

Faglig ledelse og ledelsesinformation på området børn og unge med særlige behov

Delrapport 3: Dybdekortlægning af praksis og behov



Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	1
2.	Politisk styringsgrundlag	6
3.	Organisering og tværfagligt samarbejde	14
4.	Faglig udvikling	23
5.	Tilrettelæggelse af arbejdet	30
6.	Opfølgning	36
7.	Ledelsesinformation	43
8.	Tværgående opsamling	51

Bilag

1. Guide til dybdekortlægningsbesøg

Kontakt

Spørgsmål til denne delrapport kan stilles til:

- Mette Lindgaard, partner, tlf. 25240037
- Peter Bøgh, chefkonsulent, tlf. 21344445

1. Indledning

I denne delrapport præsenteres resultaterne fra dybdekortlægning i ni udvalgte kommuner. Denne delrapport handler om praksis og behov i relation til faglig ledelse og ledelsesinformation på området for børn og unge med særlige behov.

Delrapporten præsenterer resultaterne af en dybdekortlægning i ni kommuner. I det følgende beskrives formål, baggrund og metode for delrapporten.

1.1. Formål med delrapporten

Formålet med delrapporten er at præsentere resultaterne fra den gennemførte dybdekortlægning af kommunernes praksis og udviklingsbehov med hensyn til faglig ledelse og ledelsesinformation. Herefter skal delrapporten indgå som et centralt element i den videre udvikling af en samlet model for god faglig ledelse og ledelsesinformation på området for børn og unge med særlige behov. Dermed udgør delrapporten et væsentligt grundlag for projektets fase 2 og udviklingen af redskaber.

1.2. Baggrund

Projektet Faglig ledelse og ledelsesinformation på området børn og unge med særlige behov er igangsat af Socialstyrelsen og gennemføres i samarbejde med KL's Konsulentvirksomhed (KLK) og Deloitte Consulting.

Formålet med projektet er dels at styrke den faglige ledelse i kommunerne, dels bidrage til, at kommunerne – gennem hensigtsmæssig anvendelse af ledelsesinformation – sikrer styring af og et lokalpolitisk fokus på indsatsen overfor udsatte børn og unge.

Konkret skal projektet resultere i udarbejdelse af en sammenhængende model med de kernelementer, der skal være til stede for at understøtte faglig ledelse og ledelsesinformation af god kvalitet. Til hvert kernelement udvikles en række redskaber og eksempler på praksis, som kan understøtte og styrke kommunernes arbejde på området for børn og unge med særlige behov.

Modellen udvikles i et længere udviklingsforløb. Fundamentet for modellen består af tre centrale elementer, jf. figur 1 nedenfor. Elementerne bygger på hinanden således, at der sker en fortløbende progression i projektet. Samtidig udgør de hvert sit centrale element i udviklingen af modellen.

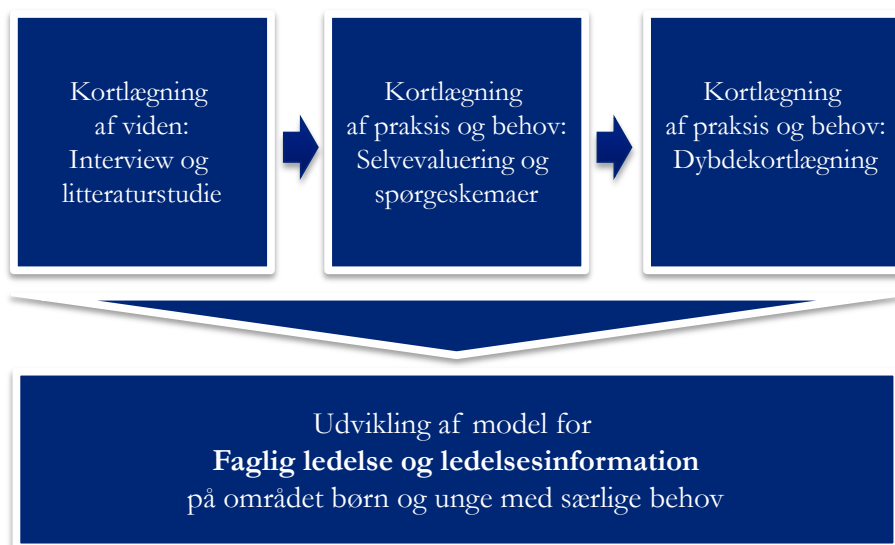
Det første element er en kortlægning af viden om faglig ledelse og ledelsesinformation på området, som er opsamlet igennem interviews med centrale

forskere og aktører samt et litteraturstudie. Kortlægningen af viden er afrapporteret i en selvstændig delrapport 1.

Det andet element er en omfattende landsdækkende kortlægning af praksis og behov, som er baseret på en selvevaluering blandt alle landets kommuner samt udsendte spørgeskemaer. Denne kortlægning afprøves i Delrapport 2.

Det tredje element er en dybdekortlægning af praksis og behov foretaget i ni udvalgte kommuner. Denne dybdekortlægning afprøves i en nærværende Delrapport 3.

Figur 1: Udviklingen af model



På baggrund af den gennemførte kortlægning af viden, praksis og behov på området for børn og unge med særlige behov udvikles en sammenhængende model med de kerneelementer, der skal være til stede for at understøtte faglig ledelse og ledelsesinformation af god kvalitet.

Den nærværende Delrapport 3 er således et væsentligt element på vejen imod udviklingen af den samlede model. Som et led i udviklingen af den samlede model udvikles redskaber, som kan understøtte kommunernes arbejde med de identificerede kerneelementer. Redskaberne udvikles på baggrund af den omfattende kortlægning og i tæt dialog med kommunerne.

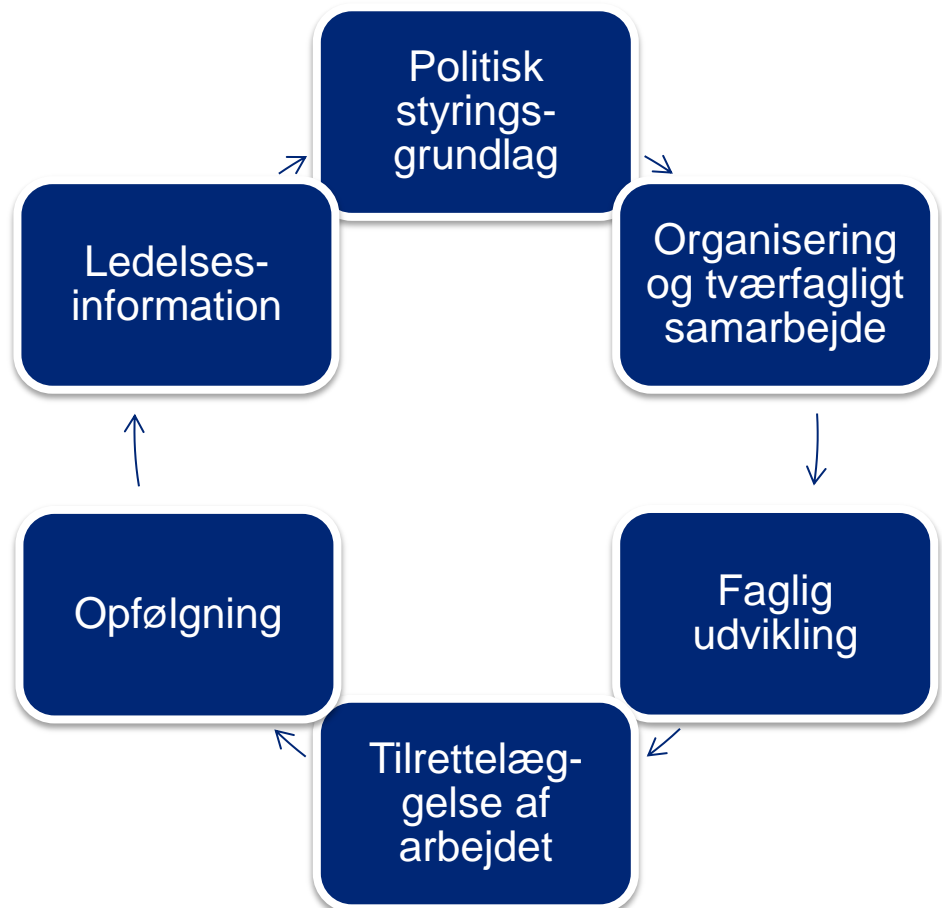
1.3. Datagrundlag og metodisk tilgang

Delrapporten bygger videre på den viden, der blev kortlagt i forbindelse med videnkortlægningen og Delrapport 2 om den landsdækkende kortlægning. Det sker ved, at de besøgte kommuners praksis med faglig ledelse og ledelsesinformation kortlægges på et mere detaljeret niveau, end det var muligt at gøre i den landsdækkende kortlægning.

I dybdekortlægningen beskrives de undersøgte kommuners praksis indenfor de samme ni kernelementer som beskrevet i den landsdækkende undersøgelse (Delrapport 2). Der er dog sket den justering, at Organisering og Tværfagligt samarbejde beskrives i sammenhæng, og at Ledelsesinformation in-

deholder de tre temaer: Politisk prioritering og styring, Administrativ og faglig styring samt Økonomisk styring og afrapportering som illustreret i figur 2 nedenfor. Det skyldes, at kommunerne i vid udstrækning ser netop disse to temaer som indbyrdes sammenhængende, og har beskrevet dem som sådan.

Figur 2: Oversigt over kerneelementer



Indenfor hvert af de seks temaer beskrives og analyseres de besøgte kommuners praksis med fokus på:

- At identificere gode eksempler på redskaber og god praksis for faglig ledelse og ledelsesinformation herunder styrker og svagheder samt tilsyneladende virkning af praksis/redskaber.
- At identificere de væsentligste behov for styrkelse af praksis på tværs af temaerne og behov for udvikling af nye redskaber.

I analysen af kommunernes redskaber og praksis vil der blive lagt vægt på:

- I hvilket omfang og hvordan de identificerede tendenser og behov for udvikling af redskaber og metoder fra den landsdækkende undersøgelse kan genkendes, eksemplificeres og nuanceres gennem de ni besøgte kommuner.

- Variation indenfor hvert tema mellem de besøgte kommuner. Det vil sige, i hvilket omfang praksis i de ni kommuner hhv. har fællestræk eller er kendetegnet ved væsentlige forskelle.
- Tendenser i redskaber og deres anvendelse på tværs af kommuner og i sammenhængen mellem redskaberne.

Udvælgelse af kommuner

Dybdekortlægningen er gennemført ved besøg i ni udvalgte kommuner:

Figur 3: Oversigt over dybdekortlægningskommuner

Mariagerfjord	Randers	Herning
Aarhus	Fredericia	Varde
Nordfyn	Brøndby	København

Der har især været lagt følgende kriterier til grund for udvælgelsen af de ni kommuner:

- At der er indikationer på en god faglig praksis – baseret på selvevaluering, spørgeskemaer og evt. konsortiets konkrete faktuelle kendskab til de pågældende kommuner.
- At der i det indsendte baggrundsmateriale dels ses et relevant udbredelsespotentiale, og dels at de udvalgte kommuner samlet set dækker de ni kerneelementer.
- At der sikres en regional spredning blandt de udvalgte kommuner – og at de ni kommuner samlet set opleves repræsentative og genkendelige af de øvrige kommuner i forhold til rammevilkår som størrelse og grundlæggende socioøkonomiske forhold.

Interviews

I dybdekortlægningen er der først og fremmest gennemført interviews i de ni udvalgte kommuner. Der er gennemført semistrukturerede interviews og fokusgrupper i forhold til de forskellige organisatoriske niveauer i kommunerne under besøgene. Herudover er der gennemført ligeledes semistrukturerede telefoninterviews med leverandører. En oversigt over Informanterne i kortlægningen på tværs af de ni kommuner er givet i tabel 1 nedenfor.

Tabel 1: Oversigt over informanter

Niveau	Antal informanter
Fagudvalgsformænd	8
Direktører	8
Børn- og ungechef og øvrige chefer	15
Ledere	25
Sagsbehandlere	34
I alt	97

Der har været anvendt en fælles interviewguide, opdelt i de samme ni temaer som selvevaluering og spørgeskema i den landsdækkende kortlægning.

Forud for besøgene har Konsortiet taget afsæt i det materiale om de ni kommuners praksis, som dataindsamlingen i forbindelse med den landsdækkende kortlægning har resulteret i. Det vil sige kommunens selvevaluering, de fire spørgeskemaundersøgelser hos fagudvalgsformand, chefer, ledere og rådgivere samt i det materiale kommunerne har udvalgt til understøttelse af selvevalueringen.

I forbindelse med kortlægningen og den konkrete dialog i kommunerne, er der indhentet supplerende materiale til belysning af praksis. Det drejer sig fx om implementeringsplan vedr. DUBU og ICS, beskrivelse af væsentlige udviklingsprojekter, baggrundsnotater o.l.



2. Politisk styringsgrundlag

Dette kapitel omhandler kommunernes praksis og udviklingsbehov i forhold til politisk styring af området. Med den politiske styring sættes målsætninger, retning og rammer for arbejdet på området, og politikken udmøntes konkret i form af fx børne- og ungepolitikker, strategier, serviceniveauer mv.

Det politiske styringsgrundlag er fundamentet for at kunne sætte retningen på området børn og unge med særlige behov. Videnkortlægningen viste, at det er afgørende, at der er fastlagt politiske rammer og målsætninger, og at disse er forankret og implementeret i organisationen. Et samlet og entydigt politisk styringsgrundlag er dermed afgørende og udgangspunktet for det samlede arbejde på området.

Efter en kort fremstilling af hovedpointerne fra den landsdækkende undersøgelse beskrives resultaterne fra besøgene i de ni kommuner. Først belyses de ni kommuners politiske styringsgrundlag samt børne- og ungepolitikker. Herefter belyses praksis i de ni kommuner i forhold til politisk styring samt forankring og anvendelse af styringsdokumenter.

Afsnittene i kapitlet afspejler, hvad de besøgte kommuner både samlet og enkeltvis har lagt vægt på i de semistrukturerede interviews og i den øvrige dialog.

Hovedpointer fra den landsdækkende kortlægning

Den landsdækkende kortlægning af praksis og behov viste, at der samlet set er en udpræget positiv vurdering af det politiske styringsgrundlag i kommunerne. Kvaliteten af og indholdet af redskaberne til at understøtte det politiske styringsgrundlag er meget varierende. Der er bl.a. få eksempler på konkrete politiske resultat- og effektmål, som kan udmøntes i det daglige arbejde, og mange serviceniveauer er kun i et vist omfang egnede til at være konkret retningsgivende særligt i forhold til omfang og indhold af indsatser.

Selvom flere kommuner har udviklet en god og spændende praksis i forhold til politisk styringsgrundlag på området, er der dermed et betydeligt potentiale for på landsplan at understøtte kommunernes arbejde ved at udbrede gode redskaber.

Kommunernes politiske styringsgrundlag

”Det er forskelligt hvilken rolleforståelse, vi politikere har. Nogle gange ser man sig selv som det, man kunne kalde ”brugerrepræsentanter”. Det gør jeg ikke kun. Jeg har i mindst lige så høj grad et ansvar for den samlede drift af organisationen. Et bestyrelsesansvar kunne man kalde det. Når jeg får en henvendelse fra fx en utilfreds borger, er min første indskydelse ikke, at jeg skal sagsbehandle. Afhængig af karakteren af henvendelsen, giver jeg den videre til rette vedkommende i forvaltningen.”

(politisk udvalgsformand)

”Vi er netop i gang med at gennemgå børnepolitikken, og vi opdager målsætninger, som vi ikke anede eksisterede. Fx hvor mange familierådslagninger, der skal laves årligt. Det mål har vi opfyldt uden at være klar over det.”

(Kommunal leder)

De ni kommuner har alle udarbejdet en række dokumenter, som tilsammen udgør deres politiske styringsgrundlag. Formålet med disse dokumenter er at understøtte, at arbejdet på området sker ud fra politisk fastlagte rammer og målsætninger. I en del af de besøgte kommuner er der derudover fokus på at give det politiske niveau og særligt det ansvarlige fagudvalg viden om den konkrete faglige praksis på området.

Det billede, der tegnes i den landsdækkende kortlægning, af at omfanget af politisk vedtagne styringsdokumenter varierer, genfindes i dybdekortlægningen. Tendensen blandt de ni kommuner er, at der findes få overordnede politisk vedtagne styringsdokumenter, men at der i supplement hertil er udarbejdet en række strategier, vejledninger, håndbøger mv., der konkretiserer og folder de overordnede politikker ud.

Der er dog også den gennemgående tendens, at der blandt sagsbehandlere og udførere på området savnes kendskab til de overordnede politiske styringsdokumenter. Dette gælder særligt børne- og ungepolitikken, som sagsbehandlere generelt på tværs af kommunerne giver udtryk for, at de ikke har kendskab til. Eller det vurderes af sagsbehandlere og udførere, at den har begrænset betydning for deres arbejde.

Det pointeres fra både chefer og ledere i de ni kommuner, at det er en vigtig ledelsesopgave at formidle og omsætte de politiske strategier og mål i den konkrete faglige praksis, så der kommer klare linjer fra den enkelte sag til de overordnede politikker.

Børne- og ungepolitikken

Alle ni kommuner har en sammenhængende børne- og ungepolitik som det grundlæggende politiske styringsgrundlag. I den altovervejende del af de ni kommuners praksis er børnepolitikken båret af generelle og børnepolitiske intentioner og værdier, hvilket præger karakteren af de mål, der fremgår konkret af politikkerne. Det vil sige, at billedet fra Delrapport 2 genfindes i hovedparten af de ni kommuner.

Dette generelle billede nuanceres dog af, at der er en af kommunerne, som har konkrete indsatsmål i børne- og ungepolitikken jf. eksempel 1 nedenfor. Det nuanceres også af, at der i en række kommuner udarbejdes årsmål eller planer, som er en konkretisering af de mere overordnede mål i børne- og ungepolitikken.

I én kommune udarbejdes en årsplan for kommunens indsatser på området på baggrund af målene i den fireårige børne- og ungepolitik. Der foretages både månedlige opfølgninger på de politiske udvalgsmøder, og der er mulighed for justeringer af årsplanen tre gange årligt. Målene i årsplanen har karakter af indsatsmål, dvs. mål for kommunens indsatsmæssige fokus frem for konkrete effektmål hos børn og unge. Hensigten med denne praksis er dels at skabe overskuelighed i udvalgets arbejde – dels at sikre en tydelig forankring i udvalget. Udvalgets løbende opfølgning på målopfyldelse og arbejde med de valgte indsatsområder fremgår tydeligt i dagsordner og referater. Her

fremgår fx temadrøftelser, eksterne oplæg, inddragelse af ny evidensbaseret viden mv. Dette eksempel er illustreret i eksempel 1 nedenfor.

Eksempel 1



I en anden kommune arbejdes der med en aftalemodel og med koblingen til kommunens overordnede styringsmodel på tværs af forvaltningsområder. Dette er illustreret i eksempel 2:

Eksempel 2

De generelle mål i børne- og ungepolitikken omsættes i konkrete mål i en årlig aftale mellem fagudvalget og fagområdet. Aftalen indeholder tre årsmål, som konkretiserer og fokuserer Børne- og ungepolitikken generelle mål. Ved årets udgang sker der en politisk opfølgning på de tre årsmål. Målene indeholder dels en beskrivelse af de effekter, man ønsker at opnå for børn og unge, og en beskrivelse af, hvilke indsatser der knytter sig til disse effekter. I løbet af den periode, hvor kommunen har arbejdet med aftalebaserede årsmål, er de løbende blevet bedre til at formulere konkrete og anvendelige mål. Dermed kommer målene for arbejdet med udsatte børn og unge til reelt at sætte retning for praksis. Aftalen er en del af udmøntningen af budgettet for afdelingen for børn, unge og familie, og er et element i kommunens generelle styringsmodel. Dermed indgår opfølgningen på målene i aftalen på lige fod med opfølgningen på de øvrige forvaltningsområder og kræver ikke særlige rutiner eller systemer.

I en tredje kommune sættes der konkrete effektmål i forbindelse med budgettet. Lederne på området giver udtryk for, at de er en fordel i forhold til at sikre opfyldelse af de mere overordnede mål i børne- og ungepolitikken, da de tvinger dem til at arbejde konkret med at opfylde dem. Der følges op på målene i forbindelse med årsafslutningen.

Der er relativ stor forskel på, hvordan børne- og ungepolitikkerne bliver udarbejdet. Her går spændet fra politikker, der er initieret og udarbejdet af det faglige/administrative niveau – til politikker, hvor der er sket en omfattende involvering af bl.a. skoler, dagtilbud, forældre, foreningsliv mv. De fleste af de besøgte kommuner har en børne- og ungepolitik, der er revideret inden for

de seneste et til tre år, eller de er i gang med en opdatering. I to af kommunerne er seneste revision af børne- og ungepolitikken dog foregået for fire til fem år siden.

Fælles for de ni kommuner er, at der er en varierende tydelighed i sammenhængen til andre og underliggende formelle styringsdokumenter, der ligeledes er politisk behandlet og besluttet. Det handler især om implementering af ny lovgivning (senest overgrebspakken oktober 2013), kvalitetsstandarder fnklusionspolitikker, organisationsomlægninger mv.

Besøgene i de ni kommuner peger på såvel forbedringspotentialer som udbredelsespotentialer. I den landsdækkende kortlægning fremkom få eksempler på konkrete politiske resultat- og effektmål, som kan udmøntes i det daglige arbejde. Dette billede kan til dels genkendes i dybdekortlægningen, og der fremstår således et udviklingsbehov, som bør have fokus i projektets fase 2. Dybdekortlægningen rummer dog signifikante undtagelser, som kan anvendes i projektets videre udviklingsarbejde.

Den politiske styring er ikke den væsentligste drivkraft for forandring

Arbejdet i kommunerne med det politiske styringsgrundlag kan siges at have det klare fællestræk, at hverken politikerne selv (udvalgsformænd) eller chefer/ledere oplever, at der er en tæt formel politisk styring. Ca. halvdelen af de interviewede udvalgsformænd giver udtryk for, at den politiske styring af området er baseret på tæt dialog med og tillid til forvaltningen, samt at denne tillid har større betydning for den daglige politiske styring end de mere formelle styringsdokumenter som fx børne- og ungepolitikken. Tilliden baserer sig blandt andet på en tæt dialog mellem fagudvalgsformanden og både den ansvarlige direktør og fagchef om de vigtigste tendenser og enkeltsager på området, mens den mere strategiske udvikling af området i høj grad er overladt til forvaltningen. Citatet til venstre skal ses i denne kontekst – som et eksempel på en tydeliggørelse og forenkling af styringsgrundlaget, og inddragelse af en mere evidensbaseret styringstilgang.

I de af kommunerne, hvor den politiske involvering har praktisk betydning for indsatsen på området, sker den politiske involvering i høj grad ved at drøfte konkrete projektorienterede indsatser i det politiske udvalg. Det kan fx være indsatser rettet mod specifikke målgrupper som gravide unge, særlige nye socialfaglige metoder eller konkrete investeringer i omlægninger, hvor man politisk følger tæt op på, om de lovede resultater opnås.

I de fleste af kommunerne opleves dog et behov for, at den politiske styringsrolle bør og kan tydeliggøres, særligt hvad angår den mere strategiske udvikling af området.

"I virkeligheden er der kun to spor – målsætningen om uddannelse til 95 % af de unge (de skal være selvforsørgende!) og inklusion (de skal leve i fred og fordragelighed med naboerne i lokalområdet). Alt hvad vi gør, skal være gennemsynet af netop de to spor, og kun dem..."

(Kommunal chef)

Eksempel 3

En af kommunerne har gennemført en omfattende, ambitiøs og evidens-baseret omlægning af faglig praksis, og pådraget sig massiv interesse herfor fra andre kommuner. Omlægningen er organiseret i det såkaldte sverigesprogram, der omfatter tre skoledistrikter svarende til 1/5 af det samlede specialiserede børne- og ungeområde i kommunen, og involverer uafhængig og ekstern evaluering. Indenfor rammerne af dette program er der – sammenlignet med det generelle billede i kommunerne – en meget offensiv tilgang til styring og udvikling af området.

Eksempel 4

I en anden kommune har man markante resultater i forhold til fremdrift i det socialfaglige undersøgelsesarbejde – bedst illustreret af at 61 % af de børnefaglige undersøgelser i kommunen gennemføres på to måneder eller derunder. På sigt er målet, at 80 % af alle undersøgelser gennemføres på under to måneder. Resultaterne er skabt gennem tæt involvering af medarbejderne, nye og højere ambitioner for involvering af børn og forældre, ny tilgang til inddragelsen af lærerne og tæt ledelsesmæssig opfølgning.

Disse to eksempler fremhæves, fordi der ses et relevant udbredelses- og forbedringspotentiale i forhold til andre kommuner. Men ingen af de to kommuner har en direkte kobling mellem det formelle politiske styringsgrundlag og de opnåede resultater. I begge kommuner beskrives dette som en konkret læring, der skal bringes i spil i forbindelse med en igangværende revision af det politiske styringsgrundlag.

Der kan således i hovedparten af de ni kommuner siges at herske en styringsmæssig virkelighed, hvor det politiske styringsgrundlag i form af især den sammenhængende børne- og ungepolitik hverken er den primære eller væsentligste drivkraft for forandring. I flere af kommunerne er det formelle politiske styringsgrundlag snarere blevet overhalet af den praktiske faglige udvikling

Forankring og anvendelse af styringsdokumenter

I forhold til den lovpligtige sammenhængende børne- og ungepolitik peges der på store udfordringer med i praksis at sikre den røde tråd fra det politiske niveau til det, der konkret udmønter sig i den daglige sagsbehandling. Mere konkret peges der især på to udfordringer:

- For det første har flere kommuner over længere tid oplevet et stigende antal målsætninger, strategier og resultatkrav, som så at sige skygger for hinanden og ikke opleves som indbyrdes sammenhængende og understøttende.

- For det andet peger politikere og chefer fra flere kommuner på, at der er brug for en større kritisk selektion, når der fra det politiske niveau arbejdes med strategier og politikker.

Flere kommuner har enten gennemført eller er i gang med en sanering af det politiske styringsgrundlag ud fra en erkendelse af, at enkelhed og overblik er en forudsætning for at kunne skabe mening ned gennem organisationen. I én kommune har man den praksis, at der hvert år prioriteres, hvad der skal arbejdes mere konkret med af indsatsområder – og hvordan. Men det generelle billede er en oplevelse af, at den overordnede retning og styring reelt sløres af for mange og for lidt sammenhængende tiltag over tid.

Derudover må det også betegnes som en gennemgående erfaring på tværs af kommunerne, at en børne- og ungepolitik ikke i sig selv forandrer noget – hverken i sin tilblivelsesproces eller ved sin blotte tilstedeværelse. Forandringen opstår, når man i udøvelsen af den faglige ledelse i hverdagen bruger politikken som både anledning til og ramme for systematiske og faglige drøftelser mellem fx ledelsen og sagsbehandlerne. Flere beskriver det på tværs af kommunerne som et vilkår, at børne- og ungepolitikken nødvendigvis bliver overordnet og visionspræget, når den skal tale relevant og vedkommende i forhold til hele bredden af almene og specialiserede tilbud til børn og unge.

I erkendelse af dette anvender ledelsen i flere kommuner en selektiv tilgang, hvor de vælger bestemte elementer i politikken og kobler dem til mere konkrete faglige problemstillinger – som fx casebaserede drøftelser af netværksanbringelser – eller nedslag i ledelsesinformationen i form af opfølgninger på specifikke og aktivitetsbaserede mål om fx præferencer for bestemte anbringelsesformer. Anledningen til drøftelse af konkrete og udvalgte faglige problemstillinger kan også være pludseligt opståede enkeltsager – med eller uden mediebevågenhed. Der er således blandt politikerne i alle ni kommuner en udpræget risikobevidsthed. De er især optaget af, hvordan ledelsen håndterer sådanne forløb, hvilket citatet til venstre illustrerer.

Der er i flere af kommunerne netop nu fokus på at sikre et flow af ledelsesinformation til lederne, som tydeliggør sammenhængen mellem politik/strategi ned gennem styringskæden. Det gøres både direkte til den faglige praksis i myndighedsudøvelsen – og i en retning, der involverer et tværgående perspektiv på specialiserede og almene tilbud til børn og unge.

Fra leverandørperspektivet beskrives det politiske styringsgrundlag som kendt, men noget fjernt og overordnet i forhold til den faglige praksis hos leverandørerne. Der er dog undtagelser fra dette hovedindtryk. I en af kommunerne har leverandørerne således fået en bunden opgave i at udmønte den overordnede strategi i konkrete forløbsbeskrivelser, der detaljeret redegør for indhold, proces og effektkrav i behandlingstilbud til børn og unge. I en anden kommune er der reelt sket det samme – men her kaldes beskrivelsen for standarder og har en lidt mere overordnet karakter.

En tredje kommune har valgt at samle størstedelen af sin udførerorganisation på området i en samlet enhed med det klare formål at sikre implementerin-

”Jeg har endnu ikke oplevet, at jeg har været i en situation, hvor jeg har følt mig helt overrumplet. Jeg har ikke brug for en fejlfri organisation eller lange udredninger her og nu. Jeg har brug for, at min direktør og fagchefen er direkte og fortæller mig, hvad de tænker, er op og ned. Er der noget, vi kunne have gjort anderledes eller lære af? Og det er lige nøjagtigt det jeg oplever i dag.”

(Politisk udvalgsformand)

gen af en målsætning om at støtte børn/unge og deres familier i deres vante omgivelser, så de igen kan komme i trivsel i lokalsamfundet. Her er der også en klar sammenhæng mellem de politiske intentioner og den faktiske indsats. Der er dog ikke nogen direkte kobling mellem målet om indsats i nærmiljøet og målene i kommunens børne- og ungepolitik.

Øvrige metoder til politisk styring

Især fra politikernes side peges der på regelmæssige dialogmøder som værdifulde og givende. Det handler især om at skabe anledninger til at komme i direkte kontakt med fx sagsbehandlere, familiehuse, skoler, daginstitutioner og opholdssteder. Flere politikere peger på, at denne dialog er lige så væsentlig som fx den formelle og faste ledelsesinformation. Denne oplevelse af betydningen af dialogmøder o.l. er mest udtalt i de mindre og mellemstore kommuner.

Eksempel 5

I en af kommunerne har man faste halvårslige dialogmøder. På det seneste møde handlede det om et bredt og tværgående inklusionstema. Her bliver status på kommunens inklusionsstrategi og –plan drøftet. Der var en bred og sammensat repræsentation af ledere og forskellige faggrupper: skoleledere, specialskoleleder, psykologer, daginstitutionsledere, forældrerepræsentanter m.fl. Det fremhæves især, at dialogmødet giver en nuanceret indsigt for politikerne, og en langt mere konkret oplevelse af hovedudfordringerne, og hvordan de tackles i hverdagen, hvilket citatet til venstre illustrerer.

I forlængelse heraf anvender flere politikere uafhængigt af hinanden udtrykket ”maskinrummet” – i betydningen den praktiske og faktiske sagsbehandling og myndighedsudøvelse. Det gælder særligt de mindre og mellemstore kommuner. Flere af de politiske udvalgsformænd giver udtryk for, at det er af stor betydning, at de har et konkret kendskab til, hvordan der arbejdes med børn, unge og deres familier. Det kan blandt andet gøres ved at forelægge konkrete cases for fagudvalget og forklare og drøfte de faglige prioriteringer. Langt de fleste af fagudvalgene har også været på besøg hos udførerne på området og i enkelte tilfælde også hos myndighedssagsbehandlerne for at få et nærmere kendskab til praksis.

Konklusion

Delrapport 2 pegede på, at i det fremadrettede arbejde med udvikling af en model og redskaber til faglig ledelse og ledelsesinformation vil det samlet set være relevant at fokusere på at udvikle redskaber, der understøtter etableringen af et mere tydeligt styringshierarki og konkrete styringsredskaber, som kan operationalisere politikken og forankre de politiske mål i praksis.

Dybdekortlægningen har både afdækket konkrete eksempler med tydelighed i styringshierarkiet og forankring af politiske mål i praksis, men også præciseret og nuanceret hvori dette behov består.

”Jeg har endnu ikke oplevet et møde, som jeg ikke er gået klogere fra. Det er i grunden ret banalt og handler om, at vi i udvalget bliver udfordret på vores forestillinger, og får en fornemmelse for hvordan man i praksis arbejder fx med inklusion.”

(Politisk udvalgsformand)

”Jeg har brug for et indblik i maskinrummet – en fornemmelse for, hvordan der arbejdes. Det synes jeg er yderst relevant. Mit forslag kunne være, at vi i udvalget får præsenteret nogle cases og forløb, og får forklaret, hvorfor vi fagligt handler og prioriterer, som vi gør. Både når det går godt, og når det går mindre godt.”

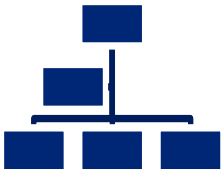
(Politisk udvalgsformand)

Samlet set afspejler dybdekortlægningen et væsentligt behov for at udfordre praksis for involvering af det politiske niveau. Det skal især sikres, at den sammenhængende børne- og ungepolitik ikke over tid bliver afkoblet udviklingen på området generelt. Der kan således ikke generelt i de deltagende kommuner siges at være et sammenhængende politisk styringsgrundlag, der i afgørende omfang og direkte har påvirket området for børn og unge. I forlængelse heraf har flere af kommunerne reelt overhalet det politiske styringsgrundlag. Styringsgrundlaget afspejler således reelt ikke den faktiske udvikling på området. Man står foran en nødvendig revision af det formelle styringsgrundlag af samme grund. I Delrapport 2 blev det konkluderet, at der dels var stor spredning i praksis i forhold til det politiske styringsgrundlag - dels var relativt få eksempler på konkrete politiske resultat- og effektmål. Dette billede understøttes i høj grad af dybdekortlægningen.

Der er dog væsentlige undtagelser fra dette generelle billede, som det fremgår af nærværende rapport. Dette gælder fx for eksempel 1 ovenfor, hvor det politiske styringsgrundlag er indarbejdet i en fast opfølgingsrutine blandt andet gennem indarbejdelse af løbende status i fagudvalgets dagsorden. Samtidig udvælges der år for år 4-5 konkrete årlige indsatsområder, som at prioritere organisationens fokus inden for de overordnede politiske målsætninger. Ingen af de involverede styringsdokumenter er omfattende eller meget detaljerede, men de anvendes politisk. Samlet kan man således sige, at denne undtagelse understøtter oplevelsen i de fleste af de øvrige kommuner vedr. behovet for forenkling og sanering af det politiske styringsgrundlag generelt.

Der kan på baggrund af den landsdækkende og den dybdegående kortlægning peges på følgende fokuspunkter fremadrettet:

- En styrkelse af forankringen af det politiske styringsgrundlag. Det vil sige en tydelig ledelses- og styringskæde - fra strategisk retning i sammenhængende børnepolitik til synlig udmøntning i faglig praksis.
- Et forenklingsbehov i det politiske styringsgrundlag generelt ved i arbejdsdelingen mellem politikere og forvaltning fx at anvende hhv. pejlemærker og strategiformulering.
- Involvering af politikere – med henblik på at skabe indsigt i implementeringen af strategier og politikker – og løbende udfordre den gensidige rolleforståelse i styringshierarkiet. Dette kan fx ske ved at anvende cases, dialog med leverandører, eksempler på praksis i sagsbehandlingen mv. i dialogen med politikerne.
- Anvendelse af styringsgrundlaget til at identificere relevant ledelsesinformation med henblik på at understøtte systematiske drøftelser på fx sagsbehandlerniveau. Dermed skabes der et potentiale for at styrke koblingen mellem den faglige ledelse og det politiske styringsgrundlag.
- Redskaber der understøtter anvendelsen af resultat- og effektmål i det politiske styringsgrundlag.



3. Organisering og tværfagligt samarbejde

I dette kapitel beskrives kommunernes praksis og behov i relation til organisering af området og samarbejde med interne og eksterne leverandører samt samarbejde med øvrige relevante samarbejdspartnere. I sammenhæng hermed behandles også kommunernes praksis og behov i relation til tværfagligt samarbejde på tværs af forvaltningsområder og afdelinger mv.

Ud over det politiske styringsgrundlag udgør organisering og tværfagligt samarbejde en vigtig ramme for arbejdet på området for børn og unge med særlige behov. Området er præget af mange sårbare samarbejdsflader, som kræver et velfungerende samarbejde på tværs af mange organisatoriske og tværfaglige skel. Organiseringen kan bidrage til at understøtte de politiske målsætninger, eksempelvis ved at fremme samarbejde på særlige områder – fx samarbejde om sårbare børn på tværs af enheder, overgange mellem barn og voksen m.m.

Videnkortlægningen viste, at klare rammer for organiseringen er forudsætningen for, at der kan uddelegeres opgaver og ansvar, og at der kan følges op på dette. Det er afgørende, at der foreligger klare beskrivelser af rolle- og ansvarsfordeling. Dette skal sikre, at der kan identificeres relevante samarbejdspartnere, og at samarbejdsflader og ansvarsområder tydeliggøres. En klar organisering og kompetencefordeling kan også medvirke til at mindske risikoen for at "tabe sager på gulvet" på grund af manglende koordinering og utydelig ansvarsfordeling.

Samtidig pegede videnkortlægningen på, at der bør være klare proces- og arbejdsgangsbeskrivelser for tværfagligt samarbejde, herunder for samarbejdet med eksterne leverandører.

I dette kapitel behandles kerneelementerne Organisering og Tværfagligt samarbejde sammenhængende. Det skyldes, at de to elementer i de ni kommuner netop er blevet beskrevet og drøftet som indbyrdes sammenhængende.

Efter en kort fremstilling af hovedpointerne fra den landsdækkende undersøgelse beskrives resultaterne fra besøgene i de ni kommuner. Først beskrives og analyseres organiseringen på forvaltnings- og centerniveau samt på teamniveau. Herefter beskrives og analyseres samarbejdsfladerne internt og på tværs af forvaltninger og centre, med almenområdet samt PPR og med leverandører. Slutteligt beskrives og analyseres kommunernes praksis i forhold til sagsbehandlerskift og kontinuitet i det tværgående samarbejde.

Afsnittene i kapitlet afspejler, hvad de besøgte kommuner både samlet og enkeltvis har lagt vægt på i de semistrukturerede interviews og i den øvrige dialog.

Hovedpointer fra den landsdækkende kortlægning

Den landsdækkende kortlægning viste, at der ikke kan siges at være en entydigt bedste organisering på området børn og unge med særlige behov. Dette skyldes bl.a., at området er præget af mange samarbejdsflader, og at der ikke er én organisering, der tilgodeser samtlige af disse, hvilket også kan være en medvirkende forklaring til, at kommunerne løbende omorganiserer eller justerer opgavefordelingen. Samtidig pegede kortlægningen på, at der ikke generelt kan siges at være en direkte sammenhæng mellem politiske målsætninger samt strategier og valg af organisering.

Hvad angår det tværfaglige samarbejde, afdækkede den landsdækkende kortlægning mange forskellige tilgange til at udvikle og styrke samarbejdet, og at kommunerne arbejder aktivt med at forbedre det. Men den synliggjorde også et væsentligt forbedringspotentiale fx i relation til sårbare samarbejdsflader, håndtering af tavshedspligt og formel understøttelse af de tværgående samarbejdsrelationer.

Et væsentligt opmærksomhedspunkt i det fremadrettede projekt er derfor at understøtte en tydeliggørelse af, hvilke snitflader der er sårbare alt efter organiseringsform og dermed, hvilke samarbejdsrelationer der i særlig grad skal være en opmærksomhed på.

Organiseringen i de ni kommuner på forvaltnings- eller centerniveau

De overordnede fællestræk og forskelle, der præger den formelle organisering generelt i landets 98 kommuner, præger også de ni kommuner i dybdekortlægningen. Kommunerne fordeler sig nogenlunde ligeligt mellem center- og forvaltningsmodellen¹. Men der kan ikke siges at være synlige forskelle i faglig praksis mellem de ni kommuner, som knytter sig til spørgsmålet om organisering i en center- eller forvaltningsmodel. Der ses heller ikke nogen konkret og tydelig kobling mellem politiske mål og den konkrete organisering.

I alle kommunerne er der endvidere et klart organisatorisk skel mellem myndighed og leverandør. Men der ses en vis forskel med hensyn til, hvordan rollefordelingen håndteres i praksis. I en af kommunerne har der fx i forbindelse med en større omlægning af behandlingstilbud været en længere proces, hvor ledelsen i fagcentret har defineret en opgave for to udførerenheder med hensyn til at udarbejde en detaljeret forløbsbeskrivelse af de nye behandlingstilbud. De to større udførerenheder har fået sat en ramme og en

¹ Centerorganiserede kommuner er typisk opdelt i 10–15 fag- og stabscentre (fx Sundhed, Skole, Job, Familie mv.) med ansvar for drift og udvikling for eget område og en koncernledelse på tværs af alle fagområder. Forvaltningsorganiserede kommuner er typisk opdelt i tre til fire fagforvaltninger (fx Social og Sundhedsforvaltning, Børn og Unge Forvaltning, Teknisk Forvaltning og en Centralforvaltning, med ansvar for drift, udvikling og politisk betjening på en række fagområder).

række resultatkrav, men har også haft et stort selvstændigt ansvar for opgaven. Kommunen er således optaget af at sikre, at den specialiserede viden, der findes i de store udførerenheder bringes tidligt i spil, da den vurderes som en afgørende forudsætning for den strategiske udvikling. I dette tilfælde handler udviklingen om kortere, mere intensive og effektfokuserede behandlingstilbud for børn og unge.

Der er i alle kommunerne et klart skel mellem tilbud til børn med særlige behov og de almene tilbud. Enten ved placering i anden forvaltning eller andet fagcenter. Tilsvarende er børnehandicapområdet enten placeret i et selvstændigt center eller en selvstændig enhed. I en enkelt kommune er børnehandicapområdet placeret sammen med voksensocialområdet. De besøgte kommuner angiver, at handicapområdet ikke helt har den samme ledelsesmæssige og politiske bevågenhed som udsatte-/familieområdet, som de sidste fem til seks år har fyldt relativt meget i de fleste kommuner. Det er også kendetegnende, at selve sondringen mellem familie- og handicapområdet er noget flydende, og håndteres forskelligt i kommunerne. Fx i forhold til om sager placeres entydigt i et team, eller der praktiseres "delesager", hvor sagsbehandlingen vedrørende tabt arbejdsfortjeneste håndteres af et team, og familiebehandling af et andet team.

I fem af kommunerne er områderne PPR, sundhedspleje og tandpleje samlet under fagchefen på området – som sidestillede og selvstændige funktioner. I de øvrige kommuner er disse områder placeret i anden forvaltning eller et andet fagcenter. Denne forskel udmønter sig dog ikke i tydelige forskelle mellem kommunerne i den måde chefer, ledere og sagsbehandlere oplever praksis.

Både de mellemstore og større kommuner har alle en form for distriktsopdeling, hvor enten fx skoledistrikter eller bydele fungerer som opdelingskriterie. I de mindre kommuner er dette ikke gældende. Her ses der – som i Delrapport 2 – generelt færre opdelinger på forvaltnings-/centerniveau.

Organisering på teamniveau

Særligt organiseringen på teamniveau er forskellig i de ni kommuner. Her går spændet fra kommuner, der alene sonderer mellem modtagelse/øvrige sagsbehandling og handicap/familie, til kommuner, der har seks-syv opdelinger eller specialiseringer. Der ses således følgende opdelinger i sagsbehandlingsforløbene:

- Modtagelsesteam – Det vil sige, at håndtering af underretninger, akutturderinger, genvurderinger i kendte sager mv. er placeret i en selvstændig enhed.
- Undersøgelsesteam – Det vil sige, at udarbejdelsen af (nye) børnefaglige undersøgelser er placeret i en selvstændig enhed.
- Børne-/ungeteams – Det vil sige, at der typisk er defineret en grænse til og med det fyldte 12. år, og at der hermed er hhv. et børne- og et ungeteam.
- Handicapteam – Det vil sige, at sagsbehandling vedrørende børn og unge med funktionsnedsættelser er placeret i en selvstændig enhed.

- Anbringelsesteam – Det vil sige, at matchning mellem barn/ung og anbringelsessted og opfølgning på de enkelte anbringelser er placeret i et selvstændigt team.
- Skolerådgivere – Det vil sige, at der i forhold til skoler og dagtilbud er socialrådgivere, som har en særlig vejledende og understøttende rolle.

Skolerådgiveropdelingen er kendetegnet ved, at den tilrettelægges forholdsvis forskelligt i de kommuner, hvor den findes. Ordningerne er især forskellige med hensyn til, hvilken forvaltning/center funktionen de er tilknyttet. Vægten i funktionen er generelt mere på en vejledende rolle end en traditionel myndighedsrolle.

Tilsvarende ses der forskellige håndteringer af hhv. børne- og ungesager. I de fleste kommuner, hvor opdelingen findes, skifter barnet sagsbehandler ved skelsår. Men i én kommune anvendes opdelingen mere vejledende, og sagsbehandlerne har ikke kun hhv. børne- eller ungesager. Her tillægges relationen større betydning end specialisering/opdeling.

Generelt er der tale om en afvejning af hhv. specialiseringshensynet og kontinuiteten i relationen mellem sagsbehandler og barn/ung/forældre. Denne afvejning prioriteres således i væsentlig grad forskelligt af kommunerne. Som tidligere nævnt, er der en klar tendens til at anvende et modtageteam, men herefter hører lighederne mellem kommunerne op. I lighed med den landsdækkende kortlægning (Delrapport 2) ses der ingen entydig sammenhæng mellem den faktiske teamorganisering og oplevelsen af faglige sammenhæng/kvalitet. Man kan således ikke på baggrund af dybdekortlægningen pege på en eller flere former for organisering på teamniveau, som entydigt giver bedre resultater for børn og unge med særlige behov end andre (Se dog også kapitel 5 – vedr. sagsbehandlerskift og kontinuitet i det tværfaglige samarbejde).

Samarbejdet internt og på tværs af forvaltninger og centre

Generelt opleves samarbejdet på tværs af forvaltninger og fagcentre som præget af udfordringer. Udfordringerne synes at være proportionalt stigende med den organisatoriske afstand, og kommunernes størrelse. I de største kommuner beskrives det som en udfordring knyttet til selve organisationens størrelse og kompleksitet. Men også i flere af de mindre kommuner beskrives samarbejdet på tværs som et udpræget udviklingsområde, der kan forbedres.

I en af kommunerne har man igangsat et omfattende og evidensbaseret udviklingsprogram. I eksemplet nedenfor er illustreret, hvad det betyder for det tværfaglige samarbejde.

Eksempel 6

"Jeg ved i dag meget mere om, hvad der sker i mit distrikt. Vi deler meget mere med alle om hvad der rører sig. Det kan være nabokriser, nye uheldige grupperinger af drenge, uro på biblioteket. Den viden betyder meget i dialogen med familierne"

(Sagsbehandler)

Sagsbehandlerne indenfor rammerne af udviklingsprogrammet har både flere medarbejderressourcer i forhold til antallet af sager pr. årsværk (ca. 20), og der er etableret en væsentlig tættere sagsopfølgning (minimum hver 6. uge). Det har betydet en markant positiv ændring i samarbejdspraksis mellem de forskellige faggrupper. Samarbejdsfladerne opleves mere effektive, fleksible og opsøgende. Sagsbehandlere, psykologer og ledere peger især på en øget tilgængelighed og kontakt, som en afgørende faktor for den tydelige forskel, der opleves. Fx peger sagsbehandlerne på, at skolerne har fået en bestemt ugedag, hvor de direkte i Outlook kan booke deres faste sagsbehandler til bekymringssamtaler o.l.

Der har i alle kommuner været et øget fokus på håndtering af underretninger, hvilket i Delrapport 2 (Kapitel 6) bl.a. kommer til udtryk ved, at sagsbehandlerne angiver, at der i høj grad er klare retningslinjer for håndtering af underretninger. Dette skal ses i sammenhæng med ikrafttræden af Overgrebspakken 1. oktober 2013. Men det har også gennem de seneste år udmøntet sig i den konkrete organisering i de ni kommuner. De fleste af kommunerne har således etableret et modtagelses- eller frontteam. Dette team har typisk det konkrete håndteringsansvar vedr. underretninger, men kan også yde tidlig og uformel vejledning til fx lærere og pædagoger, som er i tvivl om, hvorvidt de skal underrette. Generelt ses der således en betydelig ledelsesmæssig og organisatorisk opprioritering af underretninger, og særligt i forhold til tydeligheden i arbejdsgangene i det tværsektorielle samarbejde.

"I dag tror jeg, at ni ud af ti samtaler med børn eller forældre sker i hjemmet. Sådan var det ikke før"

(Sagsbehandler)

Der ses også i flere kommuner et fagligt fokus på inklusion – både i forhold til de almene tilbud (skoler og dagtilbud) og i forhold til at sikre, at sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen fokuserer på lokalområdet og netværket. I flere af kommunerne lægges der således stor vægt på sagsbehandlerens tydelighed og tilgængelighed i det lokale nærområde, på skoler og i dagtilbud. Særligt i en kommune anvendes inklusionsbegrebet som omfattende både det pædagogiske og det sociale område. Det vil sige, at inklusion både refererer til inklusion i de almene tilbud til børn (skole og dagtilbud), og inklusion i familie/netværk/lokalområde. Det er illustreret i citatet til venstre, hvor der lægges mere vægt på nærvær og synlighed i lokalmiljøet. Samlet set er der dog forholdsvis stor forskel på, hvilken vægt inklusionen tillægges, og hvor tydeligt den italesættes.

I enkelte kommuner beskrives væsentlige udfordringer med samarbejdet på tværs af forvaltninger og centre. Det kommer tydeligst til udtryk ved overgange mellem børne- og voksenområdet. For det første opleves der uoverensstemmelser mellem den formelle arbejdsdeling og procedure, og den faktiske praksis i enkeltsager og deres forløb. For det andet opstår der uenighed i vurderinger af, om der fx skal ske støtte i form af efterværn eller støtte fra voksenområdet.

Samarbejdet med dagtilbud, skoler og PPR

Der er relativt stort forskel på den praktiske organisering og tilrettelæggelse af samarbejdet med de almene børnetilbud og PPR. Det gælder både i for-

maliseringsgraden af samarbejdet – fx om man definerer særlige skolesocialrådgivere – og hvordan møder og fysisk nærvær tilrettelægges.

I en af kommunerne er man dog gået længere end de øvrige i forhold til den praktiske organisering af samarbejdet:

Eksempel 7

”Vi har en talemåde: Ingen pædagog eller lærer må stå alene med et barn i vanskeligheder! Det synes jeg faktisk, vi lever op til med vores distriktsarbejde”

(Direktør)

Kommunen har to udgaver af såkaldte Tværsteam i tre distrikter. Et for ledere – afdelingsleder fra fagcenter og distriktsledere for hhv. dagtilbud og skoler. Og et for medarbejdere – sagsbehandlere, pædagoger, lærere, sundhedsplejerske, psykolog m.fl. Førstnævnte står for løbende afklaring og nødvendig koordinering – sidstnævnte drøfter og bemande i forhold til konkrete forløb for børn og unge. Udgangspunktet for samarbejdet er midlertidige indsatser efter Servicelovens § 11, stk. 3, og den erklærede strategi er at sikre en så tidlig og effektiv tværfaglig indsats som muligt.

Tovholderfunktionen kaldes ”koordinerende kontaktperson” og placeres en-tydigt hos den medarbejder, der skal have den tætteste relation til det enkelte barn og forældre. Vurderingen i kommunen er, at flertallet af nye henvendelser i løbet af det seneste år har kunnet løses i dagtilbud eller skole indenfor rammerne af denne model. Det vil sige, uden at der har været behov for egentlige sagsbehandlingsforløb og ventetid i den forbindelse. Det er ligeledes vurderingen, at myndighedens synlighed lokalt i sig selv er af afgørende betydning for en styrket tidlig indsats. Lærere, pædagoger og forældres tilbøjelighed til direkte og uformelle henvendelser er således også øget.

En central pointe i eksemplet ovenfor er, at afdelingslederne i fagcentret er allokert ud i et direkte ledelsessamarbejde i distrikterne, som skal understøtte det tværfaglige samarbejde.

Fælles for flertallet af kommunerne er dog, at netop samarbejdet med de almene børnetilbud er opprioriteret i de senere år. Der er ligeledes en fælles oplevelse af, at samarbejdet især skaber udfordringer i forhold til at fastholde et fælles fagligt sprog, og fælles og afklarede syn på gensidige roller. Det beskrives i flere kommuner, at det generelle ledelsesmæssige samarbejde ikke er den største udfordring. De største udfordringer knytter sig til samarbejdet i enkeltsager – fx i forbindelse med spørgsmålet om, hvornår der skal underrettes. Her beskrives det dog videre, at netop Overgrebspakken har været en anledning til, at myndigheden kunne opsøge skoler og dagtilbud, og fortælle om de nye lovkrav og den fremtidige praksis. Der er i flere kommuner en generel erkendelse af et tilbagevendende behov for at finde anledninger til at drøfte vurderingen af børns vanskeligheder, og hele tiden fastholde fokus på, at lærere og pædagoger hellere skal opsøge myndigheden en gang for meget, end en gang for lidt.

I enkelte af kommunerne beskrives samarbejdet som et udpræget udviklingsområde, hvor man ikke er tilfreds med den aktuelle praksis og samarbejdsfladerne, og hvor organiseringen af arbejdet er under overvejelse og skal opprioriteres. Her er der især fokus på sammenhængen mellem børne-

nes vanskeligheder i fx skolen og hjemmet, og dermed at sikre en fælles og koordineret tilgang til inklusionsindsatsen.

Samarbejdet med leverandører

Det fremgik af den landsdækkende kortlægning (Delrapport 2), at der var en vis forskel i vurderingen af samarbejdet med hhv. interne og eksterne leverandører. Nærmere bestemt at samarbejdet med de interne leverandører blev vurderet noget bedre end samarbejdet med de eksterne leverandører. Denne forskel er ikke helt så tydelig i dybdekortlægningen. Det beskrives dog i flere kommuner, at den organisatoriske adgang til interne leverandører er bedre og tydeligere, og at dette præger samarbejdet positivt.

Der beskrives generelt i kommunerne en udvikling i de senere år, hvor de gensidige roller mellem myndighed og leverandører er tydeliggjort. Tydeliggørelsen har især handlet om, at der skrues op for klarheden i målformulering i handleplaner, opfølgning og aftaler generelt. Det skaber et behov for en klar grænse mellem myndighedens rolle i at præcisere opgaven og det lokale og faglige handlerum hos leverandørerne.

I en af kommunerne har man justeret praksis vedr. færdiggørelse af handleplanen. Det er både sket for at øge involvering af børn, unge og forældre, og for at sikre større tydelighed i forhold til leverandørerne. Dette er illustreret i eksempel 8 og 9 nedenfor:

Eksempel 8

I en af kommunerne skrives handleplanen først færdig af sagsbehandleren på og efter netværksmøde med deltagelse af både netværk, leverandør og evt. barnet/den unge. Denne praksis beskrives som nødvendig af hensyn til en skarpere og mere fælles, senere opfølgning. Praksis begrundes således med, at man undgår tvetydighed eller uklare formuleringer i mål og delmål i handleplanen. Sagsbehandlerne i den pågældende kommune beskriver i øvrigt den erfaring, at sproget i handleplanen påvirkes tydeligt, og i højere grad afspejler den enkelte families eget sprog og termer, og at dette styrker forankringen af handleplanen. Det bliver barnets handleplan – mere end "kommunens" handleplan.

"Vi er meget optaget af "forlæns" sagsbehandling, hvor vi tydeligt som myndighed sætter retningen. Også tydeligere end vi gjorde før, og det er ikke altid "foranstaltningerne" er lige begejstret"
(Sagsbehandler)

Eksempel 9

I flere af kommunerne beskrives også en øget brug af den specialiserede viden, der findes hos leverandører. Det vil sige en mere tværgående dialog mellem myndighed og leverandører, hvor man fx drøfter matchningspraksis og konkrete behov for udfordring af "hyldevarer" – forstået som mere individuelt tilpassede indsatser og tilbud. Det vil sige, at dialogen har karakter af fælles evaluering og udvikling af nye tilbud. Som et konkret eksempel nævner en af kommunerne en gruppe unge i et bestemt lokalområde, som var præget af vold, kriminalitet og misbrug. De hidtidige indsatser havde været uden effekt. Derfor blev der efter politisk drøftelse og faglig evaluering iværksat en ny indsatsplan. Det handlede især om langt mere opsøgende, insistende og inddragende metoder i forhold til de unge. En ekstern evaluering viste, at alle unge i gruppen to år efter var i job eller uddannelse. Disse erfaringer skal nu udbredes til andre lokalområder i kommunen.

Konklusion

Delrapport 2 pegede især på et behov for en tydelig kobling mellem politiske målsætninger og strategier og valg af organiseringsform. Herunder en tydeliggørelse af fordele og ulemper ved forskellige organisatoriske valg. I forlængelse heraf blev der også peget på sårbare samarbejdsflader, og behovet for beskrivelser af organiseringsformer, roller og ansvar, som understøtter det tværfaglige samarbejde.

I dybdekortlægningen ser der heller ikke nogen konkret eller tydelig kobling mellem politiske mål og den konkrete organisering i de ni kommuner. Der er dog i enkelte af kommunerne sket organisatoriske justeringer indenfor de seneste par år. Det er i en kommune sket for at understøtte det tværfaglige samarbejde med det almene børneområde. I en anden kommune er det sket i forbindelse med et strategisk udviklingsprogram i en geografisk del af kommunen.

Der er i kommunerne bred enighed om betydningen af kontinuitet i sagsbehandlingsforløbene. Men afvejning af hhv. specialiseringshensynet og kontinuiteten i relationen mellem sagsbehandler og barn/ung/forældre prioriteres i væsentlig grad forskelligt af de ni besøgte kommuner, hvad angår teamorganiseringen.

Der er i alle kommunerne et klart skel mellem tilbud til børn med særlige behov og de almene tilbud. Enten ved placering i anden forvaltning eller andet fagcenter. I enkelte kommuner beskrives væsentlige udfordringer med samarbejdet på tværs af forvaltninger og centre. Det kommer tydeligst til udtryk ved overgange mellem børne- og voksenområdet. For det første opleves der uoverensstemmelser mellem den formelle arbejdsdeling og procedure og den faktiske praksis i enkeltsager og deres forløb. For det andet opstår der uenighed i vurderinger af, om der fx skal ske støtte i form af efterværn eller støtte fra voksenområdet.

Fælles for de ni besøgte kommuner er, at samarbejdet mellem det almene og specialiserede børneområde er opprioriteret i de senere år. Men der er også gennemgående oplevelse af, at samarbejdet på tværs af områderne skaber udfordringer særligt i forhold til fælles fagligt sprog, og fælles forståelse af egen og samarbejdspartners rolle. I enkelte kommuner udtrykkes utilfredshed med aktuel praksis og samarbejdsfladerne, og samarbejdet beskrives som et udpræget udviklingsområde. I flere af kommunerne lægges der stor vægt på sagsbehandlernes tydelighed og tilgængelighed i det lokale nærområde, på skoler og i dagtilbud. Denne prioritering opleves som en styrkelse af samarbejdsrelationerne til såvel børn og forældre som til samarbejdspartnere inden for det almene område.

I alle kommunerne er der endvidere et klart organisatorisk skel mellem myndighed og leverandør. Men der ses en vis forskel med hensyn til, hvordan rollefordelingen håndteres i praksis.

Der kan på baggrund af den landsdækkende og dybdegående kortlægning peges på følgende fokuspunkter fremadrettet:

- Der er et tydeligt behov for at balancere hensyn til hhv. specialisering og kontinuitet i sagsbehandlingen. Det gælder især i forhold til teamorganisering, hvor der ses et relativt stort spænd i forhold til den konkrete opdeling i kommunerne. Der er i denne sammenhæng også behov for fokus på sårbare samarbejdsflader, og herunder konkrete redskaber, der synliggør fordele og ulemper ved forskellige organisatoriske valg.
- I nogle af de besøgte kommuner lægges der stor vægt på den tværgående dialog mellem myndighed og leverandør, som sætter leverandørernes specialiserede viden i spil i relation til de konkrete sager og til evaluering og udvikling af tilbud. I disse kommuner er der en oplevelse af, at det understøtter en fælles evalueringspraksis og udvikling af nye og mere effektfulde indsatser.
- Pointen fra den landsdækkende kortlægning om, at sammenhængen mellem politiske målsætninger og valg af organiseringsform kan styrkes og udvikles, understreges i dybdekortlægningen. Det gælder både på forvaltnings-/centerniveau og på teamniveau. Der ses således ikke i nogen af de ni kommuner en direkte og eksplicit sammenhæng mellem det politiske styringsgrundlag og den valgte organiseringsform.
- I forhold til det tværfaglige samarbejde, opleves der i dybdekortlægningens kommuner et behov for synliggørelse af sammenhæng mellem organiseringsform og hensynet til sårbare samarbejdsflader. Det samme behov så man i den landsdækkende kortlægning.
- Der er et tydeligt behov for at prioritere og systematisere dialogen mellem det specialiserede område og det almene område. Det gælder især i forhold til enkeltsager og underretninger. Kommunerne peger på at hyppig kontakt og tilgængelighed har en forebyggende effekt i sig selv.



4. Faglig udvikling

I dette kapitel beskrives kommunernes praksis og behov i relation til faglig udvikling af området i form af kompetenceudvikling, etablering af en fælles faglig praksis, oplæring af nye medarbejdere og kendskab til nyeste viden og nyeste lovgivning på området.

Løbende faglig udvikling af sagsbehandlernes kompetencer er afgørende for at sikre kvalitet i sagsbehandlingen og sikre de rette indsatser til børn og unge med særlige behov.

Videnkortlægningen viste, at faglig udvikling blandt andet omhandler fælles forståelse af centrale begreber, adgang til konkrete redskaber, metoder og skabeloner, adgang til sparring og ledelsesmæssig opbakning samt et fagligt læringsmiljø. Der foregår i praksis et omfattende arbejde i relation til faglig udvikling på området. Der arbejdes med kompetenceudvikling på flere niveauer i form af efter- og videreuddannelse og kurser, daglig kompetenceudvikling i kommunerne og indførelse af fælles faglige metoder og tilgang.

Efter en kort fremstilling af hovedpointerne fra den landsdækkende undersøgelse beskrives resultaterne fra besøgene i de ni kommuner. Først beskrives og analyseres rammerne for kompetenceudvikling og efteruddannelse. Herefter beskrives og analyseres kommunernes arbejde med fælles faglige metoder, it-understøttelse og ny viden samt kommunernes brug af supervision og faglig sparring. Slutteligt beskrives og analyseres kommunernes praksis i forhold til introduktion af nye medarbejdere og sagsoverlevering generelt.

Afsnittene i kapitlet afspejler, hvad de besøgte kommuner både samlet og enkeltvis har lagt vægt på i de semistrukturerede interviews og i den øvrige dialog.

Hovedpointer fra den landsdækkende kortlægning

Samlet set er der dermed en generel tilfredshed med den faglige udvikling på området. Der er dog samtidig flere aspekter, der kan understøttes bedre, herunder oplæring af nye medarbejdere og kendskabet til nyeste viden på området.

Kun få kommuner har en strategi eller plan for den faglige udvikling hos medarbejderne i myndighedsafdelingen på området for børn og unge med særlige behov i kommunerne. Enkelte kommuner har udarbejdet redskaber til at understøtte dette eksempelvis i form af uddannelseskataloger med kurser, som afspejler de politiske målsætninger. Der er samlet set identificeret meget få eksempler på, at den faglige udvikling sammentænkes med de politiske målsætninger for området.

Det er kendetegnende, at der er et begrænset samarbejde på tværs af kommuner i forhold til faglig udvikling. Der er derfor umiddelbart et potentiale i tværkommunale samarbejder, da faglig udvikling dels kan være omkostnings tungt og dels potentielt kan understøttes igennem en tværkommunal videndeling og erfaringsudveksling.

Rammer for kompetenceudvikling og efteruddannelse

I flertallet af kommunerne i dybdekortlægningen arbejder man med faste uddannelses tilbud. Det vil sige, at der til selve det at arbejde i organisationen knytter sig konkrete uddannelses tilbud målrettet myndighedsudøvelse i forhold til børn og unge. Disse tilbud er typisk tilrettelagt eksternt og med en vekselvirkning mellem undervisning og opgaver. De er af 10-20 kursusdages varighed. De enkelte moduler gennemføres af medarbejderne efter en konkret vurdering af erfaring og formelle kompetencer. I fire af kommunerne ses en tæt kobling mellem kurserne og de fælles faglige metoder, der anvendes. Det gælder især i forhold til den praksisnære anvendelse af ICS og DUBU. Denne kobling ses imidlertid ikke i flere andre kommuner.

Ligeledes er der i flertallet af kommunerne konkrete og kvantitative mål for især efteruddannelse generelt på diplomniveau. Det kan være mål for, at alle sagsbehandlere inden for en given årrække skal gennemføre en diplomuddannelse eller mål for, at der kontinuerligt skal være x antal medarbejdere på diplomforløb. Endvidere har enkelte af de ledere og chefer, der har indgået i dybdekortlægningen, været i gang med eller har afsluttet master-uddannelse på børne- og ungdområdet². Men i flere af kommunerne opleves der hverken mål eller synlige rammer for kompetenceudviklingen generelt.

De største kommuner i dybdekortlægningen skiller sig især ud på dette område, fordi de selv kan udvikle og drifte efteruddannelse i form af akademier o.l. Det kan imidlertid være en udfordring at sikre en tilstrækkelig hurtig udveksling mellem konkrete behov og uddannelses tilbud.

Samlet set er der i en vis udstrækning og i enkelte kommuner en sammenhæng mellem de strategiske og politiske mål på området, og den konkrete prioritering af kompetenceudvikling og efteruddannelse. Fx har en af kommunerne lavet en konkret kobling mellem indholdet i uddannelses tilbud og de socialfaglige metoder. Det sker gennem uddannelsesmæssigt fokus på netværksmøder og familierådslagning, og dermed en tydelig kobling til faglig praksis i hverdagen. Men generelt må sammenhængen mellem det politiske styringsgrundlag, og den strategiske prioritering af kompetenceudviklingen siges at rumme et væsentligt forbedringspotentiale.

Fælles faglige metoder, it-understøttelse og ny viden

Langt hovedparten af landets kommuner har i de senere år implementeret nye it-systemer og nye faglige metoder knyttet hertil. For 72 kommuner hand-

² Masteruddannelsen på AUC er endnu forholdsvis ny, og der er ca. 60 igangværende eller afsluttede forløb.

ler det om DUBU og ICS³. Det afspejler sig som tidligere nævnt også tydeligt i dybdekortlægningen. Kommunerne – og nærmere bestemt seks af kommunerne - har brugt en stor del af den organisatoriske energi på forberedelse, implementering, uddannelse og konsolidering i forbindelse med DUBU og ICS.

Der tegner sig i den sammenhæng et lidt mere positivt billede i de ni besøgte kommuner. Især sammenlignet med billedet fra den landsdækkende kortlægning i Delrapport 2. Men i flere kommuner beskrives it-systemer som en barriere snarere end et arbejdsredskab.

Der nævnes i flere kommuner også udfordringer i forhold til driftsstabilitet og snitfladeløsninger til KMD-systemer. I en kommune må der siges at være stor utilfredshed med DUBU, der beskrives som en barriere og ikke opleves som et arbejdsredskab.

I en af kommunerne beskrives både tilfredshed med og ejerskab til DUBU og ICS - det illustreres blandt andet af nedenstående eksempel:

Eksempel 10

"Jeg har bemærket hvor mange henvendelser, vi får fra andre kommuner i vores DUBU-netværk. Det kan jeg godt forstå. For jeg synes faktisk, vi har kæmpet hårdt for at lykkes med implementeringen og vores superbrugere. Og jeg tænker, at vi har bevaret gejsten, fordi vi har en ledelse der lytter"

(Sagsbehandler)

I en af kommunerne fortæller sagsbehandlerne og nærmeste ledelse, at implementeringen og driften af DUBU har været vellykket. Det tilskriver de flere konkrete forhold. For det første er opgaven bidt over i tre tydelige faser henimod brug af DUBU i fuld skala. For det andet har man allokeret ekstra ressourcer i implementeringsfasen. For det tredje har den samlede ledelse kommunikeret klart og ærligt, om hvor stor opgaven ville blive. For det fjerde er selve implementeringen af ICS-metoden konsekvent og ambitiøs – ledelsen stillede konkret en ICS-taske på alle sagsbehandleres bord – hvilket blev tolket som et klart og håndgribeligt signal. ICS anvendes således både internt i fx undersøgelses- og handleplansarbejdet, men også i eksterne samarbejdsrelationer i fx dagtilbud og på skoler.

I forhold til anvendelse af ny viden og implementering af ny lovgivning kan kommunerne siges at befinde sig i tre grupperinger:

- De fleste kommuner betragter denne opgave som integreret med den faglige ledelsesopgave, og dermed en opgave for fagchefer, faglige ledere og koordinatore. Det betyder, at opgaven dels integreres i teammøder og anvendelsen af netbaserede portalløsninger som Schultz o.l. De samme kommuner vurderer, at der generelt i forhold til denne opgave er et forbedringspotentiale, og de har i dialogen ved dybdekortlægningen angivet, at de kan hente inspiration fra bl.a. sverigesprogrammet i Herning Kommune, VISO, konkrete projekter i regi af Socialstyrelsen, Ankestyrelsens Task Force m.fl.
- En anden gruppe har defineret denne opgave som en konkret stabsfunktion, som varetages af en eller flere medarbejdere, der har dette som en

³ Pr. 1. november 2014 jf. KOMBIT.

hovedopgave. Dette skal ses som udtryk for en ledelsesmæssig opprioritering.

- Endelig skiller de største kommuner sig ud. Her har man egne portal-løsninger o.l. Disse opdateres løbende med både faktuel viden, ny lovgivning, praksisnære guidelines mv. Disse portaler understøttes yderligere af fx forandringsteoretiske programmer m.m. Her har ledelsen typisk en opfølgende rolle – fx i forhold til opfyldelse af skærpede krav til sagsbehandlingen.

I et fremadrettet perspektiv forekommer det på denne baggrund oplagt at udvikle redskaber, der understøtter et tværkommunalt samarbejde på dette felt.

Supervision og faglig sparring

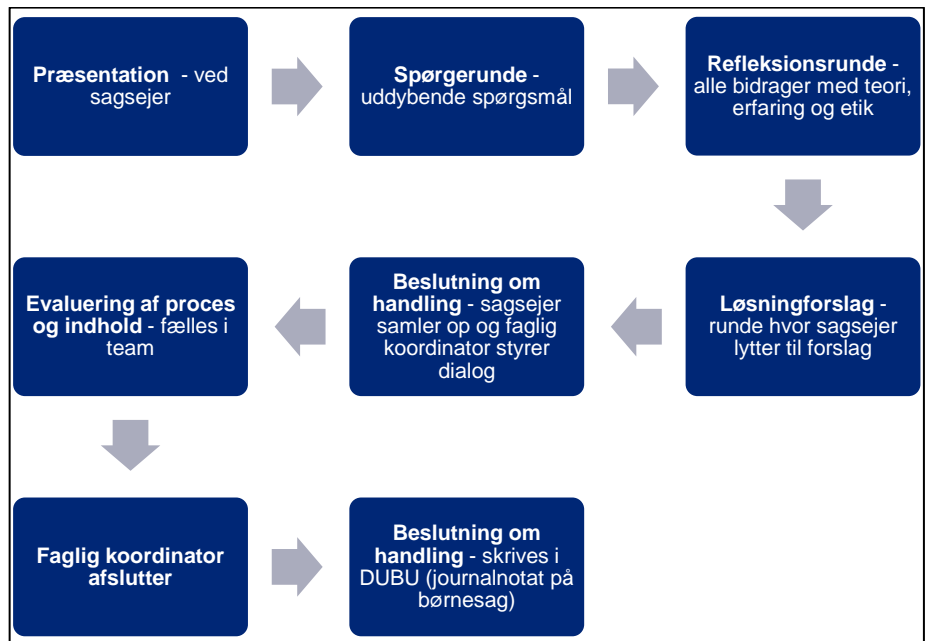
På tværs af de ni kommuner anvendes der i gennemsnit 1-3 timer pr. uge til faglig sparring i teams. Der er på en række punkter dog væsentlig forskel på praksis – både med hensyn til proces og indhold i drøftelserne. I alle kommunerne sker sparringen hovedsageligt på teammødet (se også Kapitel 6 Opfølgning – vedr. socialfagligt og økonomisk/administrativt ledelsestilsyn). Der refereres dog også i flertallet af kommunerne til en mere uformel og situationsafhængig kollegial sparring,

Forskellene går især på:

- Hvor meget tid afsættes der til faglig sparring?
- Hvem er procesansvarlig – kollegialt, leder eller koordinator?
- Hvor konkret er proces og indhold fastlagt og beskrevet? Og opleves praksis konsistent med den formelle beskrivelse?

I eksempel 11 nedenfor er angivet proces og indhold i en kommune, hvor både ledelse og sagsbehandlere oplever en klar og fælles praksis:

Eksempel 11 – Faglig sparring i team (Kvifa-model)



Eksemplet involverer brug af ICS-metoden som bærende metode.

Hovedindtrykket på tværs af alle kommuner er, at praksis og systematik i teamdrøftelser af enkeltssager i de senere år er strammet op. Men hvor meget og hvordan er forskelligt. Der er således også enkelte kommuner, hvor der er væsentlig forskel fra beskrivelser af sparringen i de konkrete dokumenter, den enkelte kommune har sendt, til den praksis der beskrives i interviews. I en kommune opleves der slet ikke systematisk sparring, men snarere praktisk drøftelse af bevillinger.

Introduktion af nye medarbejdere og sagsoverlevering

I den landsdækkende kortlægning tegnede der sig et forholdsvis kritisk billede vedr. sagsbehandlerskift og overlevering af sager. Fx angav 55 % af sagsbehandlere og 29 % af lederne, at der kun i mindre grad eller slet ikke skete hurtig og effektiv overlevering af sagen ved skift af sagsbehandlere. Sammenholdt med den faktuelle omstændighed, at ca. hver femte sagsbehandler (21 %) skifter arbejdsplads i løbet af et år, indebærer det en ikke uvæsentlig risiko for tab af viden, kontinuitet og fremdrift i sagsbehandlingen.

Billedet i dybdekortlægningen er imidlertid mere nuanceret. Det gennemgående indtryk i flertallet af kommuner er, at kommunerne ikke i samme omfang oplever disse udfordringer. Hovedparten af kommunerne har således en fast og systematisk tilgang til introduktion af nye medarbejdere. Det typiske billede er, at der over ca. 14 dage er lagt et fast program, og at den nye medarbejder får tilknyttet en særlig mentor. Særligt i de mindre kommuner suppleres dette af en praksis, hvor nærmeste leder også spiller en væsentlig, men uformel rolle. Her beskrives således en praksis, hvor ledelsen er aktivt opsøgende over for nye sagsbehandlere og guider med faglige forslag.

"Jeg kalder det ledelse i døren. Jeg kan fx foreslå en ny medarbejder, at hun går til en bestemt anden medarbejder for at få sparring om en bestemt metode til børnesamtaler. Min erfaring er, at medarbejderne godt ved, hvornår et forslag fra mig er noget, jeg forventer, de handler på. For jeg kommer sjældent med løse forslag"

(Leder)

I den landsdækkende kortlægning fremgik, at der på hhv. udsatteområdet og handicapområdet gennemsnitlig var 40 og 55 sager pr. sagsbehandler. Kommunerne i dybdekortlægningen har for fleres vedkommende et lidt lavere gennemsnit – typisk 5-8 sager lavere. En af kommunerne ligger dog markant under disse gennemsnit. Dette kan naturligvis også have en stor betydning for oplevelsen af daglig praksis vedr. sagsoverlevering og introduktion af nye medarbejdere.

Konklusion

Dybdekortlægningen har bekræftet og i et vist omfang nuanceret hovedkonklusionerne fra den landsdækkende kortlægning. Dybdekortlægningen har kun i mindre omfang fundet eksempler på god praksis omkring faglig udvikling.

Ligesom i den landsdækkende kortlægning tegner der sig et billede af, at den faglige udvikling kun i mindre grad sammentænkes med de politiske målsætninger for område. Behovet for at styrke denne sammenhæng knytter an til behovet for at tydeliggøre både det politiske styringsgrundlag, og den heraf afledte strategi i kompetenceudviklingen.

Der er et sammenfald mellem den landsdækkende kortlægning og dybdekortlægningen omkring faglig udvikling gennem tværkommunalt samarbejde. Dette samarbejde ses reelt ikke. Dybdekortlægningen viser ydermere et konkret potentiale for tværkommunalt samarbejde i forbindelse med udvikling af efter- og videreuddannelse. De største kommuner skiller sig især ud på dette område, fordi de selv kan udvikle og drifte efteruddannelse i form af akademier o.l. Det kan imidlertid være en udfordring at sikre en tilstrækkelig hurtig udveksling mellem konkrete behov og uddannelsesstilbud (vil blive større hvis det rammesættes i et tværkommunalt samarbejde).

Den landsdækkende kortlægning viste, at oplæring af nye opleves som utilstrækkelig, og at sagsoverlevering var en udfordring. Fire af de besøgte kommuner har dog systematiske og faste introduktionsprogrammer for nye medarbejdere, som de selv vurderer som velfungerende.

Ligesom den landsdækkende kortlægning peger dybdekortlægningen på et stigende fokus på implementering af fælles faglige metoder og tilgange. Hovedindtrykket fra de ni besøgte kommuner præger af, at der i de sidste par år og stadig i dag pågår implementering af DUBU og ICS mv. Det har tydeligvis taget dagsordenen i forhold til prioriteringen i den faglige udvikling.

Den landsdækkende kortlægning peger på, at supervision og sparring vurderes som væsentligt generelt i kommunerne. Samtidig peger den på, at kommunerne har meget forskelligartet praksis, hvad angår videndeling, og at der i forlængelse heraf er et behov for at understøtte systematisk videndeling i kommunerne. Dette billede genfindes i dybdekortlægningen. Hovedindtrykket på tværs af kommunerne er, at den faglige sparring primært foregår i teams, og at praksis og systematik i teamdrøftelser af enkeltssager i de senere år er strammet op. Men hvor meget og hvordan er forskelligt. Besøgene i de ni

kommuner har også frembragt eksempler på praksis, som kan anvendes i projektets videre udviklingsarbejde.

Der kan på baggrund af dybdekortlægningen – og i forlængelse af den landsdækkende kortlægning - peges på følgende fokuspunkter fremadrettet:

- Kobling mellem de politiske målsætninger og kompetenceudvikling.
- Understøttelse af faglig udvikling på tværs af kommuner – herunder i relation til udvikling og drift af efter- og videreuddannelser.
- Redskaber til understøttelse af systematisk videndeling og sparring på teamniveau.
- Redskaber til forankring af ny viden fra efter- og videreuddannelser.
- Understøttelse af formidling af ny viden og ny lovgivning på tværs af kommuner samt redskaber til implementering af ny viden og ny lovgivning.
- Understøttelse af kommunernes arbejde med at implementere nye it-systemer – herunder en styrkelse af koblingen mellem nye digitale arbejdsformer og faglig udvikling.



5. Tilrettelæggelse af arbejdet

I dette kapitel beskrives kommunernes praksis og behov i relation til tilrettelæggelse af arbejdet blandt andet i form af retningslinjer, sagsmængde, sagsfordeling mv.

Arbejdstilrettelæggelsen af sagsbehandlingen på området børn og unge med særlige behov skal dels sikre kvalitet og ensartethed i sagsbehandlingen, så borgerne møder en fælles praksis i kommunen, og dels skal arbejdstilrettelæggelsen sikre en effektiv anvendelse af tid og ressourcer.

Videnkortlægningen pegede på, at dette blandt andet omfatter tydelige beskrivelser af roller og ansvar, klare retningslinjer samt klare procedurer for fordeling af sager. Det er samtidig afgørende, at der er procedurer, der sikrer, at sager ikke tabes ved sygdom, barsel, forflytning eller lignende blandt sagsbehandlerne. Derudover skal øvrige rammer for sagsbehandlingen være hensigtsmæssige, herunder it-understøttelse og mødestruktur.

Flere kommuner arbejder med udgangspunkt i et administrationsgrundlag, som indeholder en beskrivelse af de konkrete arbejdsgange og henviser til det underliggende lovgrundlag, vedtagne tidsfrister samt de metoder og redskaber, der understøtter sagsbehandlingen. Som supplement til administrationsgrundlaget arbejder kommunerne med tilrettelæggelse af arbejdet gennem fokuserede tiltag i forhold til fx redskaber til funktionsvurdering, it-understøttelse, mødestruktur og forskellige principper for fordeling af sager

Efter en kort fremstilling af hovedpointerne fra den landsdækkende kortlægning beskrives resultaterne fra besøgene i de ni kommuner. Først belyses de ni kommuners praksis omkring sagsfordeling. Herefter belyses kommunernes håndtering af sagsbehandlerskift. Slutteligt belyses de ni kommuners praksis i forhold til brug af administrationsgrundlag og retningslinjer.

Afsnittene i kapitlet afspejler, hvad de besøgte kommuner både samlet og enkeltvis har lagt vægt på i de semistrukturerede interviews og i den øvrige dialog.

Hovedpointer fra den landsdækkende kortlægning

Der er betydelig forskelle i forhold til, hvor systematisk kommunerne arbejder med retningslinjer. Samtidig varierer indholdet af retningslinjerne betydeligt i forhold til detaljeringsgrad, angivelse af ansvar, tidsfrister og hvad der igangsætter en arbejdsgang.

På enkelte områder er der stor bevågenhed om, at fx håndtering af underretninger medfører klare retningslinjer, som både ledere og sagsbehandlere har godt kendskab til. Der ses dog en generel udfordring med at sikre, at retningslinjerne anvendes i praksis.

Særligt sagsbehandlere oplever, at der kun i begrænset omfang er en hensigtsmæssig praksis for fordeling af sager på området. Dette indikerer samlet set, at der er et behov for at styrke gennemskueligheden af sagsmængden og sagstyngden på området og dermed sikre et bedre beslutningsgrundlag for ledelsen i forhold til prioritering af ressourcer og fordeling af sager.

Kortlægningen viser, at både ledere og sagsbehandlere oplever en særlig udfordring i forbindelse med overdragelse af sager ved sagsbehandlerskifte. Det bør derfor være et særskilt fokusområde i det fremadrettede arbejde med at understøtte og styrke arbejdstilrettelæggelsen på området.

Sagsfordeling

Med hensyn til sagsfordeling ses der to forskellige tilgange. I to af kommunerne er dette udelukkende en opgave for nærmeste leder. Det vil sige, at den nærmeste leder vurderer match mellem ny sag og sagsbehandlernes arbejdsbelastning og kompetenceprofil, og fordeler alle sager. Både ledere og sagsbehandlere oplever denne praksis som hensigtsmæssig.

Den dominerende praksis er dog, at sagsbehandlere selv fordeler – især støttet af enten et distriktstilhørsforhold eller anvendelse af cpr-nummer som fordelingskriterie. I flere af kommunerne er der bl.a. sagsbehandlere, der har en kritisk tilgang til sagsfordelingen. Det vil sige at hovedindtrykket fra den landsdækkende kortlægning genfindes.

Der beskrives dog i de fleste af kommunerne undtagelser fra denne hovedregel. Det handler især om, at der i tilfælde af en særligt kompleks sag kan være en ledelsesmæssig og faglig vurdering af hvilken sagsbehandler, der skal løfte sagsbehandlingen.

Sagsbehandlerskift og kontinuitet i det tværfaglige samarbejde

Alle kommunerne anvender i større eller mindre omfang organisering i specialer – som illustreret ovenfor i Kapitel 3. Der er som nævnt et relativt stort spænd fra de mest til de mindst specialiseringsopdelte kommuner. Både leverandører og ledelsen i flere af kommunerne udfordrer især antallet af sagsbehandlerskift. Det gælder både de skift, der udløses af de nævnte specialiseringer, og de skift der udløses af fratrædende/tiltrædende sagsbehandlere (som følge af forholdsvis høj personaleomsætning i nogle af dybde-kortlægningskommunerne). Der er i kommunerne bred enighed om betydningen af kontinuitet i de konkrete sagsbehandlingsforløb. Der kan især peges på risikoen for tab af viden, tab af momentum i sagsbehandlingen og tab af relationer. Dette gælder både mellem sagsbehandlere og familierne og i forhold til samarbejdspartnere.

”Jeg tror, det er en kultur vi har oparbejdet. Man får ikke points for at sidde og putte sig her. Det er en kultur, der handler om, at vi tør udstille vores uformåenhed. Som leder sidder jeg også nogen gange med fornemmelsen af, at jeg ikke kan se hoved og hale i en sag. Uden den ydmyghed – ingen læring”

(Leder)

”Hos os italesættes de mange sagsbehandlerskift som et rammevilkår. Men jeg savner, at vi udfordrer netop det rammevilkår. For de børn og unge, vi arbejder med, er ofte tilbagetrukne, usikre og har svært ved at åbne sig i dialogen”

(Leder)

Som det fremgik af den landsdækkende kortlægning, har personaleomsætningen fra 2013 til 2014 været mærkbart højere for socialrådgivere på børneområdet, end den har for lærere og pædagoger. Det udfordrer både kontinuiteten i sagsbehandlingen, og samarbejdsrelationer.

Udfordringen sættes i relief af, at særligt fire kommuner i dybdekortlægningen netop er lykkedes med at have en forholdsvis stabil sagsbehandlergruppe over længere tid og beskriver dette som væsentligt for den faglige kvalitet. Forklaringen på denne stabilitet er ikke entydig, men det er kendetegnende for alle fire kommuner, at der har været en tilsvarende stabilitet blandt ledere og chefer. På baggrund af disse erfaringer synes der at være et stort og væsentligt behov for at udvikle ledelsesmæssig praksis i forhold til at sikre større kontinuitet i sagsbehandlergrupperne, og flere kommuner i dybdekortlægningen er netop lykkedes med at skabe denne kontinuitet. Behovet kan bl.a. imødekommes ved at udfordre praksis med hensyn til, hvor ofte der udløses organisatoriske og specialiseringsbestemte sagsbehandlerskift ved kvalificering af overgange, ved "bløde" specialiseringer o.l.

Fra sagsbehandlere og deres nærmeste leder peges der især på komplekse sager med særlige udfordringer. Det kan fx være sager med konflikter om samvær med biologiske forældre, forældrene med en stærkt grænseoverskridende konfliktadfærd, overgrebssager o.l. Her er det vurderingen, at sagsbehandlerskift er særligt problematiske, og frem for alt har negative konsekvenser for børnene og de unge.

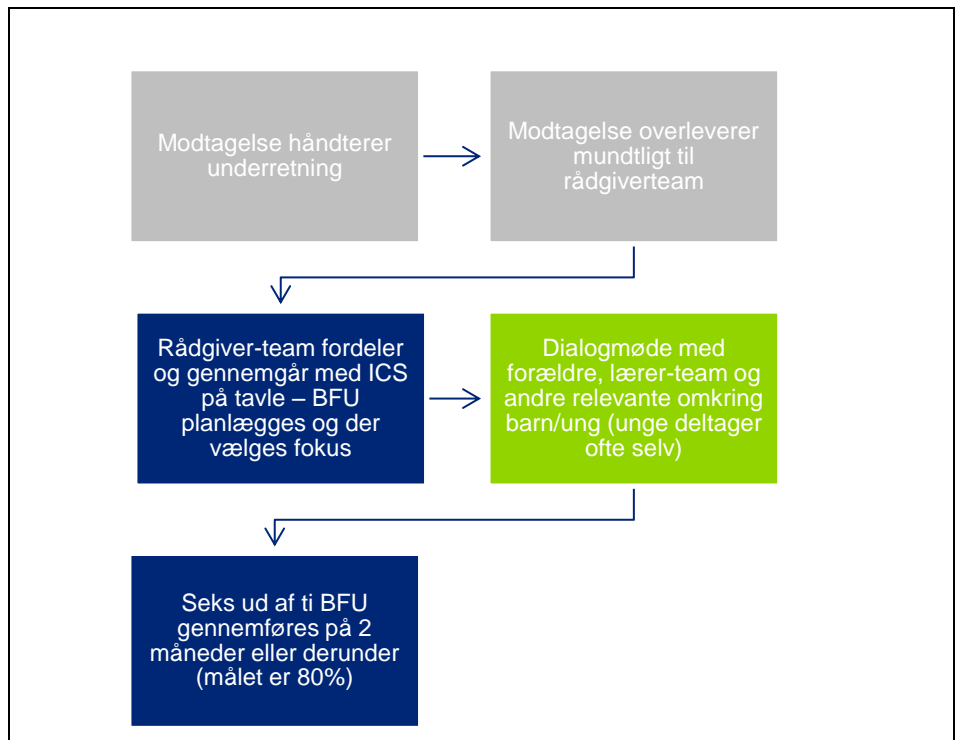
Administrationsgrundlag og retningslinjer

I den landsdækkende kortlægning tegnede der sig et sammensat billede af hhv. ledelsens og sagsbehandlerens oplevelse af, hvorvidt der er klare retningslinjer for det socialfaglige arbejde.

Kommunerne i dybdekortlægningen har generelt en mere konsistent oplevelse af disse retningslinjer, og i flere af kommunerne er den systematiske og fælles faglige praksis (som tidligere nævnt) kommet stærkere i fokus (se også Kapitel 6 vedr. opfølgning). Det kommer især til udtryk ved, at der i forhold til teammøder og systematik for fx sagsdrøftelser ikke kun er skriftlige retningslinjer. Sagsbehandlerne beskriver i disse kommuner faste rutiner og metoder i måden, der drøftes sager på. Der peges i de pågældende kommuner også i denne sammenhæng på ICS, som et afgørende grundlag for systematisering af sagsdrøftelser.

Denne praksis illustreres nedenfor i forhold til en afgørende kerneopgave i myndighedsudøvelsen – den børnefaglige undersøgelse:

Eksempel 12



Der knytter sig følgende pointer til denne nye praksis:

- Det tidsmæssige forløb fra underretning til dialogmøde, er forkortet markant, og der vælges generelt et skarpere fokus i de enkelte undersøgelser
- Øget fremdrift i sagsforløbet fra underretning til færdig undersøgelse fremmes af tættere og hurtigere inddragelse af forældre og lærere m.fl. – og omvendt
- Rådgiver rolle er tydeliggjort som procesansvarlig. Lærere og pædagoger skal ikke længere skrive status – de interviewes af rådgiverne – på lige fod med børn, unge og forældre

”Jeg synes, det er mærkeligt, når jeg tænker tilbage på, hvordan vi havde det for bare 1½ år siden. Det er lidt uvirkeligt og langt væk. I dag tør vi være åbne om vores sagsstammer. Vi går ikke og putter os. Jeg har fx lige været inde hos min leder og sige, at jeg har plads til fem børn mere. Det var helt sikkert ikke sket for 1½ år siden”

(Sagsbehandler)

Sagsbehandleren i citatet til venstre refererer til en virkelighed for 1½ år siden, hvor afdelingen var præget af en stor sagsbehandlingsmæssig genopretningsopgave, og en uklarhed i forhold til fælles forståelse af god faglig praksis. Det blev anledning til, at sagsbehandlere og ledelsen udarbejdede en udviklingsplan, der på den ene side havde meget konkrete delmål, og på den anden side lagde stor vægt på en fælles proces, der skulle definere hvad der kendetegner en fælles og god socialfaglig praksis.

I forlængelse af dette eksempel, er der i flere af kommunerne en tæt faglig og ledelsesmæssig opfølgning på retningslinjer og fælles metoder. Herunder ikke kun på om de følges i formaliteten, men i lige så høj grad om de er fagligt hensigtsmæssige eller bør justeres/ændres.

Konklusion

Dybdekortlægningen har i nogen grad bekræftet hovedkonklusionerne fra den landsdækkende kortlægning og har i et vist omfang identificeret eksempler på praksis, som kan anvendes i projektets fase 2.

I flere af de besøgte kommuner ses der en meget tydelig kobling mellem formelle retningslinjer og aftaler på den ene side, og konkret faglig praksis på den anden side. Denne kobling og sammenhæng bør kunne udbredes til andre kommuner. Det gælder særligt i forhold til nøgleaktiviteter som fx gennemførelse af børnefaglige undersøgelser. I denne sammenhæng synes der også at være en forbedringsmulighed gennem større momentum i sagsbehandling og større inddragelse af både netværk og samarbejdspartnere.

I forhold til sagsfordeling synes der generelt at være behov for redskaber, der understøtter større kontinuitet og større ledelsesmæssig opfølgning. I flertallet af kommuner er fx sagsfordelingen i vidt omfang overladt til vilkårlige kriterier.

Den landsdækkende kortlægning viste, at sagsoverlevering opleves som en udfordring. I dybdekortlægningen oplever fem af kommunerne ikke disse udfordringer. Det skyldes en noget højere grad af kontinuitet, som følge af få medarbejder-udskiftninger.

Der er i kommunerne bred enighed om betydningen af kontinuitet i sagsbehandlingsforløbene og håndteringen af sagsbehandlerskift. Udskiftning i sagsbehandlergruppen (relateret til omsætning, barsler og sygemeldinger) samt organiseringen på teamniveau påvirker kontinuiteten. Men afvejning af hhv. specialiseringshensynet og kontinuiteten i relationen mellem sagsbehandler og barn/ung/forældre prioriteres i væsentlig grad forskelligt af de ni besøgte kommuner, hvad angår teamorganiseringen. Behovet for kontinuitet kan således adresseres fra to vinkler, som begge er relevante opmærksomhedspunkter i det fremadrettede arbejde. Dels kan behovet imødekommes ved at udfordre mængden af organisatoriske og specialiseringsbestemte sagsbehandlerskift - eksempelvis ved kvalificering af overgange og "bløde" specialiseringer, hvor sagsbehandleren kan få faglig støtte og dermed ikke skal overgive sagen. Dels kan behovet imødekommes ved at udvikle ledelsesmæssig praksis, som understøtter stabilitet og kontinuitet i sagsbehandlergruppen.

Der kan på baggrund af dybdekortlægningen – og i forlængelse af Delrapport 2 - peges på følgende fokuspunkter fremadrettet:

- Skabeloner til administrationsgrundlag og retningslinjer, der kan understøtte arbejdet på området.
- Redskaber, der kan understøtte den faktiske anvendelse af retningslinjer samt eksempler på hvordan man i praksis kan sikre konsistent anvendelse af retningslinjer.
- Et fokus på styrkelse af beslutningsgrundlaget for fordeling af sager samt eksempler på fordelingsprincipper.

- Redskaber, der understøtter større kontinuitet og større ledelsesmæssig opfølgning, og udvikling af redskaber og procesbeskrivelser, der kan understøtte overlevering af sager ved sagsbehandlerskifte.



6. Opfølgning

I dette kapitel beskrives kommunernes praksis og behov i relation til opfølgning på sager og herunder på overholdelse af frister, kvaliteten i sagsbehandlingen, udvikling i målgrupper og effekter med mere.

Det er afgørende, at der følges systematisk op på indsatsen og effekten af denne, og at indsatsen tilpasses, hvis det er relevant. Videnkortlægningen pegede i denne forbindelse på særlige fokusområder i form af opfølgning på indsatser, sagsbehandlings lovmedholdelighed og kvalitet samt effekten af de iværksatte indsatser. Herudover er det vigtigt, at opfølgningen anvendes til læring således, at kvaliteten i sagsbehandlingen, matchningen og indsatserne løbende forbedres.

Efter angivelse af hovedpointerne fra den landsdækkende kortlægning, beskrives i det følgende resultater fra besøgene i de ni kommuner. Først beskrives, hvordan opfølgningen foregår i forhold til de enkelte sager samt dokumentationen af resultater. Dernæst beskrives, hvordan ledelsestilsyn tilrettelægges, og i forlængelse heraf den faglige udvikling understøttes af opfølgning og ledelsestilsyn.

Afsnittene i kapitlet afspejler, hvad de besøgte kommuner både samlet og enkeltvis har lagt vægt på i de semistrukturerede interviews og i den øvrige dialog.

Hovedpointer fra den landsdækkende kortlægning

Den landsdækkende kortlægning af praksis og behov viste, at opfølgning i særlig grad er et område, hvor kommunerne møder udfordringer. Der er dog en række gode eksempler på redskaber, som understøtter opfølgning både i forhold til indsatser, lovmedholdelighed og kvalitet i sagsbehandlingen samt effektmåling.

Langt størstedelen af ledere og sagsbehandlere har en oplevelse af, at der følges op på de iværksatte indsatser. Det er dog kun i et begrænset antal af kommunerne, at der følges systematisk op på effekten af indsatserne. Enkelte kommuner har udviklet sammenhængende koncepter og målesystemer, og deres erfaringer kan med fordel inspirere det videre arbejde.

Der er et varierende fokus i ledelsestilsynet. I en del tilfælde foretages alene et økonomisk ledelsestilsyn, hvor det fx kontrolleres om grundlaget for en ydelse er korrekt i form af en afgørelse, eller om beregningen af merudgifter er korrekt. Der er dog også en del kommuner, som gennemfører faglige ledelsestilsyn. Indholdet af disse faglige ledelsestilsyn varierer dog betragteligt

i forhold til, om der fokuseres på overholdelse af formelle krav til sagsbehandling, eller om der fokuseres på den mere faglige del af kvaliteten i sagsbehandlingen.

Sagsopfølgning

I den landsdækkende kortlægning blev det afdækket, at opfølgningen på sagerne grundlæggende består af flere delelementer. Den består dels af opfølgningen på de iværksatte indsatser i de enkelte sager, og i nogle kommuner tillige på effekten af de iværksatte indsatser. Og den består dels i den ledelsesmæssige opfølgning på overholdelse af lovkrav, kvaliteten i sagsbehandlingen og løbende læring af eventuelle fejl. Dette billede kan genkendes i de besøgte kommuner. Dog er opfølgningsindsatserne ikke i alle kommuner rettet mod alle tre elementer.

I flertallet af kommunerne er leder-/medarbejderratio forholdsvis lav sammenlignet med andre velfærdsområder⁴ – hvilket vil sige, at der prioriteres en (team)leder pr. 10-12 sagsbehandlere på myndighedsområdet. Der er her tale om rene lederstillinger, og ikke eksempelvis faglige koordinatore, der også varetager selvstændig sagsbehandling. De pågældende kommuner beskriver dette som en bevidst opprioritering i de senere år. Denne opprioritering opfattes af kommunerne som et svar på de øgede krav til den ledelsesmæssige opfølgning på kvaliteten i sagsbehandlingen. Det vil sige, at såvel omfanget af den ledelsesmæssige opfølgning som systematikken i opfølgningen er øget. I de samme kommuner beskriver sagsbehandlerne denne udvikling som både positiv og nødvendig. Den øgede ledelsesmæssige opfølgning opleves således ikke som kontrol, men snarere som en udvikling, der bidrager til at skabe tryghed i sagsbehandlergruppen.

Der er generelt stor spredning i de ni besøgte kommuners praksis omkring konkret opfølgning i de enkelte sager. Nogle af kommunerne har hovedsageligt en ledelsesmæssig opfølgning, der fokuserer på, om der i sagerne er gennemført de mest grundlæggende af de lovpligtige aktiviteter såsom børnesamtaler og børnefaglig undersøgelse. Dette har karakter af ledelsestilsyn, og beskrives i næste afsnit. Enkelte andre kommuner har derimod en tæt kobling mellem effektmål i de enkelte sager og en opfølgning, der foregår i faste intervaller og med et klart effektfokus. Hvis indsatsen ikke giver resultater, afsluttes den og erstattes af en anden indsats.

I flere af kommunerne er der faste procedurer, som sikrer, at lovgivningens krav om opfølgning efter tre hhv. seks måneder opfyldes. Fx ved at bruge advisefaciliteterne i kommunens sagsbehandlingssystem eller ved at have klare aftaler med udførerorganisationerne, som fx familieplejekonsulenter eller andre leverandører om opfølgning i faste intervaller og efter målene i handleplanerne.

"Før fløj jeg i en helikopter alene rundt om familierne, nu kører de med i min bil som medspillere og er en vigtig samarbejdspartner i de beslutninger, der skal træffes, for at de får den bedst mulige løsning for deres familie."

(Sagsbehandler)

⁴ Baseret på data fra Kommunernes og Regionernes Løndata, KRL

Eksempel 13

I en af kommunerne føres hyppige og løbende tilsyn og opfølgning i form af planlagte opfølgingsmøder på indsatser og mål i handleplanen. I møderne er alle relevante samarbejdsparter inklusive familierne repræsenteret, og ved afslutningen af mødet aftales, hvornår næste opfølgning finder sted, og hvilke mål der skal være nået på det tidspunkt.

”Vi er i langt højere grad på forkant i sagsbehandlingen, og afventer ikke bare næste opfølgning. Rådgiverne har taget retten til viden tilbage.”

(Leder)

I flere kommuner giver sagsbehandlerne udtryk for, at tydelige mål i handleplanerne er et godt redskab i dialog med leverandører og familier, men at målene skal være simple, for at de kan udgøre grundlag for indsats og opfølgning. I én af de besøgte kommuner eksperimenterer man med kun at have tre mål i handleplanerne, hvoraf det ene skal handle om læring og skolegang.

Generelt er det erfaringen fra de kommuner, der arbejder med mål som styrende for indsatsen, at det særligt ved opstarten kræver tid og en tæt dialog med leverandørerne for at få dem til at acceptere, at det er målene i kommunens handleplaner, der udgør grundlaget for indsatser og opfølgning, og dermed er styrende for indsats og resultater.

Dokumentation af resultater

Flere af de besøgte kommuner har på forskellig vis arbejdet med resultatdokumentation⁵. Det er dog ikke alle de besøgte kommuner, der arbejder med et fælles system til dokumentation af resultater for indsatserne med henblik på fælles udvikling af den fælles faglige praksis. Det gælder i forhold til såvel enkeltssager som på tværs af sager.

Nogle af de større kommuner har udviklet deres egne metoder til scoring af kompetencer og udviklingsbehov for børn og familier, som kan anvendes til at dokumentere resultater af indsatserne.

Nogle af kommunerne er i gang med at udvikle eller implementere systemer for resultatdokumentation, men er blevet forsinkede pga. implementering af ICS og DUBU, mens andre har haft ressourcer til begge dele. Her er der en tydelig forskel på baggrund af kommunestørrelse, hvor de større kommuner har flere ressourcer til samtidig udvikling af flere forskellige styringssystemer, mens de mindre kommuner må prioritere deres ressourcer til udviklingsaktiviteter.

”Jeg går positivt ind til det [resultatdokumentation og målstyring]. Det er noget helt andet at målstyre end at styre på indsatsen. Vi er kun kommet til at lave målene og det bliver spændende at se resultaterne.”

(Sagsbehandler)

⁵ Nogle har eksempelvis deltaget i KL's eller Socialstyrelsens arbejde med resultatdokumentation, mens andre har udviklet egne systemer.

Blandt sagsbehandlerne i kommuner, der arbejder med resultatdokumentation, er der en positiv forventning til resultaterne af arbejdet. Dette gælder både på området for udsatte børn og unge og på handicapområdet.

Ledelsestilsyn

I de fleste af de besøgte kommuner har ledelsestilsynet med sagerne (det sagsrettede ledelsestilsyn) to formål. Det ene er en kontrol af, om sagsbehandlingen er lovmedholdelig fx i forhold til beregning af økonomisk kompensation mv., og om fx krav om tidsfrister, proceskrav og dokumentation i sagerne er overholdt. Det andet formål retter sig mod kvalitet i sagsbehandlingen, læring og faglig udvikling på baggrund af gennemgang af konkrete sager.

For selve kontroldelen af ledelsestilsynet er der forskellighed i praksis mellem de besøgte kommuner. Generelt har kommunens størrelse en betydning for, hvor systematisk og velbeskrevet ledelsestilsynet er. I de store kommuner er der typisk flere procedurer og regler for fx ansvarsfordeling mellem tidsfrister, ledelsesniveauer og kontrolpunkter, men alle de besøgte kommuner har beskrevet deres procedurer for ledelsestilsynet.

I de mindre kommuner kombineres det formelle ledelsestilsyn typisk med direkte dialog mellem leder og medarbejder, som giver medarbejderne en fornemmelse af ledelsesmæssig nærhed og interesse for kvalitet og udvikling af sagsbehandlingen. I de større kommuner giver sagsbehandlerne i større omfang udtryk for, at de enten ikke ved, om der finder ledelsestilsyn sted eller hvad det bruges til, eller at det er ren kontrol.

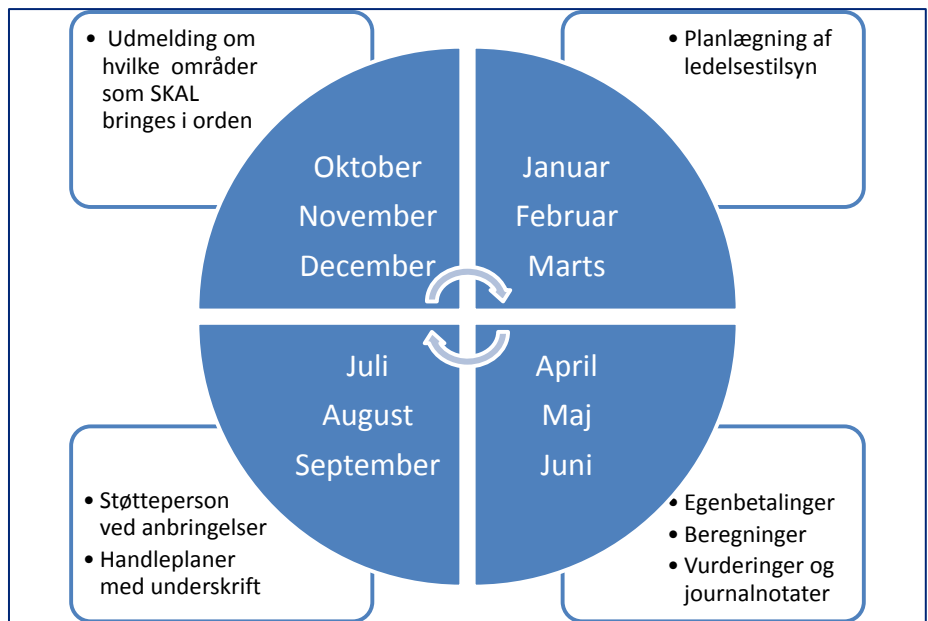
På tværs af de besøgte kommuner er det fælles træk, at den del af ledelsestilsynet, der retter sig mod formel overholdelse af lovgivning, tidsfriser mv., som hovedregel tager udgangspunkt i en stikprøve eller i et eller flere konkrete fokuspunkter.

I én af de besøgte kommuner dokumenteres ledelsestilsynet direkte i de enkelte sager i kommunens it-system. Efter at denne praksis blev indført, har der ikke været revisionsmæssige bemærkninger til sagsbehandlingen og dokumentationen.

Et par af de besøgte kommuner har valgt en tematiseret tilgang til ledelsestilsynet, hvor der årligt udvælges et eller flere temaer, som det sagsrettede ledelsestilsyn skal have fokus på. Det kan fx være indholdet i de børnefaglige undersøgelser i anbringelsesager, eller overholdelse af tidsfrister i sagsbehandlingen.

Flere af de besøgte kommuner har lavet et årshjul for opfølgning og ledelsestilsyn, og i én af kommunerne er årshjulet forskelligt fra år til år med henblik på at sikre, at man kommer i dybden med ledelsestilsynet, og at det også har en betydning for at øge kvaliteten i sagsbehandlingen. Selve ledelsestilsynet foretages i en stikprøve af sagerne og opmærksomhedspunkter her fra danner så grundlag for udpegning af områder til løft af kvaliteten af sagsbehandlingen på tværs af sagsbehandlerne.

Eksempel 14 – Årshjul for ledelsestilsyn



It-understøttelse af opfølgning

Alle de besøgte kommuner har store forventninger til, hvordan den øgede brug af it-systemer, der understøtter sagsbehandlingen, som fx DUBU, kan danne grundlag for systemgenereret information om, hvorvidt de formelle krav til indhold og tidsfrister i sagsbehandlingen er overholdt.

Nogle kommuner er allerede begyndt at anvende denne type information som grundlag for løbende opfølgning, og prioritering af områder for kvalitetsudvikling af sagsbehandlingen. I to kommuner fremsendes der fx jævnligt lister til sagsbehandlerne med systemgenererede oversigter over omfanget af overholdelse af de formelle krav til sagsbehandlingen. Det giver sagsbehandlerne mulighed for selv at rette op på formelle fejl og mangler. Fra et ledelsesmæssigt perspektiv giver systemgenereret viden om sagsbehandlingen og hvilke sagsbehandlere, der har behov for en tættere faglig ledelsesmæssig fokus og faglig udvikling.

Sagsbehandlerne peger dog på, at der med denne form for data mangler et perspektiv på tyngden i sagerne og den indholdsmæssige kvalitet i sagsbehandlingen. Fra både ledere og sagsbehandlere peges der på, at for at systemgenererede data reelt kan virke som en løftestang for kvaliteten i sagsbehandlingen, kræves en oversættelse af sammenhængen mellem anvendelse af data formålet med styring og af, at der er tale om en fælles opgave med sikring af overholdelse af de formelle krav til sagsbehandlingen.

Læring og faglig udvikling

Læring og faglig udvikling med udgangspunkt i konkret gennemgang af et udpluk af eller samtlige sager anvendes i hovedparten af de besøgte kommuner. Der er forskel på både, hvordan selve udvælgelsen af sagerne, gennemgangen af sagerne og den efterfølgende læringsproces er tilrettelagt.

"Man sover dårligt, hvis man har røde tal. Så ved man, at der er noget, man skal følge op på."

(Sagsbehandler)

"Det er ikke kontrol, men noget man har lyst til og efterlyser. Man bliver bekræftet i det, man gør godt, og får lyst til at lave en plan for sine hængepartier."

(Sagsbehandler)

"Jeg savner et kerneelement, der hedder "faglig storytelling". Hvis sagsbehandlere kun skal styre efter lovgivning, retningslinjer og it – så kræver det, at de har en urealistisk god hukommelse. Vi er nødt til at give dem nogle konkrete billeder på, hvad det er vi vil og hvorfor. Fx hvorfor det er så sindssygt vigtigt med udsatte børns skolegang"

(Leder)

Udgangspunktet er her et fagligt tilsyn med sagerne, hvor det er kvaliteten i sagsbehandlingen, der er i fokus og ikke overholdelse af formelle regler.

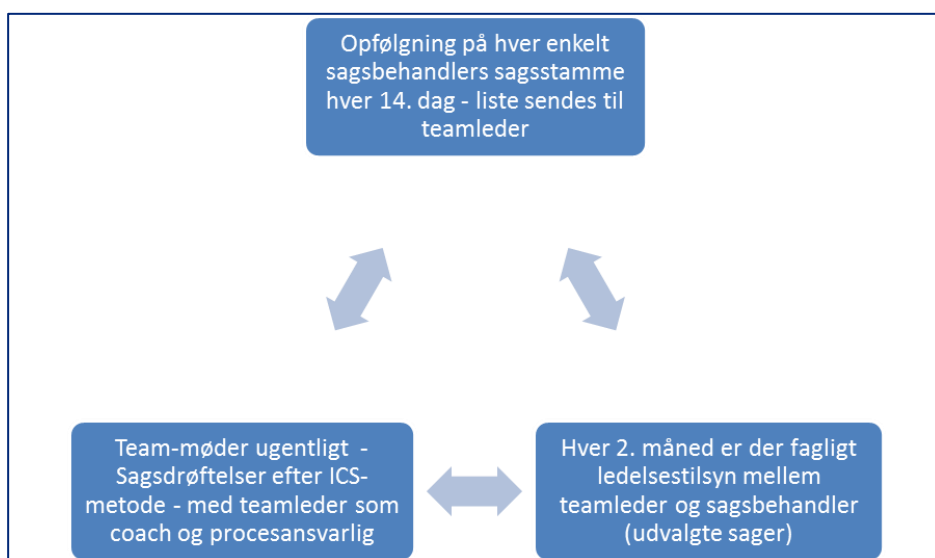
I en af de besøgte kommuner er det et tværgående konsulentteam, der forestår en gennemgang af et udvalg af sager med henblik på at udpege læringspunkter for en tværgående udvikling af den faglige kvalitet.

I flere af de andre kommuner gennemgår den nærmeste leder jævnligt samtlige sager sammen med sagsbehandlerne. Der afsættes fra to timer til en hel dag til denne sagsgennemgang, og der er også forskel på, hvordan den tilrettelægges. I én kommune er der en minutiøs gennemgang af samtlige sager, fx for de fokuspunkter, som det generelle stikprøvebaserede ledelsestilsyn har givet anledning til kombineret med sparring i forhold til de enkelte sager. I en anden kommune starter gennemgangen af sagerne med en dialog om mere generelle og tværgående emner, som fx samarbejdsflader med andre forvaltningenheder og leverandører.

Læring og faglig udvikling med udgangspunkt i enkeltsager foregår i de fleste af de besøgte kommuner også på teammøder o.l., hvor sagsbehandlerne får mulighed for at bringe konkrete sagsrelaterede eller mere generelle spørgsmål op jf. kapitlet om faglig udvikling. I en af kommunerne fremhæves der i forlængelse af dette, et behov for "faglig storytelling" (jf. citatet til venstre). Det vil sige en narrativ tilgang hvor ledelsen bliver eksplicitte og konkrete på den fælles faglige retning.

I en af de besøgte kommuner er der en systematisk kobling mellem det faglige tilsyn på sagsbehandlerniveau, opfølgning på sagsbehandlerens sagsstammer og de faglige drøftelser på de ugentlige teammøder. På den måde sikres en tæt læringsmæssig kobling mellem den faglige sagsbehandling i den enkelte sag, den faglige udvikling hos den enkelte sagsbehandler og den fælles faglige praksis på tværs af sagsbehandlerne.

Eksempel 15 – Sammenhængen mellem fagligt tilsyn og læring



Konklusion

Dybdekortlægningen har bekræftet hovedkonklusionerne fra den landsdækkende kortlægning, men også vist, at der findes gode eksempler på opfølgning i sager, som projektet kan tage udgangspunkt i ved udviklingen af ledelsesredskaber til opfølgning.

Den landsdækkende kortlægning viste, at langt størstedelen af ledere og sagsbehandlere har en oplevelse af, at der følges op på de iværksatte indsatser. Imidlertid er det dog kun i et begrænset antal kommuner, at der følges systematisk op på effekten af indsatserne. Dette billede bekræftes i dybdekortlægningen, som tillige rummer eksempler på sammenhængende koncepter og målesystemer, og deres erfaringer kan med fordel inspirere det videre arbejde

Dybdekortlægningen tegner ligesom den landsdækkende kortlægning et billede af varierende fokus i ledelsestilsynet. Såvel i forhold til fokus på lovmedholdelighed og faglig kvalitet rummer dybdekortlægningen eksempler, som kan anvendes i projektets fase 2.

I forhold til det videre arbejde i fase 2 peger dybdekortlægningen på en række konkrete erfaringer og redskaber, der med fordel kan bygges videre på i fase 2:

- Tydelige mål og tidsfrister for indsatserne, som kan danne udgangspunkt for vurdering af opfølgning og vurdering af det videre forløb i sagen eller om sagen kan lukkes, og som kan danne udgangspunktet for en tydelig dialog mellem sagsbehandlere, børn og familier, leverandører og andre vigtige interessenter.
- Dokumentation af resultater og effekter både i den enkelte sag og på tværs af sager, som kan udgøre grundlag for både det videre forløb i den enkelte sag og mere generel læring på tværs. Her er det endvidere vigtigt, at de ledere, sagsbehandlere og leverandører, der skal anvende dokumentationssystemerne, bliver inddraget organisatorisk og forståelsesmæssigt i implementeringen af dette nye styringsredskab.
- Redskaber til udvikling af det formelle ledelsestilsyn der sikrer, at resultaterne af ledelsestilsynet med proceskrav, tidsfrister mv. resulterer i en udvikling af kvaliteten i sagsbehandlingen på de udvalgte områder.
- Redskaber og rutiner til faglig udvikling på baggrund af et socialfagligt orienteret ledelsestilsyn, hvor gennemgangen af enkeltssager udgør et grundlag for udviklingen af det socialfaglige arbejde med sagerne.



7. Ledelsesinformation

Dette kapitel omhandler indholdet i og formidlingen af den ledelsesinformation, som tilgår det politiske niveau og de faglige ledelsesniveauer. Ledelsesinformationen skal understøtte de forskellige ledelsesniveauer i at træffe beslutninger om strategier og prioriteringer på et oplyst grundlag. Samtidig skal ledelsesinformationen bidrage til at sikre overblik og politisk og ledelsesmæssig forankring af indhold, udfordringer og økonomi på området.

Flowet af ledelsesinformation bidrager til et politisk og administrativt formål. Det politiske formål er at skabe et grundlag for at fagudvalget kan fastlægge, følge og justere kursen for området og derved kvalificere og forbedre fagudvalgets mulighed for at sætte retning. Samtidig er ledelsesinformation et vigtigt element i at sikre løbende fokus på og forankring af området i fagudvalget.

Den administrative og økonomiske styring skal sikre, at de økonomiske midler bliver brugt både mest omkostningseffektivt og efter de politiske målsætninger og rammer på området. Samtidig danner ledelsesinformationen grundlag for, at den faglige styring bidrager til at sikre ledelse og styring af området. Videnkortlægningen pegede i den forbindelse på, at det er den faglige leders opgave at justere praksis i forhold til sagsbehandling og indsatser løbende, og at ledelsesinformation er afgørende for at sikre dette.

I den landsdækkende kortlægning i Delrapport 2 blev disse tre typer af ledelsesinformation beskrevet hver for sig på baggrund af konklusionerne i videnkortlægningen. Det viste sig i praksis vanskeligt at adskille de fremadrettede konklusioner mellem de tre områder på baggrund af de indhentede informationer til den landsdækkende kortlægning. Dybdekortlægningen har understreget sammenhængen mellem ledelsesinformation til politiske prioritering og styring, ledelsesinformation til administrativ og faglig styring og ledelsesinformation til økonomisk styring og afrapportering. Afrapporteringen fra dybdekortlægningen samler derfor disse tre typer af ledelsesinformation i et enkelt kapitel, men med tydelig adressering af sammenhængen til hovedindtryk og konklusioner fra den landsdækkende kortlægning.

Efter angivelse af hovedpointerne fra den landsdækkende kortlægning, beskrives i det følgende indtryk fra besøgene i de ni kommuner. Først beskrives indholdet i ledelsesinformationen i den politiske prioritering og styring, den administrative og faglige udvikling samt den økonomiske styring og opfølgning. Dernæst beskrives it-understøttelse og grundlaget for ledelsesinformation.

Afsnittene i kapitlet afspejler, hvad de besøgte kommuner både samlet og enkeltvis har lagt vægt på i de semistrukturerede interviews og i den øvrige dialog.

Hovedpointer fra den landsdækkende kortlægning

Den landsdækkende kortlægning af praksis og behov viste, at der er forskelle på, hvilken ledelsesinformation fagudvalgene modtager, med hvilken hyppighed dette sker, og hvordan formidlingen sker. Den viste også, at fagudvalgene kun i meget begrænset omfang modtager ledelsesinformation, der gør det muligt at sammenligne indsatsen på området på tværs af kommuner. Endelig viste den landsdækkende kortlægning, at der kun i begrænset omfang ses en kobling mellem det politiske styringsgrundlag og den efterfølgende opfølgning.

I relation til ledelsesinformation til administrativ og faglig styring viste den landsdækkende kortlægning, at enkelte kommuner har en veludviklet praksis på området understøttet af solide redskaber, der sikrer en løbende og systematisk formidling af relevante nøgletal. Omvendt har størstedelen af kommunerne et eller flere områder i relation til administrativ og faglig styring, hvor deres arbejde kun i mindre grad eller slet ikke er understøttet af redskaber. Det gælder særligt i forhold til et samlet overblik over varigheden af iværksatte indsatser, effekten af iværksatte indsatser eller sagsbelastningen hos de enkelte sagsbehandlere.

Ledelsesinformation til politisk prioritering og styring

I dybdekortlægningens ni kommuner tegner der sig et billede af, at hovedvægten i den ledelsesinformation, som tilgår de politiske udvalg, er på den økonomiske udvikling. I nogle kommuner får de politiske udvalg tillige oplysninger om udviklinger i målgrupper, foranstaltningstyper og resultater. Udvalgsformændene i de ni kommuner udtrykker generelt, at de er tilfredse med den information, de får.

Samme billede tegnede sig i den landsdækkende kortlægning. Udvalgsformændene i de besøgte kommuner tilføjer, at tilliden til, at udvalgsformanden og det politiske udvalg orienteres, hvis sager eller processer ikke forløber, som de skal, er afgørende for deres mulighed for at varetage den politiske ledelse og styring af området. Denne tillid er for de fleste udvalgsformænd vigtigere end systematisk ledelsesinformation. Enkelte udvalgsformænd peger dog på, at den tillidsbaserede dialog bør understøttes af systematisk ledelsesinformation.

Udvalgsformændene i de fleste af de besøgte kommuner peger i den forbindelse på, at det er i deres og fagudvalgets dialog med direktør og fagchef, at de modtager den vigtigste information om udviklingen og væsentlige sager på området. Det bliver derfor vigtigt, at direktøren og fagchefen på området er i besiddelse af den viden og det overblik, som politikerne efterspørger, og at de er i stand til at formidle denne viden til det politiske niveau.

I de fleste af de besøgte kommuner suppleres fagudvalgenes løbende ledelsesinformation med orienteringspunkter på dagsordenen, temamøder og

"Vores chef er rigtig god til at forklare tingene. Jeg mener, det er rigtig godt at høre tingene fra dem, der arbejder med det, og vi får rigtig mange informationer. Dialogen er rigtig vigtig, men den skal knyttes op på informationerne"

(Udvalgsformand)

institutionsbesøg, hvor det politiske udvalg får en dybere orientering og viden om området.

Hvad angår ledelsesinformation om målgrupper og indsatser er der forskelle i indholdet fra kommune til kommune. I nogle af kommunerne drejer det sig fx hovedsageligt om information om antallet af underretninger og udviklingen i brugen af foranstaltninger. Denne information kan være knyttet op på den økonomiske ledelsesinformation i budgetopfølgninger eller i særlige, fx halv-årige, informationspunkter på dagsordenen. I enkelte andre kommuner anvendes ledelsesinformation om målgrupper og indsatser, og særlige ledelsesinformationsrapporter, der beskriver aktivitetsudvikling.

Eksempel 16 - Månedlig ledelsesinformation til fagudvalg

I en af de besøgte kommuner, forelægges månedsvis en rapport med ledelsesinformation på samtlige udvalgets områder. For Familier, Børn og Unge indeholder den:

- Oversigt over antallet af helårspersoner i de forskellige foranstaltningstyper fordelt på måneder.
- Oversigt over ventelisten til de forskellige typer tilbud og den tid man har stået på ventelisten.
- Underretningsstatistikken for de sidste 12 måneder fordelt på, hvem der underretter og hvor alvorlig underretningen er.

Enkelte kommuner forelægger udvalget ad hoc præget ledelsesinformation omkring områder af særlige politisk interesse og med betydning for tilrettelæggelse af fx den forebyggende indsats. Det kan fx dreje sig om udviklingen i antallet af gravide unge eller om der er områder i kommunen, der særligt tiltrækker familier med udsatte børn. Denne type ad hoc ledelsesinformation kan fx anvendes til udvikling og prioriteringer af kommunens forebyggende indsats.

I ca. halvdelen af de besøgte kommuner afrapporteres der på de politiske mål. Dette sker typisk én gang årligt, når det kan opgøres, om målene er nået. I de kommuner, hvor der afrapporteres på de politiske mål, findes der også tydelige politiske mål og et validt datagrundlag, som gør det muligt at følge op. Dette var ikke tilfældet i de kommuner, hvor der ikke fandt årlige afrapporteringer sted. Der ses således en sammenhæng mellem praksis for afrapportering og kvaliteten af de politiske mål.

Det drejer sig fx om resultater og aktivitetsudvikling vedrørende:

- Udvikling og fremdrift i sagsbehandlingen.
- Antallet af familier, der får en tidlig indsats.
- Antallet af anbragte i forskellige foranstaltningstyper.

- Kriminalitet blandt børn og unge.
- Udsatte børn og unges skolegang.

Til billedet af, at fagudvalgsformændene føler sig godt klædt på med hensyn til ledelsesinformation, hører, at udvalgene i alle de besøgte kommuner løbende modtager information om økonomien på området i forbindelse med de ordinære budgetopfølgninger. Netop økonomien på dette område har for de fleste kommuner en særlig opmærksomhed, da området opfattes som vanskeligt at styre. Indholdet i den økonomiske ledelsesinformation beskrives nærmere i afsnittet om økonomi nedenfor.

Ledelsesinformation til administrativ og faglig styring

Som den landsdækkende kortlægning viste, rummer nøgletal til faglig og administrativ styring i varierende grad aktivitetstal og information om, at sagsbehandlingen gennemføres korrekt. Dette billede kan genfindes i de ni dybdekortlægningskommuner, hvor der også ses spredning på tværs af kommunerne i indhold og detaljeringsgrad i nøgletallene til administrativ og faglig styring.

Kommunens størrelse har stor betydning for mængden af ledelsesinformation og måden ledelsesinformation anvendes på. I de mindste af de besøgte kommuner anvendes numerisk ledelsesinformation kun i begrænset omfang til styringen af området, mens de største af de besøgte kommuner har ugentlig eller månedlig information til ledere og chefer om aktiviteter og sagsbehandling på området. For godt halvdelen af de besøgte kommuner anvendes der på måneds- eller ugebasis oversigter med detaljerede oplysninger om fx aktiviteter og indsatser, antallet af underretninger, sagsflowet mv. Oversigterne er systemgenererede, og anvendes både af medarbejderne selv og i ledelsestilsynet.

Eksempel 17: Ugentlige nøgletal til ledere og medarbejdere

I en af de besøgte kommuner, udarbejdes ugentlige rapporter til faglige ledere, der indeholder data om:

- Antal underretninger og reaktionstid.
- Gennemsnitlig sagsbehandlingstid.
- Antallet af sager.
- Faserne i handleplanerne.
- Den enkelte sagsbehandler er bagud i forhold til tidsfrister.

Rapporterne i eksempel 17 anvendes af afdelingslederne dels til løbende justering og prioritering af indsatsen og dels til dialog med medarbejdere, der er bagud med sagsbehandlingen.

I de kommuner, der jævnligt udarbejder nøgletal om aktiviteter mv., får sagsbehandlerne også adgang til tallene. I flere af kommunerne drøftes tallene på sagsbehandlermøder, og giver her anledning til faglige drøftelser om tilrettelæggelsen af sagsbehandlernes arbejde og brugen af indsatser.

To af de besøgte kommuner anvender data om forløbet og overholdelse af tidsfrister i sagerne i forbindelse med ledelsestilsynet. Det giver grundlag for justering af det faglige fokus hos ledelsen i forhold til, hvor udbredte problemer med fx overholdelse af tidsfrister eller sikring af stillingtagen til alle obligatoriske elementer i de børnefaglige undersøgelser er. I ledelsestilsynet kan der efterfølgende afdækkes årsager til de tendenser omkring sagsbehandlingen, som nøgletallene viser. På den måde kan nøgletallene omkring kvaliteten i sagsbehandlingen understøtte og give retning til det faglige ledelsesmæssige fokus.

En af de besøgte kommuner har udviklet et it-system, der samler og sidestiller eksisterende data fra forskellige datakilder med henblik på at skabe et overskueligt, pålideligt og lettilgængeligt overblik over de aktuelle myndighedssager. Systemet er ved at blive implementeret i efteråret 2014. Systemet er blevet positivt modtaget blandt chefer og sagsbehandlere. Men de mange muligheder for at udtrække nøgletal skaber også en manglende fokus på, hvilke oplysninger der er de vigtigste, og som derfor skal danne grundlag for justering af handlinger. Derudover er der en række indkøringsvanskeligheder med systemet. Disse har skabt en del frustration hos medarbejderne, ligesom systemets kompleksitet og manglende datakvalitet har ført til diskussioner om validitet og troværdighed. Det er således en læring fra implementeringen af systemet, at der skal lægges mange kræfter i at få skabt faglig mening hos sagsbehandlerne. Det vil sige både en legitimitet i forhold til at implementere systemet, og en relevans ved anvendelse af systemet.

Ledelsesinformation til økonomisk styring og opfølgning

Alle de besøgte kommuner har en forholdsvis tæt opfølgning på økonomien på området mindst i form af en budgetopfølgning hver tredje måned til det politiske niveau. Den landsdækkende kortlægning viste, at der er stor spredning i detaljeringsgraden i den økonomiske ledelsesinformation på området. Den samme tendens ses i de ni besøgte kommuner i dybdekortlægningen.

I perioden 2008-10 oplevede de fleste af landets kommuner en generel og mærkbar stigning i udgifterne på området. Der var forskelle i præcis hvornår, og i hvilket omfang de enkelte kommuner oplevede udgiftspresset. For nogle kommuner var udgiftsstigningen endog meget stor – med budgetoverskridelser på 15-20 %. Siden da har der i de fleste kommuner været stor fokus på økonomien på området for børn og unge med særlige behov. Det gælder også i alle de ni besøgte kommuner.

”Der er en tendens til, at hvis det går økonomisk godt på et område, er der ikke fokus på opfølgning. På den måde bliver økonomien en indikator for, om det går godt, men vi mangler de bredere indikatorer”

(Direktør)

I budgetopfølgningerne til de faglige udvalg ses hos alle de besøgte kommuner en systematik i at vise afvigelser mellem det vedtagne eller korrigerede budget og det forventede regnskabsresultat.

Der ses ikke i nogen af de besøgte kommuner en tilsvarende systematik i forhold til at vise forventede afvigelser mellem den aktivitetsmæssige og andre mængdemæssige forudsætninger, der lå til grund for budgettet og de faktiske eller forventede aktiviteter og andre mængdemæssige forudsætninger for det økonomiske forbrug. Kun i budgetopfølgningerne fra to af de besøgte kommuner ses sammenstilling af økonomidata og aktivitetsdata, der i et vist omfang muliggør en sammenstilling af de to typer data fx i form af beregnede enhedspriser.

Detaljeringsgraden i den økonomiske ledelsesinformation til fagudvalget varierer mellem de besøgte kommuner på den måde, at detaljeringsgraden i budgetter og budgetopfølgning til det politiske niveau er størst i den halvdel af de besøgte kommuner med færrest indbyggere, mens tendensen er, at jo større kommune, jo lavere detaljeringsgrad i budgetter og budgetopfølgning. Denne tendens er lige modsat den, der ses for ledelsesinformation om aktiviteter og resultater, hvor mængden af ledelsesinformation til det politiske niveau stiger med kommunestørrelsen.

Den økonomiske ledelsesinformation til forvaltningsniveau er i de fleste af de besøgte kommuner den samme som til det politiske niveau dog suppleret med udskrifter fra økonomisystemet, hvor der gives detaljerede oplysninger om fx budget, budgetkorrektioner, forbrug til dato og evt. forbrugsprocent til dato på et forholdsvis detaljeret niveau.

I en enkelt af de besøgte kommuner udarbejdes en månedsrapport indeholdende prognose for restbudgettet for de enkelte chefer og ledere, prognose for det forventede forbrug og de vigtigste aktivitetmæssige nøgletal. Denne rapport danner et fælles grundlag for dialogen mellem ledelsesniveauer om økonomi og aktiviteter på området.

I en af de besøgte kommuner gennemgår en økonomimedarbejder hver måned økonomien i de enkelte sager med sagsbehandlerne.

Besøgene i de ni dybdekortlægningskommuner understøtter således tendensen fra den landsdækkende kortlægning, der pegede på, at der i mange kommuner er brug for redskaber til at sammenstille information om økonomi, og aktiviteter til et operationelt grundlag for økonomisk styring.

It-understøttelse og grundlaget for ledelsesinformation

Opdateret og korrekt data er fundamentet for ledelsesinformation, og derfor bliver ledelsesinformationen ikke bedre, end datakvaliteten i de bagvedliggende fagsystemer, som føder data til ledelsesinformationen. Den økonomiske ledelsesinformation på tværs af området generes i alle de besøgte kommuner på baggrund af registreringer i kommunernes økonomisystemer. Den økonomiske ledelsesinformation på sagsniveau skabes ved registreringer i kommunen betalingsystemer, ved registrering i særlige databaser eller ved økonomiske registreringer direkte i fagsystemerne.

De ni besøgte kommuner i dybdekortlægningen anvender et bredt udsnit af de gængse fagsystemer til at understøtte sagsbehandlingen: DUBU, CSC-Social samt SBSYS. Derudover er der også eksempler på registreringer på basis af spørgeskemaer til sagsbehandlere om overholdelse af tidsfrister og kvaliteten i sagsbehandlingen samt manuelle registreringer om økonomi, som indgår som datagrundlag for ledelsesinformation og økonomisk fremskrivning og prognostisering.

De kommuner, der systematisk udarbejder og anvender ledelsesinformation, har typisk anskaffet særlige it-systemer hertil. Det kan fx være systemerne AS2007, SAS, CALIBRA eller lignende systemer samt egenudviklede databaser og regneark.

Alle de besøgte kommuner har store forventninger til den faglige ledelsesinformation, man håber på at kunne få udarbejdet, når de nye socialfaglige systemer som fx DUBU er fuldt implementeret og har været anvendt et stykke tid.

Det er en erfaring fra flere af de besøgte kommuner, der i flere år har arbejdet systematisk med systemgenereret faglig ledelsesinformation, at det er en forudsætning for korrekt registrering i fagsystemerne, at sagsbehandlere kan forstå meningen med korrekt registrering. Meningen kan skabes i relation til arbejdstilrettelæggelsen ved, at sagsbehandlingen kun kan foretages, hvis registreringen i it-systemet er korrekt. Mening kan også skabes ved, at outputdata fra fagsystemerne i form af ledelsesinformation rent faktisk bruges, og at beslutninger tages på baggrund af denne ledelsesinformation. Det vil sige, at ledelsesinformationen præsenteres for sagsbehandlere og anvendes konkret i dialogen med ledelsen.

Ingen af de besøgte kommuner har systematiske sammenligninger af nøgletal med andre kommuner (benchmarking), men en af de besøgte kommuner angiver, at de arbejder med at udvikle sammenlignelige data i det faste nøgletalssamarbejde med andre kommuner, som de indgår i. Flere af de øvrige kommuner har også angivet, at de vil finde det værdifuldt for den faglige ledelse og udvikling, at kunne sammenligne sig med andre kommuner.

Konklusion

Dybdekortlægningen har bekræftet og i et vist omfang nuanceret hovedkonklusionerne fra den landsdækkende kortlægning. Dybdekortlægningen har kun i mindre omfang fundet eksempler på god ledelsesinformation udover, hvad der kom frem i den landsdækkende kortlægning.

Konklusionen fra den landsdækkende kortlægning, om at der fremadrettet bør være fokus på, hvilken information og med hvilken detaljeringsgrad og frekvens fagudvalgene bør få om området, understøttes af dybdekortlægningen. Der ses en klar tendens til at fokus i ledelsesinformationen er på den økonomiske udvikling. Men som det fremgik af Kapitel 2 om det politiske styringsgrundlag, er der fra det politiske niveau også ønske om andre former for ledelsesinformation.

I relation til ledelsesinformation til den administrative og faglige styring viser dybdekortlægningen, at der er behov for at fokusere på hvilken ledelsesinformation, der skal forelægges de forskellige ledelseslag og sagsbehandlere og på hvilket detaljeringsniveau den skal forelægges. Særligt i relationen mellem ledere og sagsbehandlere, er der i flere kommuner en praksis med målrettet ledelsesinformation om fremdriften i sagsbehandlingen, som understøtter opfølgningen og gennemsigtigheden for både ledelse og sagsbehandlere.

Dybdekortlægningen viser, at der kun i begrænset omfang arbejdes med at skabe operationelle koblinger mellem aktivitetsdata og økonomiske data. Det gælder i ledelsesinformationen til såvel politisk som administrativt niveau. I de fleste af de besøgte kommuner sker der heller ikke en operationalisering af ledelsesinformation målrettet det ledelsesniveau, den præsenteres for. Disse forhold peger på et behov for at udvikle understøttende værktøjer til at operationalisere ledelsesinformation med henblik på at styrke den økonomiske og faglige styring mod anvendelse af de mest omkostningseffektive indsatser.

Slutteligt bekræfter dybdekortlægningen konklusionen fra den landsdækkende kortlægning om, at der er behov for at styrke udvekslingen af ledelsesinformation på tværs af kommuner med henblik på at understøtte refleksion og udvikling.

I forhold til det videre arbejde i projektets fase 2 peges der på en række fokuspunkter:

- Understøttelse af øget kvalitet i datagrundlaget, og at dette sker, ved at de indtastede data får betydning i både den enkelte sag og ved mere strategiske beslutninger.
- Udvikling af redskaber til at operationalisere ledelsesinformation målrettet de forskellige ledelsesniveauer
- Udvikling af redskaber til formidling af ledelsesinformation til de forskellige niveauer i organisationen.
- Fokus på hvilken ledelsesinformation og med hvilken detaljeringsgrad fagudvalgene bør forelægges ledelsesinformation – herunder et fokus på udarbejdelse andre former for ledelsesinformation end ledelsesinformation om den økonomiske udvikling.
- Understøttelse af mulighederne for at dele ledelsesinformation på tværs af kommuner

8. Tværgående opsamling

I dette kapitel opstilles en kort og tværgående opsamling af konklusionerne i dybdekortlægningens syv kapitler ovenfor

Samlet set giver konklusionerne i denne rapport anledning til at pege på en række udviklingsbehov inden for og på tværs af de belyste temaer:

- Dybdekortlægningen understreger udviklingsbehovet for at styrke og forenkle det politiske styringsgrundlag, hvilket blev identificeret i den landsdækkende kortlægning. Samtidig bekræfter dybdekortlægningen billedet af, at dette behov opleves på samtlige niveauer fra udvalgsformænd til sagsbehandlere. De konkrete politiske styringsgrundlag i kommunerne må siges at være både utydelige og ikke i tilstrækkeligt omfang forankrede ned gennem organisationen. Dette behov forstærkes af, at der i flere kommuner samtidig er en begrænset ledelsesinformation til det politiske niveau.
- I lighed med resultaterne fra den landslækkende kortlægning anvender de ni besøgte kommuner ikke i videre udstrækning resultat- og effektmål. På tværs af niveauerne opleves der et behov for at styrke anvendelsen af resultat- og effektmål. I sammenhæng hermed kan der peges på udviklingspotentiale i forhold til dokumentation af resultater, og effekter med henblik på at tilvejebringe det nødvendige datagrundlag.
- I forlængelse heraf peger dybdekortlægningen i lighed med den landsdækkende kortlægning på et behov for at styrke kvaliteten af ledelsesinformation til alle niveauer samt understøtte en systematisk brug ledelsesinformation. Hvad kvaliteten angår, kan der peges på udviklingsbehov, der relaterer sig til kvaliteten af data, operationaliseringen af data (fx ved at samstille økonomiske data og aktivitetsdata) og bearbejdning og formidling af ledelsesinformation målrettet de niveauer, som den forelægges.
- Tilsvarende ses der ingen tydelig sammenhæng mellem valg af organisering, og konkrete mål i det politiske styringsgrundlag. På samme vis som i den landsdækkende kortlægning. Det vil sige, at politiske og strategiske mål ikke i videre udstrækning bliver rammesættende for den nærmere organisering og organisationspraksis. Der kan altså peges på et behov at synliggøre muligheder for at understøtte politiske målsætninger og strategier gennem organiseringen af området. Der kan ikke peges på en optimal organisering af arbejdet på området for udsatte børn og unge. Komplexiteten i opgavens indhold og samarbejdsflader

er for stor, og et valg om organisering vil afspejle en ud af flere mulige prioriteringer.

- Ligesom i den landsdækkende kortlægning oplever flere af kommuner generelt det tværfaglige samarbejde med almenområdet, som et væsentligt indsatsområde, der rummer forbedringspotentiale. Indtrykket fra de besøgte kommuner er, at samarbejdet på tværs af fagområder og organisatoriske skel skaber udfordringer særligt i forhold til fælles fagligt sprog, og fælles forståelse af egen og samarbejdspartners rolle. Der ses dog i enkelte kommuner en samarbejdspraksis, der kan inspirere udviklingsarbejdet. Her tænkes der især på modeller for en samarbejdspraksis, der indebærer en høj grad af synlighed og tilgængelighed i forhold til relationen mellem sagsbehandlere/ledelse og medarbejdere/ledelse på det almene børneområde. Særligt i forhold til sårbare samarbejdsflader ses der et behov for redskaber, der sikrer systematiske vurderinger af fordele og ulemper ved de forskellige organiserings- og samarbejdsformer.
- Også i forhold til tværgående samarbejde mellem forskellige aktører inden for området opleves der i de kommuner et udviklingsbehov samt et væsentligt potentiale for at styrke opgaveløsningen. Det gælder især i forhold til samarbejdet med leverandører og håndteringen af specialer inden for eget område – særligt ved sagsbehandlerskift. Dog ses der i dybdekortlægningen også praksis, som rummer et potentiale for videreudvikling eksempelvis i form af inddragelses- og dialogsystematikker i samarbejdet med leverandører samt i form af anvendelsen af bløde specialiseringer og tæt ledelsesopfølgning i forbindelse med skift af sagsbehandler.
- Dybdekortlægningen peger på et potentiale for at styrke den faglige ledelse på området samt anvendelsen af ledelsesinformation ved at styrke det faglige ledelsestilsyn i en socialfaglig retning. Samtlige ni kommuner i dybdekortlægningen praktiserer et ledelsestilsyn med fokus på lovmedholdelighed og økonomi, mens kun enkelte kommuner praktiserede et ledelsestilsyn, som tillige har et socialfagligt fokus. Disse kommuner ved samtidig kendetegnet ved, at ledelsestilsynet og opfølgning tænkes ind i arbejdstilrettelæggelsen. Det er indtrykket fra dybdekortlægningen, at denne praksis udviklingspotentiale særligt med henblik på at styrke den faglige udvikling på området.
- I forbindelse med faglig udvikling peger dybdekortlægningen på behov for at styrke koblingen mellem faglig udvikling samt kompetenceudvikling og implementeringen af nye IT-systemer som eksempelvis DUBU, SB-Sys og CSC-Social. Disse systemer rummer potentiale for at give anledning til udvikling af fælles faglig praksis og introduktion nye metoder og tilgange, men i mange kommuner opleves implementeringen af systemer, som noget der tager fokus fra det faglige indhold i opgaven. I den landsdækkende kortlægning peges der på et behov for udvikling af tværkommunale samarbejder i relation til videre- og efteruddannelse og i forhold til udveksling af ledelsesinformation med henblik på sammenligning. Dette billede understreges i dybdekortlægningen.