt består i, og ved, at de har pligt til underrette ved vold eller seksuelle overgreb. Enkelte fagpersoner, der deltog i fokusgrupperne, udtrykker dog fortsat bekymring for, om det for barnet fører til mere vold, hvis der laves en underretning.

Det er primært pædagogerne, der deltog i telefoninterviewene, der har tilkendegivet, at præciseringen af underretningspligten har betydet, at de er mere bevidste

om, hvornår de skal foretage en underretning. Færre lærere og sundhedsplejersker erklærer sig enige heri. Det kan skyldes, at de ikke mener, at det er præciseringen, som har gjort, at de ved, hvornår de skal underrette.

”Det er mere proceduren end usikkerhed omkring hvornår man skal underrette, der er blevet forbedret med tilbagemeldingen.” (Viceskoleleder, fokusgruppe)

Når fagpersoner skal vurdere deres eget kendskab til lovgivningen, vurderer en større andel af sundhedsplejerskerne, sammenlignet med andelen lærere og pædagoger, at deres kendskab til præciseringen er godt.

De fleste fagpersoner og lederne af fagpersoner har deres kendskab til præciseringen i § 153 fra kommunens informationsmateriale og kommunale informationsmøder. Derudover har mere end 2/3 af fagpersonernes ledere, der deltog i telefoninterviewene taget initiativ til at introducere medarbejderne til præciseringen af den skærpede underretningspligt gennem fx informationsmøder eller skriftligt materiale i form af eksempelvis en beredskabsplan. Igen kender langt flere til denne lovændring sammenlignet med § 49a.

Alle de ledere af fagpersoner, som deltog i telefoninterviewundersøgelsen, drøfter underretninger med fagpersonerne, inden de sendes til myndighedsområdet. Nogle har en fast procedure, hvor underretninger ikke må sendes ind, før de har været over lederens bord, mens andre ledere har det som et tilbud til deres medarbejdere.

Faktaboks - eksempel på oplysning om fagpersoners skærpede underretningspligt § 153:

Når du har en bekymring angående en elev, skal du skrive en underretning til de sociale myndigheder. Skrivelsen skal gå via skolens/dagtilbuddets/SFO’ens leder og fremsendes fra dagtilbuddets/skolens kontor til sagsbehandler.

- Det er vigtigt, at du kontakter familien og fortæller dem, at du er i gang med at skrive denne skrivelse og fortælle dem om bekymringen og baggrunden for at sende skrivelsen.
- Det er vigtigt at betone, at hensigten er at hjælpe, så barnet, dagtilbuddet/skolen/SFO’en og familien kan få hjælp til at få løst problemstillingen.
- Det er vigtigt at kalde skrivelsen en underretning, så henvendelsen kan være så positiv som muligt.
- Forældrene skal informeres om, at de får skrivelsen fremsendt, og at de kan skrive deres bemærkninger til skrivelsen. Det er vigtigt at understrege overfor forældrene, at de ikke kan rette i bekymringen fra dagtilbuddet/skolen/SFO’en, men de kan skrive deres selvstændige kommentar. Hvis familien ønsker hjælp til dette, skal man oplyse, at skolens/institutionens leder står til rådighed som sekretær for familien.
- Når bekymringen er fremsendt til familien til udtalelse, så fremsendes den til sagsbehandleren med det samme, så sagsbehandler er orienteret om sagen, og senest 14 dage efter modtager sagsbehandleren bekymringskrivelsen med både dagtilbuddets/skolens/SFO’ens og familiens eventuelle kommentarer, og derefter kan sagsbehandlingen gå i gang.

Alle sagens akter skal placeres i elevens elevmappe. På den måde sikrer vi, at sagsbehandleren får et bedre grundlag for at behandle bekymringen.

Fagpersonerne bringer observationer ind som grundlag for drøftelse af underretningen med lederen. De fleste drøfter i prioriteret rækkefølge:

- problemstillinger vedrørende barnet.
- usikkerhed vedrørende samarbejdet med forældre⁸⁷ og

⁸⁷ I såvel telefoninterview som de kvalitative interview nævnes, at der er særlige udfordringer i skilsmissefamilier.

- usikkerhed om procedurer for underretninger.

At færrest drøfter procedurer tyder på, at kendskabet hertil er forholdsvis udbredt, men der stadig er usikkerhed i forhold til, hvor alvorlig en bekymring skal være. I tabellen nedenfor vises, hvilke problemstillinger som primært drøftes på tværs af de tre faggrupper.

Tabel 8: Hvilke problemstillinger drøftes i forbindelse med underretninger?

	Usikkerhed om problemstilling vedr. barnet	Usikkerhed om procedure	Usikkerhed om samarbejde med forældre
Sundhedsplejen	50 %	10 %	60 %
Pædagog	61 %	23 %	61 %
Lærere	77 %	44 %	61 %

Kilde: Telefoninterview, n = 40.

Der er markant flere lærere, som drøfter usikkerhed om proceduren for underretninger sammenlignet med sundhedsplejersker og pædagoger. Det samme gælder for usikkerhed vedrørende barnet, hvorimod der ikke er forskel på tværs af faggrupper, når det gælder usikkerhed vedrørende samarbejdet med forældrene.

Samtlige fagpersoner i telefoninterviewene tilkendegav, at de typiske problemstillinger i forbindelse med udarbejdelsen af en underretning var at ramme så præcis en formulering som mulig i sin beskrivelse af bekymringen. Flere fagpersoner lagde stor vægt på, at der ikke var grundlag for at føre eventuelle fejl i sagsgangen tilbage til dem.

I et flertal af casekommunerne mener sagsbehandlerne, at stigningen i antallet af underretninger i høj grad er et udtryk for, at bekymringsniveauet blandt mange fagpersoner er flyttet. Mange af de 'nye' sager kan derfor i høj grad kategoriseres som mindre alvorlige sager. Der er flere årsager hertil.

- For det første har der været en række enkeltsager. Og der er ingen - hverken fagpersoner eller sagsbehandlere - som har lyst til at blive hængt ud, fordi de ikke har reageret.
- For det andet er det blevet mere tilgængeligt at lave underretninger. Procedurerne er bedre beskrevet, selv om ikke alle fagpersoner benytter sig af dem, jf. ovenfor.
- Og for det tredje vurderer sagsbehandlere, at der er en ændring blandt fagpersoner i forhold til, at de er knap så berøringsangste over for at lave underretninger sammenlignet med tidligere.

"Jeg synes, at man bliver mere modig i beskeden grad. Der sker en professionalisering. Der er en mere professionel holdning ude på skolerne eller i institutionerne. Når man bliver bekymret for barnets forhold, så underretter man. Man har også mere tillid til systemet. Det bliver langsomt mere effektivt." (Psykolog, fokusgruppe)

"Det har ikke ændret så meget, at der er kommet en lovændring. Det har dog givet mulighed for, at man kan bruge skærpsen til at understøtte over for forældrene, at man skal underrette, hvis der er en mistanke eller bekymring." (Sundhedsplejerske, telefoninterview)

Mere end halvdelen af lærerne og pædagogerne, som deltog i telefoninterviewundersøgelsen, mener, at præciseringen af underretningspligten har ført til, at problemer blandt børn og unge med behov for særlig støtte opdages tidligere, mens under 1/3 af sundhedsplejerskerne er enige heri, se nedenfor:

Tabel 9: Problemer blandt børn og unge med behov for særlig støtte opfanges tidligere, fordi fagpersoner er mere opmærksomme på underretningspligten?

	Ja	Nej	Ved ikke
Sundhedsplejen	30 %	60 %	10 %
Pædagog	60 %	33 %	7 %
Lærere	50 %	30 %	20 %

Kilde: Telefoninterview, n = 45.

Forskelle på faggruppers anvendelse af § 153

Der er en større andel af skoleledere, som i telefoninterviewene tilkendegiver, at deres medarbejdere underretter sammenlignet med deres lederkollegaer fra daginstitutioner eller sundhedsplejen.

"Selv om der ikke er mange underretninger fra daginstitutioner, så er det ikke, fordi de ikke ved det. Mange problemer fremkommer tydeligere, når de [børnene] skal i skole og har faste rammer. Derudover er daginstitutionerne meget tættere på forældrene, og det kan være svært." (Ledende sagsbehandler)

"Vi tænker ikke i underretninger i første omgang. Vi bruger andre ting: forældrekurser, samtaler besøgsquotient og behovsbesøg. Her afhjælpes mange problematikker." (Sundhedsplejerske, fokusgruppe)

"Der er store kulturelle forskelle ude på institutionerne. Det handler også lige så meget om den sammensætning af børn, man har. Der er forskel på, hvordan man tackler det." (Ledende sagsbehandler)

Såvel sagsbehandlere som fagpersoner, der deltog i fokusgrupperne, udtrykker, at præciseringen af den skærpede underretningspligt ses som et positivt tiltag i forhold til den tidlige indsats, fx er det nemmere at fokusere primært på barnet (frem for også at fokusere på forældre og andre problematikker). Fagpersonerne er i tvivl om, hvorvidt lovændringen bevirker, at de er blevet mere opmærksomme på underretningspligten end før.

For mange fagpersoner er holdningen, at præciseringen ikke har ført til en ændring i praksis, fordi man altid har været bevidst om, at der bør underrettes. Præciseringen har dog ført til en øget bevidsthed om, at en underretning er en mulighed og en hjælpeforanstaltning. Lovgivningen ses som et afsæt, mens det i virkeligheden er kulturen og implementering i casekommunerne, som er det vigtigste. Flere fagpersoner og deres ledere peger på, at det store mediefokus har været medvirkende årsag til bevidstheden. Dette kan kædes sammen med udviklingen i underretninger.

Der vurderes dog, at være en udfordring i denne argumentation. Selvom der er sket en stigning i underretninger, er der ikke noget som tyder på, at fordelingen mellem de faggrupper som underretter, har ændret sig. Det er fortsat primært lærerne, som underretter. Fagpersoner og sagsbehandlere, som deltog i fokusgrupper har i overensstemmelse med det landsdækkende resultat, også den opfattelse, at det er skoler

som underretter mest. Alle casekommuner pointerede, at de havde et 'hængeparti' over for daginstitutionerne og dagtilbud. Det nævnes også, at man gerne så flere underretninger fra sundhedsplejen.

En del af forklaringen kan, i lighed med udfordringerne i forbindelse med implementeringen af § 49a, være, at det tværfaglige fokus primært er forankret hos skolerne, hvorfor de er mere opmærksomme på at underretninger pga. deres større kontakt til myndighedsområdet. Et andet argument som ledende sagsbehandlere samt fagpersonerne i fokusgrupperne udtrykker, er at problemerne først viser sig, når børnene kommer i skole, hvor der er en mere fast struktur. Daginstitutioner har haft mulighed for at rumme disse børn på en måde, som skolens mere faste rammer og krav ikke er i stand til.

Endelig nævnes det også fra især ledende sagsbehandlere og sagsbehandlere, at der er store forskelle på kulturen på tværs af faggrupper, at der er tradition for selv at forsøge at håndtere problemerne i normalområdet, jævnfør at der med præciseringen netop ikke skal afprøves løsninger i eget regi før der underrettes. Derudover er der forskel på holdninger til forældresamarbejde på tværs af institutioner og de områder, de ligger i. Dette mønster bekræftes også i den landsdækkende undersøgelse.

Forældresamarbejde ved underretninger

Der er generelt en opfattelse i casekommunerne blandt både sagsbehandlere og fagpersoner, at forældre bør inddrages i forbindelse med eller orienteres om, at der indsendes en underretning til Socialforvaltningen. Fokus er dog fortsat primært på barnet og barnets tarv. Og samtidig opleves det også, at mange forældre gerne vil have hjælp, og hvor det faktisk er muligt at blive enige med familierne om, at det vil være bedst at lave en underretning.

De fagpersoner, som har deltaget i telefoninterviewene, og som alle har erfaringer med at lave underretninger fremhæver, at man orienterer forældrene om en underretning. Dog indvender mange, at det ikke er tilfældet, hvis der er mistanke om vold eller seksuelle overgreb. Flertallet af disse fagpersoner og deres ledere mener ikke, at præciseringen af den skærpede underretningspligt har haft hverken positive eller negative konsekvenser for forældresamarbejdet. Nogle angiver, at det har positive konsekvenser, fordi det er lettere for fagpersonerne at underrette, da man har lovgivningen i ryggen. Derfor bliver det en tryghed for fagpersonerne og de er som nævnt ovenfor knap så berøringsangste i forhold til at lave underretninger.

Der er i casekommunerne ifølge sagsbehandlerne, der deltog i fokusgrupperne, enkelte eksempler på, at underretteren ikke har orienteret forældrene - også i sager, der ikke omhandler vold og overgreb. Ifølge sagsbehandlerne skaber det ofte en ekstra udfordring for sagsbehandlerens videre behandling af sagen, fordi der vil være en skepsis fra start fra forældrenes side.

"Det ødelægger rigtig meget i sagsbehandlingen, at man modtager underretninger, som ikke er baseret på forældresamtale. Der bruges meget tid på damage control." (Ledende sagsbehandler)

Snitflader til den tidlige indsats

I forhold til den tidlige og forebyggende indsats er der en snitflade mellem, hvornår en bekymring håndteres i det tværfaglige og forebyggende samarbejde, og hvornår der underrettes. Mens ledende sagsbehandlere og sagsbehandlere i nogle casekom-

muner mener, at underretninger, der modtages tidligt, understøtter en tidlig indsats, så mener andre, at underretninger tværtimod er et udtryk for, at den tidlige indsats har svigtet. Samtidig udtrykker flere sagsbehandlere og fagpersoner i casekommunerne, at underretninger i en vis udstrækning også er et tegn på manglende succes med det tværfaglige samarbejde, da en stor del af formålet med det tværfaglige samarbejde er at løse en større andel af problemstillingerne i normalområdet.

"Lige i det øjeblik man er begyndt at underrette er det blevet for sent i forhold til den tidlige indsats, fordi lige så snart, der er lavet en sag på det, så er det for sent. Hvis vi gør arbejdet burde vi kunne tage mange ting, før de bliver underretninger". (Ungdomskonsulent, fokusgruppe)

"Det er lettere, at lave en underretning end at skulle indkalde til et teammøde. Men det virker bare ikke. Det dur slet ikke. Det kan være nemt at sende en underretning af sted." (Sagsbehandler, fokusgruppe)

"Man skal ikke lave en underretning, hvis man i forvejen har et kendskab. Man skal i stedet lave et netværksmøde. Og så får man en udtalelse. Det er noget helt andet end at lave en underretning 'bag om' forældrene. Det er et netværksmøde, som er både tidligt, forebyggende, samarbejdende og brugbart." (Ledende Sagsbehandler)

Som i forbindelse med det tværfaglige samarbejde er det også en udfordring i forbindelse med underretninger, at myndigheds- og normalområdet ikke altid har samme opfattelse af en bekymrings alvorsgrad, eller hvilke og hvor hurtigt, der skal tages initiativer hertil. Selv om underretningspligten er blevet skærpet og præciseret i forbindelse med vold og seksuelle overgreb, tyder det på, at der fortsat er en gråzone når det kommer til, hvornår et barn eller en ung har behov for særlig støtte og hvordan der bedst sættes tidligt ind. Jævnfør derudover at med præciseringen skal normalområdet ikke have forsøgt at løse problemet i eget regi før der underrettes.

6.5 DELKONKLUSION

I forhold til implementeringen af de nye lovregler, viser evalueringen, at der generelt set er langt flere kommuner på landsplan, der har gjort information om § 153 tilgængelig på intranet og hjemmesider, sammenlignet med tilsvarende information om § 49a. Kommunerne har i forbindelse med implementeringen af § 153 på tilsvarende vis som ved § 49a taget initiativ til at informere om præciseringen af den skærpede underretningspligt gennem *temadage, handlevejledninger og underretningskabeloner*.

Den landsdækkende undersøgelse viser, at en større andel af kommuner, har taget initiativer til implementering til understøttelse af underretningspligten sammenlignet med implementeringen af § 49a. Det er en større andel af de *store kommuner*, som har afholdt temadag og opdateret eksisterende handleplaner og procedurehåndbøger. Blandt de kommuner, som har en modtageenhed til at håndtere indkomne underretninger, har flere taget initiativ til at implementere tiltag, som understøtter § 153 sammenlignet med kommuner, som ikke har en modtageenhed. I de kommuner, hvor præciseringen af den skærpede underretningspligt har ført til en justering af kommunens strategi for området for børn og unge som har behov for særlig støtte, har en større andel af disse kommuner også iværksat implementeringstiltag sammenlignet med kommuner, som ikke har justeret deres strategi.

Der er i modsætning til implementeringen af § 49a ingen af casekommunerne, som eksplicit har undladt at informere om præciseringen af den skærpede af underretningspligt. Ledere af fagpersoner har *lokalt taget initiativ til at informere om § 153* og til udarbejdelse af *beredskabsplaner*. Endvidere tilkendegiver lederne på normalområdet i caseundersøgelsen, at de drøfter konkrete underretninger med deres medarbejdere, så de kvalificeres inden de sendes ind. Generelt viser caseundersøgelsen, at fagpersonerne er tilfredse med den vejledning de får. En større andel af fagpersoner, der har deltaget i caseundersøgelsen, har *kendskab* til præciseringen af den skærpede af underretningspligt sammenlignet med andelen, som har kendskab til § 49a. Mere end halvdelen af de ledende sagsbehandlere på landsplan vurderer, at præciseringen har betydet, at fagpersoner er mere bevidste om, hvornår de skal underrette.

Langt de fleste kommuner har oplevet en stor *stigning i antallet af underretninger*. Ledere og sagsbehandlere på myndighedsområdet i de fleste kommuner vurderer ikke, at stigningen primært skyldes præciseringen af den skærpede underretningspligt, selv om de er positive over for ændringen. Nogle af casekommunerne fremhæver, at stigningen i underretninger har skabt et meget stort pres på medarbejderne i myndighedsområdet.

Stigningen i underretninger er for det første håndteret ved, at de fleste kommuner på landsplan ifølge fagcheferne har tilført flere *ressourcer* eller *omprioritering* af arbejdsopgaver for at håndtere stigningen. For det andet viser caseundersøgelsen, at nogle kommuner har en *prioritering*, hvor de håndterer de mest alvorlige underretninger først og dernæst de yngste børn. For det tredje har mange, og især de store, kommuner oprettet en særlig *modtageenhed* eller frontdesk til håndtering af indkomne underretning, dvs. en organisering, der øger specialisering.

Kombinationen af en modtageenhed og brugen af skabeloner for underretninger og andre vejledninger, er med til at øge kvaliteten i sagsbehandlingen og undgå forsinkelser, vurderer casekommunerne. Sagsbehandlere i casekommunerne fremhæver, at skabelonerne øger konsistens og er til gavn for den videre behandling af underretningen. Ifølge resultaterne af telefoninterviewene er det dog ikke alle fagpersoner, som benytter sig af underretningskabelonerne.

En af de store udfordringer ved undersøgelsen af præciseringen den skærpede underretningspligt er, at *kommunernes registrering af underretninger* i samlet, aggregeret form er meget forskelligartet. Derved må vurderingen i stigningen af underretninger og bekymringsniveauet i disse primært bero sig på kommunernes egne vurderinger. Nogle kommuner har en meget systematisk tilgang til registrering af underretninger, som gør, at de har et præcist overblik over udviklingen i underretninger. Det er dog langt fra det generelle billede i alle kommuner. Det betyder i forhold til ledelsesinformation, at der hverken på nationalt niveau eller på kommunalt ledelsesniveau er et fyldestgørende billede over udviklingen i underretninger i forhold til antal, bekymringsniveau for barnet eller den unge, barnets/den unges alder, underretterens profession mv. Dertil kan tilføjes, at det har betydning for evalueringen af kommunernes erfaringer med anvendelsen af § 153, at der er tale om en paragraf, der bygger videre på et allerede eksisterende regelsæt. Dermed kan det være vanskeligt at isolere betydningen af

a) initiativer, som er taget før den skærpede underretningspligt blev præciseret og

b) nye initiativer, som er taget specifikt i forbindelse med præciseringen af den skærpede underretningspligt

Selv om der er sket en stigning i antallet af underretninger, er *mønstret i forhold til, hvem som underretter uændret*. Deskresearchen og caseundersøgelserne viser, at det således fortsat er skoler, som underretter mest. Og der er færrest underretninger fra dagtilbud. En årsag kan være, at det tværfaglige samarbejde typisk er forankret på skolerne, jf. kapitel 4, hvorfor der naturligt er en større kontaktflade mellem skolerne og myndighedsområdet. Myndighedsområdet i casekommunerne fremhæver, at der er et hængeparti i forhold til at få daginstitutioner og dagtilbud, men også sundhedsplejen, til at benytte sig mere af underretningspligten. Det tyder på, at præciseringen af den skærpede underretningspligt på nuværende tidspunkt ikke har påvirket disse faggruppers tendens til at underrette. Det fremhæves dog af nogle af de ledende sagsbehandlere og sagsbehandlere i casekommunerne, at fagpersoner er mere opmærksomme på deres forpligtelse og mindre berøringsangste over for at underrette.

Evalueringen viser, at myndigheds- og normalområdet's erfaringer er:

- For det første i forbindelse med underretningerne, at ifølge 1/3 af de ledende sagsbehandlere, at *bekymringsniveauet* for de børn, der underrettes om er steget.
- For det andet vurderer mere end halvdelen af pædagogerne og lærerne, der deltog i telefoninterviewene, at *problemer blandt børn og unge opfattes tidligere* som følge af præciseringen af underretningspligten. Knap 1/3 af sundhedsplejerskerne er enige heri.
- For det tredje opfatter fagpersoner det som *nemmere at underrette*, fordi man har loven i ryggen, og procedurerne er bedre beskrevet. Det er især tilfældet med præciseringen af underretningspligten, hvis et barn er udsat for vold og seksuelle overgreb, mens der fortsat kan opleves en usikkerhed og gråzone, når det drejer sig om at vurdere, om hvornår der skal underrettes om et barn eller en ung, der derudover kan have behov for særlig støtte. Der er en svag tendens til at nogle som følge heraf vil forsøge at løse problemet i eget regi først.
- For det fjerde vurderes muligheden for at få en *tilbage melding* på underretninger som positiv af såvel ledende sagsbehandlere på landsplan og sagsbehandlere og fagpersoner i de ti casekommuner. Sagsbehandlere fremhæver dog et behov for en forventningsafstemning og præcisering af, hvad underretteren kan forventes at få af information i tilbage meldingen..

Afslutningsvist skal det fremhæves, at der er stor fokus på *forældresamarbejdet* i forbindelse med underretninger. Herunder viser caseundersøgelsen viser, at myndighedsområdet i flere kommuner understøtter fagpersonens samarbejde med forældrene.

7 LITTERATUR

Vibeke Normann Andersen & Poul Skov Dahl (2011). 'Process Tracing'. *CEPRA-sriben. Tidsskrift for Evaluering i Praxis*, nr. 9, 19-25.

Ankestyrelsen (2011). *Ankestyrelsens praksisundersøgelser om Inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger*.

Ankestyrelsen (2008). *Kommunernes reaktioner ved underretninger m.v. om børn og unge*. København K: Ankestyrelsen

Bekendtgørelse om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service. BEK nr. 1466 af 16/12/2010.

Bekendtgørelse af Forvaltningsloven. LBK nr.988 af 09/10/2012; Justitsministeriet.

Bekendtgørelse om Lov om Social Service. LBK nr. 904 af 20/08/2011; Socialministeriet.

Bemærkning til L 178. Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven. (Barnets Reform). Fremsat den 24. marts 2010.

Morten Ejrnæs (2006). *Faglighed og tværfaglighed. Vilkaere for samarbejdet mellem pædagoger, sundhedsplejersker, lærere og socialrådgivere*. Akademisk Forlag, 1.oplag, 2.udgave

Folkesundhed & Kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012). *Kortlægning af modeller for tværfagligt samarbejde - Afsluttende rapport*. Publikationsnr. 12-004. Aarhus: Folkesundhed & Kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen.

Folkesundhed & Kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen (2012a). *Modeller for tværfagligt samarbejde i forhold til børn og unge med særlige behov - Delrapport 2, Casestudier*. Publikationsnr.12-003. Aarhus: Folkesundhed & Kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen.

Sue C. Funnell & Patricia J. Rogers (2011). *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logical Models*. Jossey-Bass.

Dag Ingvar Jacobsen & Jan Thorsvik (2008). *Hvordan organisationer fungerer*. Hans Reitzels Forlag.

Kommunernes Landsforening (2012). *12 opmærksomhedspunkter for kommunernes håndtering af underretninger på børne- og ungeområdet*.

Københavns Kommune, Børn & Ungeforvaltningen og Socialforvaltningen. *Når du er bekymret for et barn - en handlevejledning for tidlig indsats*. (www.kk.dk/bekymret)

Lov om behandling af personoplysninger. Lov nr.429 af 10/05/2011; Justitsministeriet

Lov om offentlighed i forvaltningen (Offentlighedsloven) (*1). Lov nr.572 af 19/12/1985; Justitsministeriet.

Jill Mehlbye, John Andersen & Maj-Britt Høybye Hansen (2011). *Opkvalificering af den tidlige indsats. Udvikling og afprøvning af opsporingsmodellen*. AKF, Anvendt KommunalForskning, UdviklingsForum, Danmarks Evalueringsinstitut.

Meyers, Marcia K. & Susan Vorsanger (2003). "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policies" i Guy Peters & Jon Pierres (red.), *Handbook of Public Administration*, Sage, pp. 245-255.

Louise Paulsen & Bella Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebyggelse - en baggrundsrapport*. Sundhedsstyrelsen.

Micahel Quinn Patton (2011). *Developmental Evaluation. Applying. Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. Guildford.

Scharling Research (2011). *Folkeskolen. Undersøgelse om underretning til de sociale myndigheder 2011*.

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). Skr. Nr. 2299 af 21/06/2012.

Social- og Integrationsministeriet (2012). *Faktaark. Overgrebspakken - samlet indsats til beskyttelse af børn mod overgreb*.

Servicestyrelsen (2011). *Håndbog om Barnets Reform*. Odense: Servicestyrelsen, 1.Oplag

Servicestyrelsen (2011). *Dialog om tidlig indsats. Udveksling af oplysninger i det tværfaglige SSD-samarbejde og fagpersoners underretningspligt*. Odense: Servicestyrelsen, 1.Oplag

Socialstyrelsen (2011a). *Udbudsmateriale vedrørende evaluering af Servicelovens § 49a om udveksling af oplysninger af oplysninger og § 153 om skærpet underretningspligt*.

Socialudvalget, 2010-11. *Vejledning om særligt støtte til børn og unge og deres familier*. Vejledning nr. 3 til Serviceloven, kapitel 2, punkt 52 og 53.

Winter, Søren (2003). "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration", i Guy Peters & Jon Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*, pp. 212-222.

8 APPENDIKS: EVALUERINGSDESIGN OG METODE

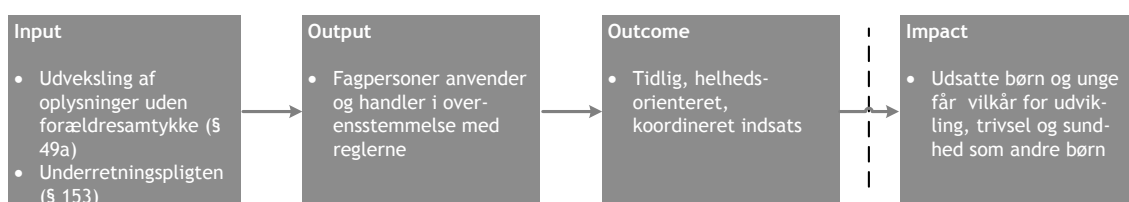
I dette appendiks beskrives evalueringens design og de enkelte metoder, som har været anvendt i forbindelse med dataindsamlingen ved første del af evalueringen.

8.1 EVALUERINGSDESIGN

Evalueringen har til hensigt at belyse:

- 1) De forhold, som har betydning for implementeringen af lovændringerne, herunder hvilke initiativer kommunerne har taget i forbindelse med deres implementering af de to lovbestemmelser
- 2) Kommunernes anvendelse af de to lovbestemmelser på ledelsesniveau blandt myndighedssagsbehandlere og fagpersoner.
- 3) Myndighedssagsbehandlere og fagpersoners erfaringer med, om lovbestemmelserne understøtter den tidlige tværfaglige indsats.

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

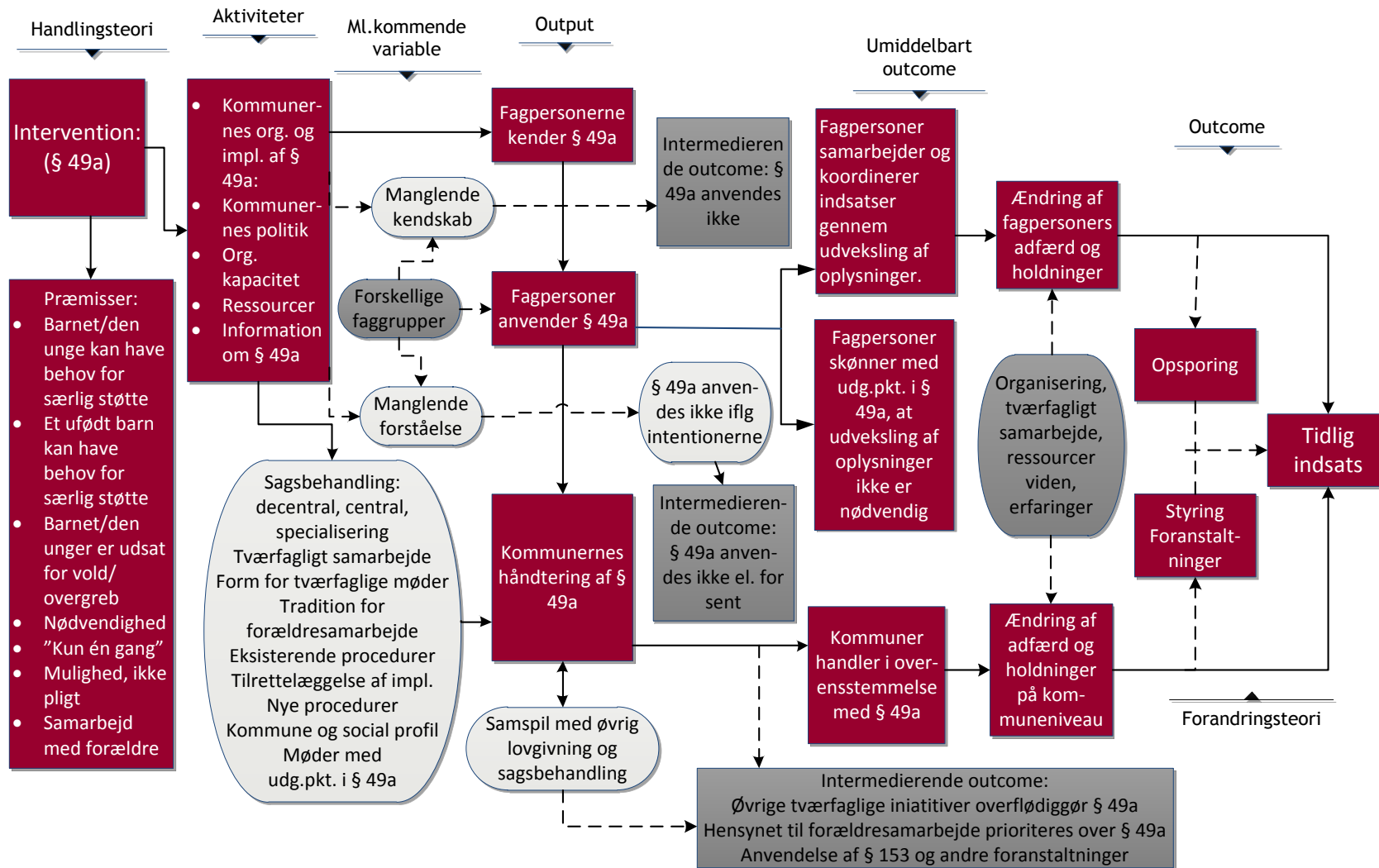


Evalueringens programteori fokuserer på, hvilke forhold i implementeringen af det tværfaglige samarbejde som betinger, at lovgivningen anvendes efter intentionen (output), så der kan tilbydes en tidlig indsats (outcome). En mere uddybende programteori for hver lovbestemmelse vises nedenfor. Evalueringen 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 myndighedsområdets 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, sagsbehandlernes og fagpersonernes oplevelse og erfaringer med de to lovbestemmelserne på tværs af myndigheds- og normalområdet.

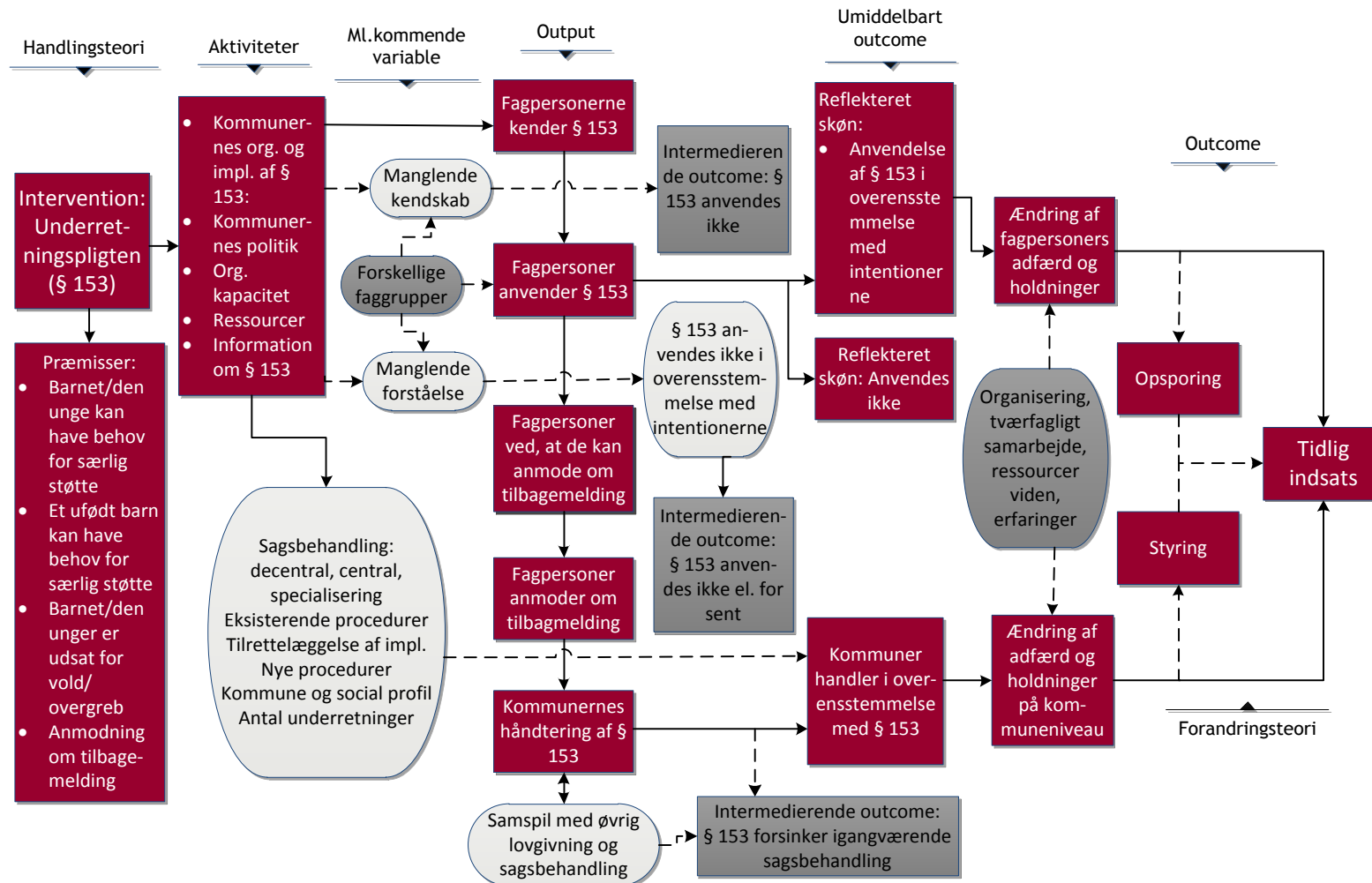
Virksomheden af de to lovændringer kan pga. deres forholdsvis korte levetid ikke belyses fyldt ud i denne første del af evalueringen. Første del af evalueringen har derfor primært fokus på at vise status for, hvordan lovbestemmelserne er blevet implementeret og hvordan de anvendes i den tidlige indsats i kommunerne. Der lægges i evalueringens første afrapportering vægt på at vise resultatet af processer vedrørende implementering, organisering, anvendelse og oplevelse af det tværfaglige samarbejde.

de, herunder de intermedierende faktorer, som påvirker implementeringen og anvendelse eksempelvis organisering af myndighedssagsbehandlingen, aktiviteter til implementering af lovbestemmelser, procedurer, organisering af og tradition for det tværfaglige samarbejde, tradition for forældresamarbejde, øvrig lovgivning og demografiske forhold.

Programteori for § 49a



Programteori for § 153



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 normalområdet er inddraget i evalueringens caseundersøgelse i de ti kommuner.
- Fagpersoner er inddraget i kraft af deres erfaring med det tværfaglige samarbejde og underretninger, og ikke primært i kraft af deres erfaring med § 49a.
- I denne rapport præsenteres første del af evalueringen. Det er på dette tidspunkt af evalueringen ikke muligt at lave en analyse af udviklingen over tid i forhold til kommunernes arbejde med at implementere de to lovbestemmelser. Denne analyse laves i anden del af evalueringen.
- Mange implementeringsaktiviteter vedrørende § 153 er igangsat før lovændringen, da der er tale om en præcisering og ikke ny lovgivning. Det er derfor vanskeligt at isolere disse fra nye initiativer som er taget som direkte følge af præciseringen.

8.1 METODEDESIGN

I dette afsnit beskrives de dataindsamlingsaktiviteter, som har været anvendt som grundlag for evalueringens analyser. Disse består af følgende metoder

- Forundersøgelse
- Deskresearch i alle landets kommuner
- Landsdækkende spørgeskemaundersøgelser med følgende respondentgrupper: 1) sociale fagchefer, 2) ledende sagsbehandlere og 3) myndighedssagsbehandlere.

Dataindsamlingen har fundet sted i perioden april-november 2012.

Evalueringen er godkendt af Datatilsynet.

8.1.1 FORUNDERSØGELSE

Fire kommuner deltog i april 2012 i en forundersøgelse, hvis formål var at indsamle input til og validere evalueringens metodedesign, herunder hvilket materiale, som var tilgængeligt internt i kommunerne og på deres hjemmesider (eksempelvis underretningsstatistik). De fire kommuner var Nordfyn, Mariagerfjord, Sorø og Vejle kommuner. Kommunerne blev valgt med henblik på at sikre variation på baggrundsvariab-

le som kommunestørrelse, geografisk spredning og nettodrifudsudgifter til udsatte børn og unge. Undersøgelsen blev gennemført via følgende aktiviteter

- Et semistruktureret telefoninterview med hver kommunes ledelsesrepræsentant
- Fremsendt materiale fra kommunerne (internt materiale)
- Deskresearch af kommunernes hjemmeside

8.1.2 BAGGRUNDSVARIABLE

Der er i evalueringen anvendt en række baggrundsvariable til brug for

- Analyserne af de landsdækkende undersøgelser, se afsnit 8.1.2
- Udvælgelse af de ti casekommuner, se afsnit 8.1.3

Nedenfor vises en oversigt over disse:

Tabel 10: Baggrundsvariable

Baggrundsvariable
<ul style="list-style-type: none"> • Geografi <ul style="list-style-type: none"> ✓ Region
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunestørrelse - antal indbyggere <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lille kommune - mindre end 29.999 indbyggere ✓ Mellem kommune - 30.000 - 49.999 indbyggere ✓ Stor kommune - over 50.000 indbyggere
<ul style="list-style-type: none"> • Andel børn og unge (0-22 år)
<ul style="list-style-type: none"> • Nettodrifudsudgifter til udsatte børn og unge pr. 0-22 årig (kr)
<ul style="list-style-type: none"> • Udgiftsniveau <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lavt ressourceforbrug: 0,00 - 249,99 kr. pr. underretning ✓ Middel ressourceforbrug: 250,00 - 499,99 kr. pr. underretning ✓ Højt ressourceforbrug: 500,00 - 799,99 kr. pr. underretning ✓ Meget højt ressourceforbrug: over 800,00 kr. pr. underretning
<ul style="list-style-type: none"> • Andel anbragte børn (antal anbragte børn ift antal børn og unge under 22 år)
<ul style="list-style-type: none"> • Antal underretninger
<ul style="list-style-type: none"> • Niveau for underretninger (antal underretninger ift antal børn og unge under 22 år.)
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunernes organisering af området for børn og unge med behov for særlig støtte i distrikter

Kriterierne er baseret på data fra Danmarks Statistik, Ankestyrelsen, data fra deskresearch (kommunernes egen statistik for underretninger samt strukturering af tværfaglige samarbejder) og surveydata. Variablene underretninger og kommunernes organisering af området for børn og unge med behov for særlig støtte i distrikter er oparbejdet ud fra deskresearch og surveys.

8.1.3 LANDSDÆKKENDE UNDERSØGELSE

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

DESKRESEARCH

Formålet med den landsdækkende deskresearch var at indsamle tilgængelige data fra alle landets kommuner forud for gennemførelsen af de tre spørgeskemaundersøgel-

ser. Der er indhentet informationer fra samtlige af landets kommuner. Det skal fremhæves, at Ishøj og Vallensbæk kommuner har et administrativt samarbejde på dette område, hvorfor antallet af cases i deskresearchen 97.

Deskresearchen bestod af to overordnede dataindsamlingsaktiviteter; dels indsamling af relevant materiale via samtlige kommuners hjemmesider og dels tilsendt materiale fra kommuner⁸⁸, 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) underretninger, 2) implementering af de to lovændringer og 3) organisering af det tværfaglige samarbejde. 61 kommuner fremsendte internt materiale såsom underretningsstatistik samt handlevejledninger mv. 36 kommuner fremsendte ikke internt materiale trods flere forespørgsler. I disse kommuner blev der søgt at indsamle informationer vedrørende de to lovbestemmelser via kommunernes hjemmesider. Der er indsamlet materiale fra i alt 97 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 ovenstående temaer 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 tre spørgeskemaundersøgelser og udvælgelsen af de ti casekommuner. 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, oplyser om deres tværfaglige samarbejde samt hvorledes de registrerer og analyserer deres underretninger.

LANDSDÆKKENDE WEBBASERET SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

Der er gennemført tre landsdækkende webbaseret spørgeskemaundersøgelser med hver deres målgruppe, nemlig

- Sociale fagchefer på området for børn og unge med behov for særlig støtte
- Ledende sagsbehandlere
- Myndighedssagsbehandlere

De tre spørgeskemaundersøgelser er gennemført i perioden juni-oktober 2012. Samtlige kommuner blev inviteret til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen, heraf ønskede ti kommuner ikke at deltage.⁸⁹

De tre spørgeskemaundersøgelser havde til formål at indsamle viden om implementeringsaktiviteter samt erfaringer med anvendelsen af, vurderinger af og holdninger til de to lovbestemmelser på ledelses- og medarbejderniveau i myndighedsområdet.

⁸⁸ Fx underretningsstatistik, interne arbejdsværkstøjer, information om implementering af lovændringer via fx møderækker, handleplejer samt organiseringer af tværfagligt samarbejde.

⁸⁹ Disse var Egedal, Kerteminde, Køge, Odense, Greve, Lejre, Frederikshavn, Herlev, Holbæk og Middelfart kommuner.

De tre spørgeskemaundersøgelser var forskudte i tid. Respondentgrupperne for de tre spørgeskemaundersøgelser er placeret forskelligt i kommunerne i forhold til organisering af sagsbehandlingen på området. Hver spørgeskemaundersøgelser 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.

Der er gennemført pilottest blandt alle tre respondentgrupper forud for udsendelse af spørgeskemaundersøgelser for at imødegå uklarheder i spørgeskemaerne. Ud over invitationen til at deltage i spørgeskemaundersøgelserne er der udsendt 2 påmindelser om besvarelse.

Fagchefer

De sociale fagchefer 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 spørgeskemaundersøgelse har været fagchefer, souschefer, afdelingschefer, faglige ledere, koordinatore, afdelingsledere mv.⁹⁰

Da 10 ud af de 97 mulige kommuner ikke ønskede at deltage, blev spørgeskemaundersøgelsen udsendt til 87 kommuner. Fagcheferne i 76 kommuner besvarede spørgeskemaet.⁹¹ Udsendt til 87 kommuner giver det en svarprocent på 87 %. I forhold til samtlige 97 kommuner, som oprindeligt var inviteret til at deltage giver det en svarprocent på 78 %. På den baggrund er det skønnet, at undersøgelsen er repræsentativ, hvorfor der ikke er gennemført frafaldsanalyser.

Ledende sagsbehandlere

De 87 sociale fagchefer blev bedt om at fremsende kontaktoplysninger med mail-adresser på de ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere på myndighedsområdet for børn og unge med behov for særligt støtte i deres kommune. Der blev fremsendt kontaktoplysninger fra 74 kommuner over henholdsvis ledende sagsbehandlere og myndighedssagsbehandlere.⁹² Dermed er udvælgelsen af de to respondentgrupper sket i de enkelte kommuner.⁹³

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.⁹⁴ I nogle kommuner er der flere ledende sagsbehandlere eksempelvis på grund af områdeinddeling eller størrelse. Her har alle ledende sagsbehandlere modtaget et skema.

⁹⁰ I enkelte besvarelser er respondenten anført som en konsulent. Kontaktoplysninger på disse blev rekvireret fra en intern maildistributionsliste, som BDO Consulting råder over i forbindelse med andre projekter i kommunerne.

⁹¹ Der blev ikke modtaget besvarelser fra Kalundborg, Skanderborg, Ringsted, Odsherred, Frederikssund, Viborg, Holstebro, Langeland, Struer, Lyngby-Taarbæk og Høje-Taastrup kommuner.

⁹² Følgende kommuner fremsendte ikke kontaktoplysninger på de øvrige respondenter: Ballerup, Bornholm, Vejen, Frederiksberg, Fåborg-Midtfyn, Gentofte, Horsens, Hørsholm, Samsø, Langeland, Ringsted samt Varde og Viborg kommuner.

⁹³ Denne tilgang blev vurderet som den mest optimale, da det ikke var muligt at indsamle mail-adresser på denne gruppe fra kommunernes hjemmeside eller via andre kilder.

⁹⁴ I enkelte tilfælde har en socialrådgiver besvaret surveyen.

Der er udsendt i alt 120 spørgeskemaer til de ledende sagsbehandlere i de 74 kommuner.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt ledende sagsbehandlere er besvaret af 93 respondenter fordelt på 56 kommuner. Det svarer til en svarprocent på 78 % blandt alle inviterede ledende sagsbehandlere. Der er modtaget besvarelser fra, hvad der svarer til 76 % af de inviterede kommuner. Ledende sagsbehandlere fra 58 % af alle kommuner har deltaget i undersøgelsen. Der er som minimum én besvarelse fra hver af disse kommuner.

Der er gennemført en frafaldsanalyse, som viser, at der er en overvægt blandt små kommuner, som ikke har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen blandt ledende sagsbehandlere. Der er lavet frafaldsanalyse i forhold til populationen af kommuner og i forhold til den samlede gruppe af sagsbehandlere, der har været inviteret til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen. Resultatet af frafaldsanalyserne ses nedenfor.

Tabel II: Frafaldsanalyse – ledende sagsbehandlere

	Lille kommune	Mellemstor kommune	Stor kommune	I alt
Ledende sagsbehandlere fordelt på kommuner				
Antal kommuner	24	36	37	97
Antal deltagende kommuner	10	24	22	56
Deltagelsesprocent	42 %	67 %	59 %	58 %
Fordelt på de inviterede ledende sagsbehandlere				
Antal ledende sagsbehandlere (udsendt)	18	46	56	120
Antal besvarelser ledende sagsbehandlere	14	37	42	93
Svarprocent	78 %	80 %	75 %	78 %

Som det fremgår af ovenstående tabellen er deltagelsen blandt små kommuner dog kun lavere, når frafaldet vurderes i forhold til det samlede antal kommuner sammenlignet med når frafaldet vurderes i forhold til antallet af udsendte invitationer til de ledende sagsbehandlere. Det tyder på, at det større frafald i høj grad skyldes mindre kommuners forudgående tilkendegivelse af, at de ikke ønskede at deltage i undersøgelsen kombineret med, at disse kommuner samtidigt i mindre omfang har meldt tilbage med kontaktoplysninger på ledende sagsbehandlere. Intet tyder på, at spørgeskemaundersøgelsens udformning eller spørgsmålenes karakter har haft indflydelse på de små kommuners frafald.

Under alle omstændigheder er det vigtigt i tolkningen af spørgeskemaresultaterne, at holde sig for øje at gruppen af mellemstore og store kommuner er overrepræsenteret. De mellemstore kommuner er primært overrepræsenterede, fordi de har den højeste svarprocent. De store kommuner er derimod primært overrepræsenterede, fordi det særligt er i disse kommuner, at der er mere end en ledende sagsbehandler, der har besvaret spørgeskemaundersøgelsen.

Det har ikke været muligt at imødegå ovenstående repræsentativitetsudfordringer ved en vægtning af datamaterialet, da det ville kræve viden om de ikke-deltagende kommuners organisatoriske opbygning på området, herunder særligt antal ledende

sagsbehandlere. Denne viden er ikke umiddelbart tilgængelig, jf. at det blandt andet var et delformål med spørgeskemaundersøgelsen at frembringe denne viden.

Myndighedssagsbehandlere

Som nævnt er der tillige modtaget kontaktoplysninger på myndighedssagsbehandlere i 74 kommuner. Myndighedssagsbehandlere er den gruppe af sagsbehandlere på området for børn og unge med behov for særlig støtte, som har myndighedsansvar i sager. Udover at have myndighedsansvar har det været et kriterium for deltagelse i undersøgelsen, at sagsbehandlerne håndterede sager på området for børn og unge med behov for særlig støtte

Der er udsendt i alt 1155 spørgeskemaer til myndighedssagsbehandlere i de 74 kommuner. Heraf er der indkommet 647 besvarelser fra 72 kommuner. Der er således besvarelser fra 74 % af de alle kommuner og fra 97 % af de kommuner, der har fremsendt kontaktoplysninger på myndighedssagsbehandlere.

Det har ikke været muligt at udregne en svarprocent i forhold til alle landets myndighedssagsbehandlere på området for børn og unge med behov for særlig støtte, da der ikke har været tilgængelig viden vedrørende denne gruppes samlede population. Af de inviterede sagsbehandlere har 56 % gennemført spørgeskemaundersøgelsen. Der knytter sig dog en del usikkerhed til den reelle svarprocent for denne gruppe, da BDO Consulting undervejs i undersøgelsesperioden har modtaget henvendelser fra inviterede personer, der oplyste, at de ikke var relevante for undersøgelsen, fordi de ikke havde myndighedsansvar eller ikke arbejdede på området for børn og unge med behov for særlig støtte. Personer, der har henvendt sig, er blevet taget ud af den samlede respondentliste (og dermed af beregningerne af svarprocenter). Men det har ikke været muligt at frasortere ikke relevante respondenter, som ikke har henvendt sig til BDO Consulting. En reel svarprocent på sagsbehandlerniveau kan derfor ikke udregnes, men den er sandsynligvis større end de 56 %, det er muligt at angive ovenfor.

I forhold til denne gruppe af respondenter er der en yderligere udfordring. Det er nemlig ikke alle kommuner, der har fremsendt kontaktoplysninger på alle myndighedssagsbehandlere, men i stedet for kun for en andel af de ansatte. Det har i de tilfælde været nødvendigt at tage hensyn til kommunernes overvejelser om, hvor mange ressourcer, de kunne afsætte til at deltage i undersøgelsen. Det betyder eksempelvis, at flere af landets store kommuner, eksempelvis Aarhus og Aalborg Kommuner, ikke er proportionelt repræsenteret, da spørgeskemaundersøgelsen kun blev distribueret til bestemte distrikter. I København Kommune er der kun afgivet én samlet besvarelse for myndighedssagsbehandlerne. Det er ikke muligt at vurdere, hvor mange kommuner, der har fremsendt en komplet liste over sagsbehandlere.

Frafaldsanalysen for myndighedssagsbehandlerne vises nedenfor:

Tabel 12: Frafaldsanalyse – myndighedssagsbehandlere

	Lille kommune	Mellemstor kommune	Stor kommune	I alt
Myndighedssagsbehandlere - fordelt på kommuner				
Antal kommuner	24	36	37	97
Antal deltagende kommuner	17	29	26	72
Deltagelsesprocent	71 %	81 %	70 %	74 %
Fordelt på de inviterede myndighedssagsbehandlere				
Antal ledende sagsbehandlere (udsendt)	132	456	567	1155
Antal besvarelser myndigheds sagsbehandlere	86	249	312	647
Svarprocent	65 %	55 %	56 %	56 %

Ser vi på frafaldet fordelt på forskellige kommunestørrelser, er der for de små kommuner et lidt større frafald, når vi ser på kommuneniveau, men ikke sagsbehandlerniveau. Det tyder igen på, at det større frafald i høj grad skyldes mindre kommuners forudgående tilkendegivelse af, at de ikke ønskede at deltage kombineret med, at disse kommuner samtidigt i mindre omfang har meldt tilbage med kontaktoplysninger på myndighedssagsbehandlere.

Der kan dog være en større repræsentativitetsudfordring for de store kommuner, da nogle store kommuner, som tidligere nævnt, kun har meldt tilbage med kontaktoplysninger for afgrænsede dele af den relevante population, og dermed alt andet lige underrepræsenteres i forhold til deres størrelse i de tilfælde, hvor der opgøres samlede svar for myndighedssagsbehandlergruppen.

Det har ikke været muligt at imødegå ovenstående repræsentativitetsudfordringer ved en vægtning af datamaterialet, da det ville kræve detaljeret viden om antallet af myndighedssagsbehandlere, der arbejder på området for børn og unge med behov for særlig støtte, for alle kommuner både deltagende og ikke-deltagende. Sammenholdt med de tilbagemeldinger vedrørende sagsbehandlere, som kommunerne har angivet som respondenter, men som falder uden for målgruppen, vil alene det at udvikle overblikket være en selvstændig arbejdsopgave i flere kommuner.

Samlet set er spørgeskemaundersøgelsen for myndighedssagsbehandlerne tilfredsstillende pga. det høje antal afgivne svar, men omvendt har der været usikkerheder forbundet med udvælgelsen af respondenter, da kommunerne selv har kunnet bestemme, hvem der kunne kontaktes, og der på den måde ikke har eksisteret en universalliste.

8.1.4 CASEUNDERSØGELSE I TI KOMMUNER

Caseundersøgelsen har bestået af individuelle kvalitative interview med ledende sagsbehandlere i ti kommuner, fokusgrupper med personer, der deltager i de ti kommuners tværfaglige samarbejde på tværs af myndigheds- og normalområdet samt telefoninterview med 43 fagpersoner og deres ledere fra normalområdet i de ti kommuner. Formålet med caseundersøgelsen har været at få en dybere forståelse

for, hvilke forhold som påvirker implementeringen af lovgivningen samt erfaringer med anvendelse af, kendskab til og holdninger til de to lovbestemmelser som del af det tidlige forebyggende samarbejde. Derudover har det være formålet at inddrage fagpersonerne gennem caseundersøgelsen.

UDVÆLGELSE AF CASEKOMMUNER

De ti casekommuner 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 ti kommuner blev foretaget på baggrund af følgende kriterier (se også afsnit 8.1.2):

Tablet 13: Oversigt udvælgelseskriterier for de ti casekommuner

	Nord-fyn	Søn-der-borg	Vejle	Vor-ding-borg	Hjør-ring	Mari-ager-fjord	Nord-djurs	Aar-hus	Alle-rød	Rød-ovre
Region	Syd-dan-mark	Syd-dan-mark	Syd-dan-mark	Sjæl-land	Nord-jyl-land	Nord-jyl-land	Midtj-ylland	Midtj-ylland	Hoved-ved-sta-den	Hoved-ved-sta-den
Antal ind-byggere 2012M01	29.330	76.094	108.021	45.804	66.178	42.429	37.876	314.545	24.043	36.883
Størrelse	Lille	Stor	Stor	Ml.	Stor	Ml.	Ml.	Stor	Lille	Ml.
Andel børn/unge (0-22 år) i pct.	27,1	27,5	29,5	25,3	27,7	27,9	26,5	29,3	31,5	27,1
Nettodrift-udg til udsatte børn og unge pr.0-22 årig	6.264	6.753	7.204	12.166	10.086	8.465	11.887	7.567	5.575	10.237
Udgiftsniveau	Lavt	Lavt	Mid-del	Højt	Højt	Middel	Højt	Mid-del	Lavt	Højt
Antal an-bragte (2011)*	64	123	232	112	171	121	88	540	36	89
Andel an-bragte i pct.	0,8	0,6	0,7	1	0,9	1	0,9	0,6	0,5	0,9
Andel an-bragte	Mid-del	Lav	Mid-del	Høj	Mid-del	Høj	Mid-del	Lav	Lav	Mid-del
Antal un-derretning-ger	107	236	794	192	554	687	329	2.783	85	154
Underret-nin-ger/antal børn	74,4	88,8	40,1	60,3	33,1	17,2	30,5	33,1	89,2	54,3
Niveau for underret-ninger	Høj	Høj	Mid-del	Middel	Lav	Lav	Lav	Lav	Høj	Mid-del
Opdelt i distrikt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej

KVALITATIVE INTERVIEWS

Formålet med de kvalitative interviews i de ti casekommuner var 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. Interviewpersonerne vil kvalitativt kunne uddybe resultaterne af deskresearch og webbaserede spørgeskemaundersøgelser. Der er foretaget:

- 10 kvalitative interviews med ledende sagsbehandler(e) i hver af de ti casekommuner om underretninger og tværfaglige samarbejder. Interviewdeltagerne har været områdeledere, koordinatore samt afdelingsledere fra myndighedsafdelingerne.
- 10 fokusgrubeinterviews med myndighedssagsbehandlere og fagpersoner tilknyttet tværfaglige samarbejder. Myndighedssagsbehandlere og fagpersoner er identificeret via de ledende sagsbehandlere ud fra et kriterium om, at de skulle have erfaring med det tværfaglige samarbejde i kommunen.

Opsummerende har det har varieret fra kommune til kommune, hvilke faggrupper der har været repræsenteret, og hvor mange deltagere der har været i fokusgrupperne. Dette har afspejlet kommunernes tværfaglige samarbejde. Kredsen har varieret fra 3 til 12 personer, og med typisk deltagelse af repræsentanter fra skole, sundhedspleje, dagtilbudsområdet og socialforvaltningen. Deltagerkredsen i fokusgrubeinterviews på tværs af de to casekommuner omfatter: PPR-psykologer, småbørnskonsulenter, familierådgivere, socialfaglige rådgivere, sundhedsplejersker, dagsinstitutionspædagoger, dagplejeledere, skoleledere og lærere. Interviewene er gennemført som semi-strukturerede interview.

Nedenfor vises en oversigt over interviewdeltagere i fokusgrupperne fordelt på kommunerne.

Kommune	Interviewdeltagere	Antal
Allerød Kommune	Socialrådgiver, Sundhedsplejerske, Skoleleder, Pædagog, Leder af børnehus	8
Hjørring Kommune	Socialrådgiver, Sundhedsplejerske, Områdeleder, af dagtilbud, Skoleleder, Psykolog	8
Mariagerfjord Kommune	Socialrådgiver, Sundhedsplejerske, Pædagog, Lærer, UU-vejleder	7
Norddjurs Kommune	Socialrådgiver, Sundhedsplejerske, Pædagog, Lærer, Psykolog	12
Nordfyns Kommune	Socialrådgiver, Sundhedsplejerske, Dagplejeleder	3
Rødovre Kommune	Socialrådgiver, Sundhedsplejerske, Pædagog, Skoleleder, Psykolog	5
Sønderborg Kommune	Socialrådgiver, Psykolog, Tale- og hørekonsulent	6
Vejle Kommune	Socialrådgiver, Sundhedsplejerske, Daginstitutionsleder, Pædagog, Skoleleder, Psykolog	7
Vordingborg Kommune	Socialrådgiver, Sundhedsplejerske, Daginstitutionsleder, Skoleleder	8
Aarhus Kommune	Socialrådgiver, Pædagog	6

Interviewene er kodet ud fra temaerne 1) tværfagligt samarbejde; 2) § 49a; 3) § 153. Herudover er kodet i forhold til 1) kommune; 2) Fagprofession/stilling på kategorierne a) ledende sagsbehandler, b) sagsbehandlere og c) fagpersoner.⁹⁵ Af undertemaer har der være kodet på 1) organisering, 2) implementering, 3) positive erfaringer med det a) tværfaglige samarbejde, b) § 49a og c) § 153; 4) negative erfaringer med det a) tværfaglige samarbejde, b) § 49a og c) § 153.

TELEFONINTERVIEWS

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 (§ 153) og 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 ti kommuner blev hver bedt om at indsende tre underretninger foretaget i 2012. Underretterne og deres ledere blev herefter kontaktet med en invitation til at deltage i et telefonisk interview - i alt 60 telefoniske interviews. Der er gennemført telefoninterviews i ni ud af de ti casekommuner. Interviewene er gennemført som strukturerede interview, hvor det var muligt for interviewpersonerne at uddybe deres besvarelse i forhold til de opstillede svarkategorier. I alt er der gennemført 43 interviews fordelt på følgende måde:

- 25 telefoninterviews med ledere (heraf 10 med skoleledere, 8 med daginstitutionsledere og 5 med ledere af sundhedsplejen). Af de 25 interview var ét gennemført via personligt interview, og én respondent er leder for både skole og børnehave.
- 18 telefoninterview med fagpersoner (heraf 8 med lærere, 5 med sundhedsplejere, 5 med pædagoger.)

Frafaldet på resterende 11 interviews tilskrives seks tilfælde, hvor lederen selv har været underretteren. Det er også forklaringen på, at interviewandelen med fagpersoner er lavere end interviewandelen med ledere. De resterende fem personer takket nej til at deltage, eller har ikke kunnet kontaktes.

⁹⁵ Da det er varierende fra kommune til kommune, hvilke fagpersoner, som er inddraget i det tværfaglige samarbejde og hvilke fagpersoner, som det har været muligt at interview i forbindelse med deres erfaring med underretninger, jf. nedenstående afsnit, har det ikke været muligt at lave en systematisk kodning af de enkelte faggrupper. Det er dog valgt at afrapportere forskelle på grupperne eller specifikke gruppers erfaringer, når datasættet tillader det, jf. kapitel 4-6.