
Undersøgelse af den socialfaglige praksis

- i anbringelsessager og sager med omfattende hjælpeforanstaltninger i Århus Kommune

Lektor Karin Kildedal, Aalborg Universitet
Videnskabelig assistent Betina Verwohlt, Aalborg Universitet

Undersøgelse af den socialfaglige praksis
- i anbringelsessager og sager med omfattende
hjælpeforanstaltninger i Århus kommune

Første delrapport, november 2008

Lektor Karin Kildedal, Aalborg Universitet
Videnskabelig assistent Betina Verwohlt, Aalborg Universitet

Institut for Sociologi, Socialt arbejde og Organisation
Kroghsstræde 7, 9220 Aalborg Øst

Indhold

1 Indledning	5
2 Anvendte metoder i undersøgelsen	6
2.1 Hvor er der hentet data	7
2.2 Grundlaget for analyser og vurderinger	8
3 Analyse og vurdering af journalarbejdet	10
3.1 Hvad kunne læses i journalerne	10
3.2 Journalerne sammenlignet med lovens krav	11
3.3 Århus Kommunes interne instruks om journalskrivning	13
3.4 Journalerne vurderet i forhold til definitioner af faget	14
3.5 Rådgivernes opfattelse af journalernes opbygning og indhold	15
3.5.1 Tid spiller en rolle	17
3.5.2 Adskillelse af beskrivelser, analyser og vurderinger	18
3.5.3 Elektronikken kommer til at styre fagligheden	20
3.5.4 Opsamling	21
3.6 Afdelingsledernes vurdering af journalarbejdet	21
3.7 Praktikergruppens vurdering af journalarbejdet	24
3.8 Det socialfaglige niveau i § 38/50 undersøgelsen og handleplaner	24
3.8.1 Redskaberne til at lave en § 50 undersøgelse	27
3.8.2 Opsamling	29
3.9 Samlet konklusion på analyse af journalerne	29
3.9.1 Journalerne vurderet i forhold til god forvaltningsskik	29
3.9.2 Problemfelter i journalen	30
3.9.3 Kvalitet hvad angår § 50 undersøgelser og handleplaner i journalen	31
4 Hvordan forstås faglighed af rådgivere og faglige ledere	33
4.1 Opfattelse af faglighed generelt	33
4.2 Hvornår og hvordan anvendes viden	35
4.3 Hvordan deles viden og hvordan analyseres	37
4.4 Behandlingsmøderne og vidensdeling	38
4.5 Samråd og deres bidrag til faglighed	39
4.6 Dialog med praktikergruppen om faglighed	40
4.7 Konklusion på hvordan faglighed forstås	42
5. Faglig ledelse og ønsker til udvikling af faglighed	44
5.1 Opfattelse af faglig ledelse - dialog med praktikergruppen	45
5.2 Efter - og videreuddannelse til udvikling af fagligheden	47
5.3 "Vi er ofte med til dåb, men sjældent til begravelse"	47
5.4 Opsamling	48
5.4.1 Faglighed i snitflader	49
5.5 Interne instrukser	50
5.6 Konklusion på faglig ledelse og ønsker til udvikling af faglighed	52

6 De politiske rammers betydning for arbejdet	53
6.1 Politikerne render fra det, de siger	53
6.2 Vi ser stadig konsekvenserne af 'Thors Hammer'	54
6.2.1 Hvad er Thors hammer.....	56
6.2.2 Thors Hammer og samspillet mellem politikere og rådgivere.....	57
6.3 Konklusion på de politiske rammers betydning for arbejdet	59
7 Mediernes betydning for det socialfaglige arbejde	60
7.1 Medierne har betydet mere angst	60
7.2 Medierne har betydet mere bevågenhed.....	62
7.3 Konklusion på mediernes betydning for det socialfaglige arbejde	63
8 Samlet Konklusion	64
8.1 Konklusion på spørgsmål 1	65
8.1.1 Journalerne sammenlignet med lovens krav om god forvaltningsskik	65
8.1.2 Journalerne vurderet ud fra socialfaglige krav	67
8.1.3 Rådgiveres og afdelingslederes opfattelse af journalerne	67
8.1.4 Journalskrivning i § 38/50 undersøgelsen	68
8.1.5 Samlet konklusion på spørgsmål 1	69
8.2 Konklusion på spørgsmål 2	70
8.3 Konklusion på spørgsmål 3	73
8.4 Afsluttende bemærkninger	75
9 Hvilke temaer bør der arbejdes videre med	76
10 Bilag 1 Analyse- og vurderingsgrundlag	78
11 Bilag 2 Interviewguide	87

1 Indledning

Denne rapport er resultatet af en undersøgelse af den socialfaglige praksis i Århus kommune, hvad angår arbejdet med 0-10årige børn, der enten er anbragt udenfor eget hjem, eller hvor der er iværksat en anden foranstaltning end anbringelse.

Forskningsprojektet startede i august 2008, og skal løbe frem til udgangen af februar 2009. Denne rapport er en delrapport, der indeholder en udredning og nogle foreløbige svar på de undersøgelsesspørgsmål, der er stillet. Den indeholder en vurdering af kvaliteten af det socialfaglige arbejde belyst gennem; analyse af sagsakter, studier af interne instrukser, interview med rådgivere og de faglige ledere samt dialog med en gruppe af praktikere, hvor alle socialcentre er repræsenteret.

I samarbejdsaftalen mellem Aalborg Universitet og Århus kommune er det præciseret, at opgaven går ud på at:

1. Undersøge, analysere og vurdere socialfaglige og juridiske sagsgange i denne type sager.
2. Undersøge og analysere det faglige miljø og den faglige ledelse i disse sager, herunder eventuelle arbejdsbelastningsproblemer. Dette vedrører blandt andet behovet for at udarbejde et alternativ til den foreslåede indsats/anbringelse og omfanget af ledelsernes valg af den alternative indsats. I dette ligger en undersøgelse af de redskaber og rammer, som sagsbehandleren og ledelsen har til rådighed ved valg af foranstaltning.
3. Undersøge og analysere hvilken indflydelse den politiske diskurs, i form af overordnede målsætninger, værdier og interne cirkulærer, har på arbejdet.
4. Opstille anbefalinger for den fremtidige håndtering af sager i forhold til børn af forældre med manglende forældreevne (endelige anbefalinger kommer i delrapport 2).

I udredningen indtil nu har der været fokus på alle spørgsmål. Dog forholder det sig således med spørgsmål 3, at det spørgsmål kun er undersøgt set fra rådgivernes og de faglige leders side. Der mangler her yderligere undersøgelse af denne problemstilling set fra bl.a. politikernes perspektiv. Rapport afsluttes da også med anbefalinger til, hvad der yderligere bør undersøges og igangsættes på baggrund af resultaterne indtil nu. Arbejdet afsluttes ved udgangen af februar med en endelig rapport, hvor hele forløbet er beskrevet.

2 Anvendte metoder i undersøgelsen

Dette forskningsprojekt hører under kategorien kvalitativ forskning. Denne forskningstype bruges til at udforske og forstå menneskers opfattelser, erfaringer, holdninger, adfærd og samspil med andre. Kvalitativ forskning er meget velegnet til at finde mulige forklaringer på, hvorfor forholdene er, som de er. Gennem kvalitativ forskning indsamles informationer, der ikke kan gøres op i tal, i modsætning til kvantitativ forskning, hvor man indsamler data, der kan omformes til tal. Kvantitative data indhentes for eksempel via spørgeskemaundersøgelser eller i registre hos for eksempel Danmarks Statistik, som gør det muligt at tælle og sætte resultaterne i tal- og tabelform. Ved et forskningsprojekt som dette, er det ikke muligt at omsætte de indsamlede data til tal. Det er derimod muligt at belyse hvordan fagligheden i arbejdet med de 0-10årige børn ser ud til at være, og hvorfor det ser sådan ud, som det gør.

Udover at der er tale om kvalitativ forskning, er der tale om et såkaldt aktionsforskningsprojekt. Et aktionsforskningsprojekt er kendetegnet ved, at forskerne anvender almindelige forskningsmetoder, såsom studier af journaler, interview, observationer og lignende metoder for at finde den nødvendige viden om det emne, der forskes i – her den socialfaglige praksis omkring de 0-10årige børn. Et aktionsforskningsprojekt adskiller sig fra andre forskningsprojekter ved, at forskerne undervejs i forskningsforløbet præsenterer forskningsresultater og diskuterer disse med dem, der forskes i – i dette tilfælde såvel rådgivere som ledere og politikere i Århus Kommune - med henblik på dels at få deres validering af de indsamlede data og dels undervejs at overveje hvilke læreprocesser, der skal sættes i gang på områder, hvor der viser sig at trænge til udvikling og forandring.

Den aktionsforskningsretning, som vi tager udgangspunkt i, bygger på teorier om, hvordan organisationer kan lære. Hvis der i en organisation opleves problemer med noget af det, organisationen arbejder med, kan situationen ændres, hvis organisationens ansatte engagerer sig i at forandre det problematiske i organisationen. For at man kan kalde denne læring for organisatorisk, kræver det, at de forandringer, der i praksis sker for at løse situationen, skal lagres og forankres i organisationens forestillinger og tanker (den fælles hukommelse) samt i de begreber (mundtlige som skriftlige), der efterfølgende anvendes til at forandre og udvikle de problematiske felter, man er nået frem til, skal ændres i organisationen. På den måde kan det blive til en læring, der er forankret i organisationens miljø, og ikke bare i den enkelte medarbejder (Argyris 1995, Schön 2001).

Denne første delrapport omhandler fortrinsvis en udredning af ressourcer og problemer omkring praksis i arbejdet med de 0-10årige. Den afsluttes med forslag til det videre forløb som skal gennemføres, når denne rapport er behandlet i de relevante instanser. Den anden delrapport vil komme med endelige anbefalinger til, hvorledes der kan

sættes læring i gang, i forhold til de eventuelle problemer, der viser sig at være i Århus kommune. Dette sker på baggrund af vores forskning samt de øvrige undersøgelser, der er sat i gang i denne forbindelse, nemlig den faglige audit og kommunernes revisions undersøgelse af sagen 'Mads'.

2.1 Hvor er der hentet data

De metoder, der har været anvendt til at hente informationer og data i dette projekt indtil nu, er dokumentanalyser i form af læsning af journaler samt studier af interne cirkulærer. Derforuden er der foretaget i alt fem interview med rådgivere og afdelingsledere og to dialogmøder med en såkaldt praktikergruppe, samt to møder med koordinationsgruppen. Det vil sige, at der er foregået følgende:

- *Dokumentanalyser:* Der blev udvalgt 47 sager ud fra følgende kriterier:

1. Der er tale om under 11 årige børn.
2. Der er lavet § 50-undersøgelse i sagen efter 1. januar 2006
3. Sagen har ført til anbringelse (og anbringelsen er der fortsat) [redacted]
4. Anbringelse (som senere er afløst af dagforanstaltning) [redacted]
5. Dagforanstaltning (dvs. ikke anbringelse) [redacted]

Der er analyseret og vurderet i alt 47 sager og analyseret og vurderet omkring 30 interne cirkulærer. Fokus har været på det socialfaglige perspektiv.

- *Der er foretaget fem gruppeinterview* fordelt på fire gruppeinterview med rådgivere fra hvert socialcenter og et gruppeinterview med afdelingsledere fra alle områdekontorer (bilag 2: Interviewguide).
- *Der er afholdt to dialogmøder* med en såkaldt praktikergruppe, der består af en repræsentant fra hvert socialcenter. En af repræsentanterne er afdelingsleder, de andre tre er rådgivere. Formålet med denne gruppe er netop, at vi løbende kan diskutere vores analyser og vores forskningsresultater, og få deres synspunkter på resultaterne. Denne dialog har flere formål: Det kan det være konkrete spørgsmål, som vi har brug at få uddybet. Formålet kan også være at få deres synspunkter på vores analyser for at få flere nuancer frem i forhold til konkrete problemstillinger.
- *Der er afholdt et dialogmøde* med Koordinationsgruppe, der består af Direktør Erik Kaastrup-Hansen, Socialchef Leif Gjørtz, Souschef for socialforvaltningen

Kirsten Lund Fransen, Chef for socialcentrene Steinar Eggen Kristansen og repræsentant for de faglige organisationer Trine Quist (DS) samt Gert Due (SL).

- *Et interview* med rådmænd Gert Bjerregaard, der havde det formål at give os et indblik i den politiske tilgang til området. Dette interview er ikke inddraget i denne rapport.
- *Der er løbende afholdt dialogmøder* med Direktør Erik Kaastrup – Hansen, der har det overordnede ansvar for samarbejdsaftalen og kontakten mellem forskerne og Århus Kommune

Gennemlæsning, analyse og vurdering af alle journaler er foretaget af Karin Kildedal. Interviewene er gennemført af Karin Kildedal. Alle interview er optaget på diktafon og er efterfølgende transskriberet af Betina Verwohlt. Analyserne af interviewene er udarbejdet af Karin Kildedal og Betina Verwohlt i fællesskab.

2.2 Grundlaget for analyser og vurderinger

Undersøgelsen af den socialfaglige praksis i Århus Kommune bygger dels på anbringelsesreformens krav til arbejdet med udsatte børn og unge dels på en række definitioner af, hvorledes socialfagligt arbejde kan forstås, hvor der er taget udgangspunkt i følgende definition (se bilag 1):

- “At omsætte *teoretiske kundskaber* i de *rigtige handlinger* i den rigtige rækkefølge i form af *strategier og metoder* for at opnå et på forhånd defineret mål/resultat inden for et bestemt praksisfelt – et felt som defineres af *forskellige rammer* (love, organisation, funktioner m.m.) inden for hvilket en person virker som en samfundsmæssig legitimeret udøver af en bestemt beskæftigelse” (Nygren 1999).

Denne definition tager udgangspunkt i, at de krav der må stilles til faglig udøvelse er, at de ansatte, her socialrådgiverne og de faglige ledere, arbejder ud fra et grundlag, hvor der anvendes *teori og andre former for viden* i deres arbejde. Dette krav er også defineret i reformen, hvor der står, at der skal arbejdes evidenter. Dette betyder, at man i det sociale arbejde skal lægge den aktuelt bedste viden til grund, når der træffes beslutninger om at igangsætte en indsats.

Med begrebet *rigtige handlinger* forstås etiske overvejelser. Det vil sige de værdier, en kommune har som grundlag for sit arbejde. I dette tilfælde er Århus Kommunes værdier (bilag 1 s. 3 - 4) inddraget på den måde, at der i analyserne er inddraget overvejelser om, hvorvidt disse værdier ser ud til at ligge til grund for arbejdet. Det gælder især i forhold til hvorvidt, indsatsen bygger på dialog med og inddragelse af forældre og børn,

samt om der tages udgangspunkt i ressourcer frem for problemer. Begge dele er også krav, der er understreget i anbringelsesreformen.

Ved *strategier og metoder* forstås de arbejdsformer, der anses for at være grundlæggende i alt socialt arbejde, nemlig at socialrådgivere skal kunne; "identificere, beskrive og vurdere sociale problemer, anvende kritisk og analytisk kompetence samt koordinere arbejdet og vælge metoder og tiltag, der er relevante i den enkelte situation."

¹ Da journalen anses for at være et redskab, der skal medvirke til at styre det socialfaglige arbejde, lægges særlig vægt på at vurdere de skrevne journaler ud fra dette perspektiv, nemlig i hvilken grad journalerne indeholder en systematik i form af faglige beskrivelser, faglige analyser og vurderinger, og om foranstaltningerne efterfølgende bygger på disse vurderinger.

I de følgende kapitler vil vi fremlægge analyser af de indsamlede data. Først vil fremstille resultatet af analyser af journalerne. Det gælder både det, der fremgår af læsning af de 47 sager og det, som rådgivere og ledere siger om journalarbejdet. Dernæst vil vi fremstille vores resultater, hvad angår rådgivernes og afdelingsledernes oplevelse af faglighed i deres arbejde samt den faglige ledelse. Vi vil også gennemgå, hvorvidt de interne instrukser er fagligt understøttende. Herefter vil vi beskrive, hvad rådgivere og afdelingslederne siger om den politiske diskurs og rammerne for det sociale arbejde i Århus kommune samt beskrive, hvilken betydning personalet oplever at mediernes behandling af enkelte sager i Århus kommune har haft på deres arbejde. Afslutningsvis vil rapporten indeholde en oversigt over, hvordan det videre forløb tænkes.

¹ Bekendtgørelse om socialrådgiveruddannelsen i § 1 Stk. 2.

3 Analyse og vurdering af journalarbejdet

En journal opfattes her som alle de akter, der ligger i en sagsmappe. Det vil sig både alle indhentede erklæringer, korrespondance, oplæg til Børne- og Ungeudvalget, undersøgelser, handleplaner og endelig det, der skal binde det hele sammen nemlig de journalark, hvor rådgiverne løbende skriver om udviklingen i sagen. Det grundlæggende udgangspunkt for analyse af journalerne har været, at en journal har til hensigt at styre og udvikle et sagsforløb, men at journalen ikke nødvendigvis dækker en beskrivelse af 'hele' det sociale arbejde i en sag. Det er antagelsen, at der desuden foregår tanker, analyser og vurderinger, der ikke nødvendigvis er skrevet ned i journalen. En journal siger selvfølgelig noget om kvaliteten i det socialfaglige arbejde, fordi den må antages at indeholde de væsentligste elementer i, hvad der styrer et sagsforløb. Men først og fremmest siger en journal noget om, hvordan man fører journal og også noget om, hvorvidt redskaberne til at føre journalen med er hjælpsomme og understøttende for det praktiske socialfaglige arbejde.

Et af punkterne i projektbeskrivelsen er, at vi skulle: "*Undersøge, analysere og vurdere socialfaglige og juridiske sagsgange i denne type sager.*" Der er fortrinsvis lagt vægt på at undersøge den socialfaglige kvalitet, idet Kommunernes Revision foretog en undersøgelse af Århus kommunes behandling af børnesager (november 2007), hvor der blev gennemgået 98 sager samt foretaget et større antal interview, hvor det fremgår, at kommunen i høj grad lever op til de juridiske krav.

Hvad angår indholdet og muligheden for at vurdere det socialfaglige arbejde ved at analysere journaler viste det sig hurtigt, at vores udgangspunkt om, at man ikke kan læse om hele det sociale arbejde i journalen, var rigtigt. Faktisk var der rigtig meget, man ikke kunne læse i journalerne, som til gengæld kom frem gennem interview med rådgiverne. Som det vil fremgå, viste det sig også i interviewene med rådgiverne, at de udmærket selv var klar over, hvad der kunne læses og ikke læses i journalerne.

3.1 Hvad kunne læses i journalerne

Generelt er alle journaler velordnede. Det vil sige, at alt hvad der ligger i dem, er samlet i farvede mapper, hvor der udenpå er skrevet, hvad der ligger inden i mappen såsom; korrespondance, § 50 undersøgelser og handleplaner, underretninger, udtalelser fra skoler, udtalelser fra anbringelsessted, referater fra møder osv. På den måde kan man sige, de er nemme at finde rundt i og dermed lever op til kravene om god forvaltningsskik.

Derimod var det meget vanskeligt at finde rundt på de 'hvide ark', der medfulgte journalerne. Det vil sige de ark, der er printet ud fra den løbende elektroniske journal,

og som beskriver det løbende sagsarbejde. Der er mange grunde til, at dette er vanskeligt. For det første består den elektroniske skabelon til journalen tilsyneladende af blanke sider uden nogen form for struktur. Det vil sige, at det er fuldstændig op til den enkelte rådgiver at bestemme, hvad der skal skrives og ikke skrives i journalerne. Journalerne viser sig derfor også at være meget forskellige, idet nogle journaler indeholder lange beskrivelser med mange detaljer og andre indeholder korte beskrivelser af, hvad der er sket i sagen.

For det andet er referater af møder skrevet ind på journalarket i nogle af sagerne og i andre ligger disse for sig selv. For det tredje er vigtige mails direkte kopieret ind i nogle af journalerne, og i andre er disse refereret eller blot omtalt kort. For det fjerde er der i alle sager ind imellem disse forskellige tekster registrering af breve, der er modtaget eller sendt ud samt underretninger, der er modtaget. Endelig er en stor del af journalarkene uoverskuelige, fordi datoerne ikke er i kronologisk rækkefølge. Før vi går i detaljer med, hvad det betyder, vil vi overordnet vurdere kvaliteten af journalerne i forhold til reformens krav til god forvaltningsskik.

3.2 Journalerne sammenlignet med lovens krav

I anbringelsesreformen skrives følgende om meningen med journalarbejde:

- *Journalen skal anvendes som dokumentationsredskab. For at synliggøre undersøgelsens formål og faglige grundlag er det vigtigt at beskrive, systematisere og dokumentere de oplysninger, som indgår. Væsentligt er, at der skal være en klar adskillelse mellem en beskrivelse af barnets eller den unges, familiens og netværkets problemer og ressourcer og sagsbehandlerens socialfaglige vurdering.*

Her præciseres således et krav om systematik og dokumentation samt krav til, at der skal være klar adskillelse mellem beskrivelse og vurdering. I arbejderne til anbringelsesreformen står ligeledes beskrevet, hvad der anses for at være god forvaltningsskik, og også her lægges der vægt på adskillelse mellem beskrivelse af faktiske oplysninger og vurdering samtidig med, at der er krav om angivelse af hvem, der har foretaget vurderingerne. Udover det, er der krav til, at der skal være tilstrækkeligt med oplysninger, at der skal være klare fremstillinger skrevet i et neutralt sprog, og at der skal føres løbende journal.

I det følgende er punkterne stillet op som de står i reformen², og ud fra disse punkter vil jeg give en vurdering af de gennemlæste journaler. I reformen står:

² (<http://anbringelsesreformen.servicestyrelsen.dk/wm140538>).

1. **Journalen skal være fyldestgørende;** dvs. indeholde de oplysninger som er nødvendige for, at sagsbehandleren kan foretage vurderinger, træffe afgørelser, iværksætte foranstaltninger og følge op.
 - a. *Vurderingen af de gennemlæste journaler er at de virker fyldestgørende, hvad oplysninger angår. Der er rigtig mange oplysninger registreret og indsamlet i alle sager, som ligger til grund for de vurderinger og afgørelser, der er truffet. Måden disse oplysninger er samlet på er forskellig fra journal til journal.*

2. **Journalen skal være skrevet neutralt og sagligt** som muligt i sine formuleringer.
 - *Vurderingen er, at de gennemlæste journaler generelt er holdt i et passende neutralt sprog.*

3. **Journalen skal være klar i sin fremstilling af,** hvad der er faktiske oplysninger, og hvad der er vurderinger.
 - *Vurderingen er, at der oftest er en adskillelse mellem, hvad der er oplysninger og hvad der er vurderinger. Der er dog stor forskel på, hvor lange beskrivelserne er, ligesom der er stor forskel på, hvor ofte der er en vurdering i sagen. Der er stort set ingen beskrevne analyser i sagen, hvilket kan gøre det vanskeligt at læse sig til, hvordan rådgiveren er nået frem til den løsning, der er valgt.*

4. **Journalen skal være klar i sin beskrivelse af,** hvem der har givet de faktiske oplysninger, og hvornår de er afgivet.
 - *Vurderingen er, at i langt de tilfælde fremgår det klart, hvem der har givet oplysningerne og hvornår de er afgivet.*

5. **Journalen skal være klar i sin fremstilling af,** hvem der har foretaget vurderingerne, og på hvilket grundlag.
 - *Som oftest er det angivet, hvem der har foretaget vurderingerne. Problemerne består i, at der ikke er kontinuerlige vurderinger på bestemte tidspunkter i sagerne, men at dette afhænger af den enkeltes arbejdsmåde.*

6. **Journalen skal løbende registrere,** hvad der sker.
 - *Der ser ud til at være løbende registrering i journalerne af, hvad der sker i sagerne.*

7. **Journalen skal være let at orientere sig i – og kunne danne sig overblik over:**
 - *Sagerne var alle velordnede, hvad angik adskillelse af forskellige typer af dokumenter. Hvad angår de hvide journalark (udprint fra den elektroniske journal) var disse opbygget meget forskellige, hvad indhold angår ligesom*

datoordenen ikke altid var kronologisk. Det gjorde det umådelig vanskeligt at danne sig overblik over sagerne og umuligt at sammenligne dem på tværs.

U fra dette må det siges, at når journalerne analyseres og vurderes i forhold til lovens krav til en journal og overholdelse af god forvaltningsskik, kan det konkluderes, at sagerne lever op til flere af disse krav, men at der er problemer på væsentlige områder. Disse problemer skyldes fortrinsvis, at journalernes 'hovednerve' (den elektroniske journal) bliver ført meget individuelt og at dens elektronisk indbyggede styring gør, at den ofte er særdeles vanskelig at orientere sig i.

3.3 Århus Kommunes interne instruks om journalskrivning

Århus Kommune har en intern instruks af 15.12.2005 hvoraf det fremgår, at journalføring anses for at være en del af god sagsbehandling, og at det forventes, at journalen er overskuelig og fyldestgørende i forhold til god forvaltningsskik. Konkret nævnes, at en journal skal bestå af følgende konkrete elementer:

- rådgiverens faktiske oplysninger
- rådgiverens (og/eller ledelsens) vurderinger i forhold til lovhjemmel
- rådgiverens (og eller ledelsens) beslutninger og handlinger
- rådgiverens opfølgning

Det står også anført, at man skal kunne se, hvad der er faktiske oplysninger, hvad der er vurderinger, samt hvad der er besluttet, og hvordan der følges op. Desuden skal der løbende være fokus på, hvilken lovhjemmel der er for foranstaltningen.

Ifølge instruksen skal journalen være overskuelig og let at orientere sig i, og den skal skrives i kronologisk rækkefølge. Der er angivet en klar struktur for hvad man anser for at være en fyldestgørende journal, nemlig at den skal indeholde følgende faser i sagsbehandlingen formuleret som:

- Faktiske oplysninger – hvad vi hører
- Vurderinger – hvad vi tænker
- Begrundede beslutninger / bevillinger – hvad vi beslutter / bevilger
- Handlinger – hvad vi gør
- Opfølgninger – hvordan vi følger op (og hvad kom der så ud af det)

Som det fremgår, ligger den interne instruks tæt op ad lovens krav til god forvaltningsskik, og som sådan er vurderingen den samme som i ovenstående, at journalerne delvist opfylder kravene til god forvaltningsskik og dermed også til Århus Kommunes interne instruks.

Det mest bemærkelsesværdige i instruksen er bemærkninger om, hvordan rådgiverne kan anvende journalen. Her står at: "Journalen skal både være et retssikkerhedsdokument, et kontrolgrundlag og et beslutningsgrundlag og dermed rådgiverens arbejdsredskab til at sikre og synliggøre det faglige grundlag for vurderinger og beslutninger." Dette efterfølges af følgende sætning: "Da journalen (også) er rådgiverens arbejdsredskab, vil det være forskelligt, hvorledes den enkelte rådgiver bruger journalen". Sidstnævnte sætning kan være en del af forklaringen på de vurderinger, der fremgår ovenfor, og som også vil fremgå af det følgende, nemlig at journalerne er meget forskellige i deres indhold. Der er heller ikke i instruksen anvendt begrebet 'analyse', hvilket kan være en medvirkende forklaring på, at analyser ikke er nedskrevet i journalen.

3.4 Journalerne vurderet i forhold til definitioner af faget

Hvis journalerne analyseres i forhold til de definitioner af faget, som tager udgangspunkt i at et fags udøvelse handler om at "omsætte *teoretiske kundskaber* i de *rigtige handlinger* i den rigtige rækkefølge i form af *strategier og metoder* for at opnå et på forhånd defineret mål/resultat" (Nygren 1999)³, er spørgsmålet, i hvilken grad det kan aflæses i journalen, om disse krav til faget opfyldes, herunder om der findes skellen mellem beskrivelse, analyse, vurdering, handling. I de notater jeg (Karin Kildedal) lavede under analyse af sagerne, skriver jeg i mange af dem kommentarer, der kan sammenfattes på følgende måde:

På de hvide ark er mange beskrivelser, men næsten ingen nedskrevne analyser. Det kan derfor ikke ses, hvordan den viden, der ligger i hele sagen anvendes til vurdering af, hvad der skal ske i sagen. Der ligger mange rapporter fra forskellige foranstaltninger, men det kan ikke altid ses, hvordan de bliver brugt, idet der ikke findes skriftlige, samlende analyser af alle de oplysninger, der ligger i sagen. Der er intet sted i journalen anvendt teoretiske begreber. Der er meget spredte resuméer og vurderinger, men jeg kan ikke se et system eller et mønster.

Efterhånden som det gik op for mig, at jeg nåede til samme konklusion hver gang, begyndte jeg at notere på følgende måde:

Journal – som de andre; pænt og ordentligt, men de hvide ark er lige så uoverskuelige som i de andre sager. Der mangler systematik.

Forventningen til denne del af arbejdet var på forhånd, at det sociale arbejdes kvalitet, defineret som i bilag 1, ikke nødvendigvis kunne læses i journalmaterialet. Dette viste sig at holde stik. Hvad der kan siges er følgende:

³ Se også bilag 1.

Generelt er der orden i alle sager i form af, at alt er lagt i mapper, hvor man nemt kan se, hvad indholdet er. De mangler der er, drejer sig primært om, hvorledes de elektroniske journalark anvendes. Her er i alle journaler løbende noteret f.eks. ind - og udadgående korrespondance, ligesom der noteres i sagen, hvad der sker i form af telefonsamtaler, hjemmebesøg, møder osv. Ind imellem disse fakta er der korte eller lange beskrivelser af klientkontakten, dvs. for eksempel indholdet af en telefonsamtale, et hjemmebesøg, en samtale på kontoret og lignende. Hvad angår beskrivelser i sagerne er indholdet meget forskelligt og præget af individuelle arbejdsstile. Det ser ud som om, at det er op til den enkelte rådgiver at bestemme, hvordan den elektroniske journal skal se ud. Der er generelt næsten ingen nedskrevne analyser eller teoretiske perspektiver, og det er svært at finde en systematik i, hvad der udløser et resume eller en vurdering. Desuden er den elektroniske journal ofte uoverskuelig, fordi datoerne ikke står i kronologisk rækkefølge.

I forhold til analyse og vurdering ud fra definitionen på faglig udøvelse: "At omsætte *teoretiske kundskaber* i de *rigtige handlinger* i den *rigtige rækkefølge* i form af *strategier og metoder* for at opnå et på forhånd defineret mål/resultat inden for et bestemt praksisfelt" (Nygren 1999), er konklusionen således, at det ikke er muligt gennem analyser af sagsakter at genfinde på skrift, hvor der er anvendt teorier og etiske overvejelser. Der er heller ikke en ens praksis for, hvornår der beskrives, analyseres og vurderes på skrift. Dette hænger sammen med at der ikke på journalarkene gøres rede for, hvilke teoretiske perspektiver og hvilke etiske overvejelser den enkelte eller gruppen anvender i analyse af sagen eller som grundlag for beslutningen. Det formodes, at der anvendes faglige kvalifikationer, men at dette foregår andre steder end i journalen.

Konklusionen er således, at journalerne primært siger noget om journalens kvalitet som redskab men ikke ret meget om, hvorledes fagligheden udspiller sig i praksis.

3.5 Rådgivernes opfattelse af journalernes opbygning og indhold

Som beskrevet i metodeafsnittet, interviewede vi også rådgiverne og afdelingslederne blandt andet med det formål at få deres opfattelser af journalens opbygning og indhold. I dette afsnit gennemgås rådgivernes beskrivelser af dette.

Det fremgik tydeligt i interviewene med rådgiverne, at de selv er fuldstændig klar over, at ovennævnte billede ville tegne sig i analysen af journalerne. I interviewene med rådgiverne blev de spurgt om, hvad de selv troede, jeg ville finde i analysen af journalerne. Svarene var stort set enslydende, og kan illustreres gennem følgende citater:

Du vil møde noget, du ikke kan finde hverken hoved eller hale i. Jeg var i forbindelse med min diplomuddannelse rystet over, at der ikke er ret mange faglige vurderinger i journalerne. Der står ikke, hvad begrundelsen er for at lave bestemte foranstaltninger.

Rådgiver: Jeg tror du finder meget journalføring og ikke mange overvejelser bag handlingerne!

Interviewer: Er det godt eller skidt?

Rådgiver: Det er skidt, for man skal forstå, hvorfor man kommer frem til det, man gør!

De interviewede rådgivere giver generelt udtryk for, at de forventer, at jeg finder journaler, som er uoverskuelige, bl.a. fordi der mangler resuméer og jævnlige opsamlinger i sagen. De giver også udtryk for, at det kan betyde, at jeg ofte ikke vil kunne læse i journalen, hvad begrundelsen er for en foranstaltning, fordi begrundelsen for foranstaltningen enten ligger langt tilbage på journalarket, eller fordi den ikke er beskrevet klart. En rådgiver fortæller:

Jeg tror, mange af sagerne er meget uoverskuelige, fordi nogle af begrundelserne ligger langt tilbage. Man har iværksat foranstaltninger over flere forløb, og der er ikke nødvendigvis sagsresuméer.

Der bliver også i interviewene givet udtryk for, at problemet med manglende resuméer kan give sig udslag i, at der mangler en rød tråd, og at den samme foranstaltning dermed bliver anvendt flere gange. Dette kan for eksempel skyldes, at de manglende resuméer betyder, at det ikke er muligt for en ny rådgiver, der overtager en sag, at danne sig et overblik over, hvad der har været sat i værk tidligere:

Jeg tror, du vil opleve, at der er nogle ting, der går igen. Det kan for eksempel være nogle foranstaltninger, som har været prøvet tidligere, og som bliver prøvet igen senere, uden at der nødvendigvis er nogle begrundelser for det. Man kan godt opdage i en sag, at der har været sat nogle ting i gang tidligere, som man ikke var klar over. Så den røde tråd kan mangle, når der ikke er sagsresuméer.

I det hele taget gives der udtryk for, at de mange sagsbehandlerskift kan give problemer med at holde overblikket i en journal, idet der hver gang der kommer en ny rådgiver, også kommer en ny måde at gøre tingene på. Det fremhæves i denne forbindelse, at der er mest kontinuitet i de sager, hvor der ikke er tale om rådgiverskift:

Man kan også let se forskel på sager, hvor der har været én rådgiver på i mange år og sager, hvor der har været mange skift. Når man kommer ind i sager, hvor der har været mange skift [af sagsbehandler] kan det være svært at finde en rød tråd og

finde sammenhængen. Det bedste er de kontinuerlige forløb, for der bliver det tydeligt for barn og forældre, hvad der sker, og det bliver en anden grad af samarbejde, synes jeg.

Som det fremgår af disse svar, er rådgiverne selv fuldstændig klar over kvaliteten af deres journaler, og deres beskrivelser og vurderinger er fuldstændig i overensstemmelse med, hvad jeg har konkluderet gennem analyse af sagsakterne. På spørgsmålet om hvorfor journalerne ser ud, som de gør, fik vi mange forklaringer, som vi vil komme ind på i det følgende.

3.5.1 Tid spiller en rolle

En stor del af de interviewede rådgiverne angiver, at det er på grund af manglende tid, at journalarbejdet ikke kan nås på den måde, man som rådgiver egentlig kunne ønske: *Alt det vi skal nå i dagligdagen gør, at vores tid til at skrive journaler er trang.* Andre finder, at kravet om, at journalskrivningen skal være gennemført inden 14 dage, gør det vanskeligt at anvende journalen til kvalificerede faglige overvejelser, fordi sådanne kræver lidt afstand til at tænke over indholdet af, hvad der er vigtigst i et forløb:

Vi har fået at vide, at journalføringen skal foregå indenfor 14 dage. Det er godt, hvis der er udskiftning, men for selve sagen havde det været bedre, hvis vi havde haft tid til at tænke os om og tænke over, hvad der træder tydeligst frem. Jeg kan i øvrigt ikke overholde den, og det har jeg sagt til min leder.

Andre vælger bevidst at nedprioritere journalarbejdet for at få tid til det, der anses for at være det væsentlige, nemlig kontakten med klienterne. Disse rådgivere fortæller dog, at de ikke oplever, at det er den mest ideelle måde at løse problemet på:

Jeg nedprioriterer journalen. Det er en personlig prioritering, og det er ikke særlig godt, for journalen skal jo bruges som et redskab. Hvem er det nu lige, der læser de journaler?

Rådgiveren rejser her samtidig et væsentligt spørgsmål, nemlig hvem journalen egentlig skrives til og for? Om det er for ens egen skyld? For systemet? Eller for klienten? Set i forhold til den interne instruks, hvor der står, at journalen skal være et retssikkerhedsdokument, et beslutningsgrundlag og et arbejdsredskab til at sikre og synliggøre det faglige arbejde, ser det ud som om, der mangler fælles opfattelse af, hvad der er vigtigst, og hvad det betyder for journalskrivningen.

Andre forsøger at løse problemet med tid ved at prioritere hvilke journaler, der skal føres grundigt og hvilke, det ikke er så nødvendigt at føre på samme måde:

Jeg prioriterer der, hvor jeg har en føling af, at en sag kan blive tvang. Der er jeg bedre til at skrive journal. Journalen er vigtig, når man skal skrive et børneungeoplæg.

Opsamlende om tidsdimensionen kan det siges, at journalarbejdet under de nuværende betingelser udarbejdes under et krav om, at journalføring skal ske inden for 14 dage. Dette krav opfattes på den ene side som rimeligt i forhold til at holde en sag ajour og på den anden side som problematisk i forhold til at kunne gøre sig de relevante faglige overvejelser. Generelt giver rådgiverne udtryk for vanskeligheder med at finde tid til at journalarbejdet. Der rejses også spørgsmålet om hvem journalen egentlig skal rette sig mod, og hvad meningen med den er.

3.5.2 Adskillelse af beskrivelser, analyser og vurderinger

Som det fremgår af vurderingen af journalerne, findes der mange beskrivelser og nogle resuméer og vurderinger men kun i yderst begrænset omfang analyser. På spørgsmålet om, hvordan faglige analyser indgår i journalskrivningen svares der i interviewene, at det ikke indgår i journalskrivningen. Analyser foregår 'i hovedet' på den enkelte rådgiver enten alene eller sammen med kolleger:

Det [analyserer] gør jeg i en § 50 undersøgelse og ikke umiddelbart i journalen. Jeg tror ikke, at jeg i journalen gør det tydeligt, hvor jeg analyserer, fordi det skal gå stærkt.

Jeg har fået dårlige vaner med, at jeg ikke får skrevet hver gang. Jeg skriver, når jeg tænker, at nu kan jeg ikke forsvare det mere, så laver jeg sagsresuméer, og de er ikke særligt store. Der bliver ikke tid til analyser eller faglige overvejelser.

Ifølge de faglige krav til systematisk sagsarbejde (bilag 1) skal der ligge en analyse til grund for faglige vurderinger, og som det fremgår, udtaler rådgiverne, at analyser ikke nedfældes i journalerne. På spørgsmålet om hvor, hvornår og hvordan faglige vurderinger skrives ind i journalen, svarer rådgiverne, at det er forskelligt, hvornår den enkelte anser det for nødvendigt at skrive en vurdering ind i journalen.

I sagerne ligger der mange rapporter, der ud fra faglige krav skal medinddrages i analyser af sager på relevante tidspunkter. Nogle rapporter er indhentet i forbindelse med en underretning, andre er tilsendt som dokumentation på, hvordan det går med barnet og familien på det anbringelsessted, hvor barnet nu befinder sig. Der ligger også rapporter fra skoler, børnehaver osv. som barnet er tilknyttet. På spørgsmålet om, hvordan disse rapporter bliver brugt, viser det sig, at de bliver anvendt på flere forskellige måder.

Nogle af de interviewede rådgivere anfører, at rapporterne primært har betydning for at man som rådgiver kan følge med i barnets liv og i den foranstaltning, der er sat i værk: *Det er med til at sikre, at det går som det skal.* Andre anser rapporterne for vigtige i forhold til dialogen med forældrene til barnet, men skriver ikke i journalen, at de bliver anvendt på denne måde:

Det spiller en stor rolle, for jeg sidder ikke så tæt på familierne. Jeg bruger også rapporterne til at argumentere med overfor forældrene, at nu siger skolen for eksempel sådan og sådan, men jeg skriver ikke i journalen, hvad jeg bruger rapporten til.

Der er også enkelte rådgivere, der giver udtryk for, at rapporterne ikke anvendes særlig meget. En rådgiver siger:

Som udgangspunkt bliver de bare modtaget, med mindre der står et eller andet, man helt konkret mangler.

Dette billede stemmer godt overens med min (Karin Kildedal) opfattelse, da jeg læste rapporter fra foranstaltninger og samarbejdspartnere.

Jeg kunne her konstatere, at i nogle af rapporterne er der en klar strukturel inddeling af beskrivelse, analyse og vurdering, i andre rapporter var der ingen analyse men kun beskrivelse og vurdering. Jeg læste også rapporter, der stort set udelukkende bestod af beskrivelser. Noget tyder derfor på, at visse af foranstaltningerne og samarbejdspartnere har samme problemer med at skrive faglig stringent. Dette giver selvsagt problemer for rådgivernes arbejde, fordi de så står alene med alle analyser, både af det, de selv ved men også med den viden, der kommer fra andre instanser.

Som det fremgår, anvender rådgiverne rapporterne på forskellig vis i det konkrete arbejde, enten som redskab til at følge med i, hvordan barnet har det, og hvordan sagen forløber i det hele taget, eller til at gå i dialog med forældrene om konkrete problemstillinger omkring barnet. Som minimum anvendes rapporterne til at hente den dokumentation, man står og mangler i det øjeblik, rapporten kommer, f.eks. hvis man er i gang med at forelægge en sag for Børne- Ungeudvalget. Det fremgår ligeledes af disse udsagn, at den måde rapporterne anvendes på i det konkrete sociale arbejde, ikke kan læses i journalen. Enkelte fremfører, at rapporterne stort set ikke anvendes. Desuden er der noget, der tyder på, at visse af foranstaltningerne har samme problemer med skriftligheden og dermed kan den del af systemet ses at være medvirkende til problemet.

3.5.3 Elektronikken kommer til at styre fagligheden

På spørgsmålet om hvorvidt det nuværende journalsystem er befordrende eller hjælpsomt for fagligheden, svarer langt de fleste, at det ikke er befordrende. Der er mange kritikpunkter på det nuværende elektroniske journalsystem.⁴ Kritikken går på mange ting. For det første kritiseres det faktum, at man ikke kan gå tilbage og skrive noget ud for en tidligere dato, fordi journalen elektronisk er indrettet, så man ikke kan gøre det. Den begrundelse rådgiverne angiveligt har fået er, at man ikke må kunne rette i journalen. Rådgiverne giver udtryk for enighed i, at man på visse punkter ikke skal kunne rette i en journal, men systemet kommer til at påvirke både fagligheden og muligheden for overblik. En rådgiver fortæller om dette:

Jeg har oplevet, at journalerne har været så rodede, at jeg ikke kan finde ud af dem. Det skyldes blandt andet, at jeg ikke kan skrive noget fra en anden dato, og det roder. Der bliver koks i kronologien.

Flere giver udtryk for, at journalsystemet var bedre før den elektroniske journal blev indført, og nogle giver udtryk for, at de hellere ville skrive i et almindeligt tekstbehandlingsprogram, blandt andet fordi det heller ikke er muligt at gemme journalnotatet, hvis man ikke bliver færdig.

For det andet giver rådgiverne udtryk for, at systemet ikke er brugervenligt, og at familierne har svært ved at læse journalerne, og som en rådgiver siger, var det jo egentlig også familierne, der skulle have noget ud af det.

For det tredje anføres det af rådgiverne, at journalen nemt bliver uoverskuelig, blandt andet fordi det ikke er muligt at skrive stikord i 'marginen', som det var i de gamle journaler. I min læsning af journalerne bemærkede jeg (Karin Kildedal) da også, at nogle rådgivere forsøgte at skabe overblik enten ved at understrege vigtige passager, ved at overstrege med gul pen eller ved at skrive i margin.

Som det fremgår, opleves det nuværende journalsystem som meget problematisk i forhold til at understøtte fagligheden. Det fremgår da også som en af konklusionerne i den undersøgelse, som Kommunernes Revision foretog af Århus kommunes behandling af børnesager (november 2007). I denne undersøgelse, hvor der blev gennemgået 98 sager, samt foretaget et større antal interview, fremgår det at: "Under interviewene var der udbredt enighed om, at der er brug for at forbedre de IT – redskaber, der skal understøtte sagsbehandlingen. De eksisterende systemer opfattes som utilstrækkeligt." (Kommunernes Revisions rapport s. 37). Ud fra et fagligt synspunkt tyder noget derfor

⁴ Ifølge ledelsen i Århus kommune findes ikke på landsplan nogen standardiseret måde at journalføre på i forhold til elektronikken, og det er i øjeblikket vanskeligt at finde et IT-system, der er understøttende i forbindelse med journalskrivningen. Der er dog forskellige systemer under udvikling.

på, at redskaberne til at føre tilstrækkeligt kvalificerede journaler ikke er til stede, og at de bør forbedres, så de i højere grad kan understøtte rådgivernes faglighed.

3.5.4 Opsamling

Rådgivernes beskrivelser og vurderinger af indholdet i journalerne er stort det de samme, som vi kunne konkludere på læsning af journalerne, nemlig at der er mangler i måden at føre journaler på, og at dette skyldes tid og prioritering af direkte kontakt med klienter frem for skrivearbejdet. Desuden beskrives det nuværende journalsystem som meget lidt konstruktivt understøttende for rådgivernes faglighed.

3.6 Afdelingsledernes vurdering af journalarbejdet

Afdelingsledernes opfattelse af indholdet i og anvendelsen af journalerne ligner rådgivernes, men lederne fortæller også, at der foreligger nogle beslutninger om, hvad en journal skal indeholde, og hvad der skal være hvor⁵. Således anfører afdelingslederne, at journalerne kun skal anvendes til at fastholde beslutninger og at teoretiske betragtninger og analyser ikke skal skrives i journalen, hvilket også fremgår af det interne cirkulære. Der fremføres også, at der kan opstå andre problemer med at vise disse analyser på skrift:

Vi prøver i vores team at lave sociale analyser, og der er vi omkring det med, hvad vi ved om det her. Det samme gælder de kritiske analyser. Vi oplever nogle gange at få klagesager ud af, at der er nogle andre, der så har en anden vurdering, end vi har. Sidst jeg husker, var xxx [afdelingslederen] inde over en sag, vi har, fordi han 'passede biksen'. Han kom med en vurdering af, hvad han ville gøre i den her sag, og lige siden har vi bokset med advokater og hvad ved jeg over, at vi ikke har valgt at gøre det, som han pegede på. Så det der med at få mange forskellige vinkler på en problemstilling, det kan i hvert fald give nogle problemer. Det betyder ikke, at vi ikke har de kritiske og faglige analyser, men det vi skal vise i journalerne, det er beslutningsgrundlagene. Vi skal ikke alle mellemregningerne igennem. Det er det, vi bruger vores behandlingsplaner til, og så er det det, vi kommer frem til, der kommer til at stå i journalen. Det er beslutningen. Det er udgangspunktet for, at vi har valgt det standpunkt, som vi har.

En anden af afdelingslederne argumenter med, at det kan være strategisk uklogt i forhold til forældrene at skrive for mange analyser. Hun siger om dette:

⁵ Der henvises formentlig til det interne cirkulære om journalskrivning

I vores samråd har vi besluttet ikke at skrive vores overvejelser frem og tilbage, fordi vi også skal tænke på, at forældrene har aktindsigt. Så hvis vi har alt for mange overvejelser frem og tilbage - med, så giver det anledning til nye problemer og nye diskussioner. Det handler også om at være tydelig, når man skal give en meddelelse. Det er jo noget, der har været diskuteret, hvor meget, der skal skrives. Fordi; for hvis skyld er det, vi skriver journaler?

Afdelingslederne giver ligeledes udtryk for, at man ikke vil kunne forvente at se viden inddraget og eksplicit nedskrevet i journalen: *Om vi eksplicit inddrager viden, det er ikke noget, du vil kunne se i journalen.*

Det fremgår af interviewet, at afdelingslederne har en klar holdning til, hvad der skal stå i den elektroniske journal. Ifølge dem, skal der ikke være hverken teoretiske overvejelser eller analyser. Disse skal være at finde i andre steder, nemlig i § 50 undersøgelsen og handleplanen.

Afdelingsleder 1: Det er det [analyser], vi bruger vores handleplaner til, og så er det det, vi kommer frem til, der kommer til at stå i journalen.

Interviewer: Så hvad kommer til at stå i journalen?

Afdelingsleder 2: Det er beslutningen. Det er udgangspunktet for, at vi har valgt det standpunkt, som vi har.

Afdelingsleder 2: Nuancerne skulle gerne fremgå af undersøgelsen.

Interviewer: Så analysen skal være i § 50 undersøgelsen?

Afdelingsleder 1: Den skulle i hvert fald gerne være beskrevet sådan, at man kan se og forstå sagen på mange forskellige måder.

Afdelingsleder 2: Mange af de ting, du spørger om, de står i undersøgelsen. Men lige nøjagtig det med vores faglige overvejelser frem og tilbage, det er i vores hoveder, det står altså ikke i undersøgelsen.

Det ser ud som om, at afdelingslederne er enige i den måde, som der i loven skrives om krav til journalen for så vidt angår den del, der handler om, hvad den skal indeholde. Her beskrives nemlig, at det er "vigtigt at beskrive, systematisere og dokumentere de oplysninger, som indgår. Væsentligt er, at der skal være en klar adskillelse mellem en *beskrivelse* af barnets eller den unges, familiens og netværkets problemer og ressourcer og sagsbehandlerens *socialfaglige vurdering*." Ligeledes ser det ud som om, at de faglige ledere tager udgangspunkt i formuleringerne i det interne cirkulære.

På spørgsmålet om hvorvidt afdelingslederne mener, at rådgiverne lever op til god forvaltningsskik i den måde, de skriver journaler på, svares der, at afdelingslederne gør meget for at sætte de nye ind i arbejdet omkring, hvad der er hvad i forhold til indholdet i journalen. Ligeledes fortæller en af afdelingslederne, at der er taget en beslutning

længere oppe i systemet⁶ om, at den enkelte gerne må udvikle sin individuelle måde at føre journal på⁷:

Hver gang vi får nye, snakker vi med dem om, at de skal være klar over, hvad der er beslutningsgrundlag, hvad der er vurdering og hvad der er beslutning. Nogen har den systematisk og nogen får den aldrig. Journaliseringen er et langt stykke af vejen en individuel proces, og det er også den melding, vi har fået centralt fra, at vi må udvikle vores egen måde at skrive på. Der er nogle, som skriver meget formelt, og så er der andre, der skriver mindre formelt. Og så er der nogle, der skriver mange detaljer og nogle, der ikke skriver detaljeret.

En af afdelingslederne mener, at 14-dages journaliseringsreglen har betydet, at der nu bliver skrevet meget mere detaljeret end før, blandt andet fordi rådgiverne er blevet bange for, om de nu journaliserer tilstrækkeligt, og derfor skriver alt ned. Vedkommende finder derfor denne regel uhensigtsmæssig. En anden mener dog, at denne regel er en hjælp for rådgiverne. Hun siger:

Nej, jeg synes det er godt, for vi skal skrive journaler, så jeg synes også, det er en hjælp til dem. Så kan det være, at det bliver tydeligt, hvad der så brænder sammen, så det ikke er rådgiverne, der til sidst står med aben.

Afdelingslederne finder således også, at der er vanskeligheder forbundet med journalskrivning. En af afdelingslederne giver også udtryk for, at der findes redskaber, der kan hjælpe rådgiverne, og det handler om at bruge dem:

Men jeg synes faktisk, at vi har en god instruktion med fire punkter, hvor dem der følger den, de har nogle gode, tydelige journaler. Så jeg synes, vi har materialet til det. Det handler i stedet om at få det implementeret. Det handler om at få nogle gode faglige diskussioner om indholdet.

Set fra afdelingsledernes synspunkt er man således bekendt med og accepterer, at journalskrivningen er en meget individuel proces og at dette også er begrundet i det interne cirkulære. Afdelingslederne giver udtryk for at have en klar holdning til, at der i den elektroniske journal primært skal stå beslutningsgrundlag og beslutninger, og at analyser hører hjemme i § 50 undersøgelsen og handleplanen.

⁶ I interviewene brugte informanterne flere gange betegnelsen 'længere oppe i systemet'. Vi undersøgte ikke, hvad det konkret betød – men opfattede umiddelbart at det betød ledelsesniveauer over afdelingslederniveau, men ikke politisk niveau i denne forbindelse.

⁷ På det tidspunkt vi interviewede de faglige ledere var vi ikke i besiddelse af det interne cirkulære, men det formodes, at det er dette afdelingslederne henviser til.

Samtidig fremhæves det dog af flere afdelingsledere, at man som leder også bemærker, at der er stor uensartethed, og at det kan give problemer i sagsarbejdet. Afdelingslederne ser også journalarbejdet som et felt, hvor der hele tiden bør sættes på videreudvikling samtidig med, at de giver udtryk for, at det er svært at nå at videreudvikle i en travl hverdag.

3.7 Praktikergruppens vurdering af journalarbejdet

Vi diskuterede også journalerne i dialogmøderne med praktikergruppen, og deres beskrivelser er generelt overensstemmende med rådgivernes og afdelingsledernes. Blandt andet vurderer praktikergruppen også, at der er stor forskel på, hvor lange eller korte journalnoterne er alt efter hvilken rådgiver, der skriver journalen.

Praktikergruppen fortæller, at der ind imellem kommer nogle kurser i journalskrivning, men ellers fortsætter den enkelte rådgiver bare, som vedkommende finder bedst, så på denne måde er der ikke nogen egentlig systematik i, hvordan der skrives journal.

Praktikergruppen beskriver også, ligesom rådgiverne, at elektronikken ofte kommer til at styre fagligheden:

I Århus kommune virker IT-systemet slet ikke, og vi bruger oceaner af tid på at skrive de forskellige steder. Ofte virker systemet ikke, så man kan ikke altid planlægge sin administration.

Ligesom rådgiverne og afdelingslederne beretter praktikergruppen således om, at det ofte er nogle administrative og tekniske detaljer, der i det daglige problematiserer journalskrivningen.

3.8 Det socialfaglige niveau i § 38/50 undersøgelsen og handleplaner

Der foreligger en § 50 undersøgelse i alle de sager, der er analyseret. Den ligger fysisk i en mappe for sig, oftest sammen med handleplanen, og den er derfor nem at finde.

I håndbog om anbringelsesreformen står § 50-undersøgelsen omtalt som:

En kvalificeret faglig og dokumenteret afdækning af, om der foreligger problemer, som bør resultere i en indsats herunder en vurdering af, hvilke forhold hos barnet eller den unge og familie, der bør være mål for indsatsen.

Det præciseres, at en § 50-undersøgelse skal danne grundlag for en begrundet stillingtagen til indgriben eller ej, og hvis det er vurderingen, at der er behov for en foranstaltning, udarbejdes der en handleplan, inden der træffes afgørelse om foranstaltning. Beslutningen om at udarbejde en handleplan er en såkaldt procesbeslutning, der adskiller sig fra den egentlige afgørelse om iværksættelse af en

foranstaltning. Sammenhængen mellem en bekymring for et barn/en ung og en foranstaltning beskrives i Håndbogen således:

Bekymringsgrundlag Den kommunale myndighedsoplysning	§ 50 undersøgelse	Handlegrundlag for Handleplan
Underretning Henvendelse fra barnet Henvendelse fra forældrene	Analyse	<i>Vurdering</i> Afgørelse om dagforanstaltninger Afgørelse om døgnforanstaltninger

(Håndbog om anbringelsesreformen 2007 s. 57).

Som det fremgår, giver afdelingslederne i Århus Kommune udtryk for, at analyser og andre detaljerede overvejelser skal forekomme i § 50 undersøgelsen og ikke i det elektroniske journalark. Her er de således enige i Anbringelsesreformens angivelser.

I håndbogen står, at der er krav til, hvad undersøgelsen skal indeholde, men at det er op til kommunen at fastlægge metoden. I Århus kommune er en del af metoden, at der anvendes et skema i forbindelse med en § 50 undersøgelse, som skal sikre, at rådgiverne får undersøgt alle de områder, der står omtalt i loven.

I forhold til ovenstående har dette skema som udgangspunkt den mangel, at der ikke i skemaet eksplicit er lagt op til, at rådgiverne skal foretage en analyse. I skemaet anvises, at der skal være beskrivelser og til slut en samlet vurdering. På samme måde som i den elektroniske journal, er det derfor vanskeligt at vurdere den socialfaglige kvalitet af undersøgelseerne, hvad angår den skriftlige del, fordi der også i § 50 undersøgelserne er meget forskel på hvad og hvor meget den enkelte rådgiver har valgt at skrive ind i skemaet. Vanskelighederne hænger det sammen med, at der ikke i alle § 50 undersøgelser forekommer analyser. Hvis jeg skulle have vurderet, om foranstaltningerne er fagligt korrekte, ville det kræve, at jeg i hver eneste sag selv havde lavet en grundig analyse af alle sagsakter, og dette ville i sagens natur være umuligt.

I alle sager, jeg fik udleveret, lå der en undersøgelse, og på den måde opfyldes loven. Undersøgelseerne var dog af meget forskellig længde og også af svingende kvalitet, hvad angik det nedskrevne. I langt de fleste af undersøgelserne er alle rubrikkerne i skemaet udfyldte, men indholdet er mere eller mindre kvalificeret i forhold til lovens krav og meningen med undersøgelsen. En del af undersøgelserne indeholder relevante beskrivelser og grundige vurderinger. En anden del indeholder relevante men måske lidt korte beskrivelser og lidt korte vurderinger, og endelige er der nogle stykker, som forekommer for korte, selvom alle rubrikker er udfyldte.

Der er i en del af handleplanerne problemer med at definere mål på en sådan måde, at de er målbare. Eksempelvis er der mange mål, der er formuleret på nogenlunde følgende måder:

Mål på udvikling og adfærd:

Målet er at sikre at XXXs udvikling forgår i trygge, stabile rammer, og at han får en hverdag, han kan overskue.

Delmål:

At Xs gørmål/pligter tilsvares hans alder.

At Xs hverdag kommer til at indeholde voksne, han kan regne med, og som kan balancere mellem krav og omsorg på en hensigtsmæssig måde.

At Xs hverdag bliver forudsigelig for ham, og han ved, hvad han kan regne med.

At X får tryghed i, at der er voksne omkring ham, der tager ansvar for ham.

At X bliver bedre til at sætte ord på sine følelser.

At X lærer at hvile i sig selv og ikke med tiden skal tilpasse sig andre for at kunne være sig selv.

For at et mål kan være målbart, skal det være operationelt. Det vil sige, at man skal kunne snakke med – i dette tilfælde en plejefamilie – omkring om målet er nået, eller hvor langt man er i at nå målet. En del af ovennævnte formuleringer er ikke mål med midler: F. eks "Målet er at sikre, at XXXs udvikling forgår i trygge, stabile rammer, og at han får en hverdag, han kan overskue." Et andet eksempel er: "At X får tryghed i, at der er voksne omkring ham, der tager ansvar for ham." Begge dele omhandler kvaliteter i det pædagogiske miljø, der skal være til stede, for at X kan udvikle sig, men ingen af formuleringerne er målbare. Det kan se ud til, at der er et behov for at arbejde med udvikling af, hvorledes der opsættes mål, der er målbare. Der findes i datamaterialet en del materiale i form af eksempler, der ikke er medtaget her, men som på et senere tidspunkt kan anvendes i en læreproces omkring dette tema.

I og med at det er svært at danne sig overblik på de elektroniske journaler, og at praksis med journalskrivning er meget forskellig, er det vanskeligt at finde ud af præcist, hvad det er, der igangsætter en § 50 undersøgelse.

Jeg fik dog en fornemmelse af, at § 50 undersøgelsen ofte bliver sat relativt sent i gang i forhold til lovens intentioner, og at den i nogle tilfælde først bliver sat i gang ret tæt på et anbringelsesforløb. Det fremgår eksempelvis af følgende citat fra en journal: "*Der udfærdiges en § 50 undersøgelse og handleplan jv SEL stk 3 nr 5*". Dette står samtidig med, at det fremgår tydeligt i journalen, at det allerede før undersøgelsen går i gang er besluttet, at barnet skal have en aflastningsfamilie.

I en anden journal, hvor der refereres til en samtale med en mor (forældremyndighedsindehaveren) kan læses følgende: "*Det drøftes med moderen, om der skal iværksættes en § 50 undersøgelse, eller om der skal indkaldes til et netværksmøde*".

Der blev ikke særskilt spurgt ind til denne problematik i interviewene med rådgiverne, men problematikken blev senere drøftet med praktikergruppen, der forklarede, at man nogle gange laver netværksmøder i stedet for § 50 undersøgelser, fordi rådgiverne håber, at de kan løse problemet ved hjælp af det eksisterende normalsystem. Ligeledes fortæller flere af praktikergruppens informanter, at de ikke sætter en undersøgelse i gang, hvis de i forvejen ved, at en anbringelse er usandsynlig:

Jeg burde lave en undersøgelse, hvor jeg vurderer, at der ikke er grundlag for en foranstaltning. Dem finder du stort set ikke nogen af i vores sager, for det er et stort arbejde, og det er indgribende overfor familien.

Rådgiveren i praktikergruppen fortæller videre, at vedkommende godt kan arbejde med sager, hvor der ikke er foretaget undersøgelser, men hvor der er skærpet tilsyn i form af netværksmøder samt råd og vejledning.

Konklusionen er således, at der i alle sager ligger en udfyldt § 50 undersøgelse samt handleplaner, der er udfyldt i forhold til Århus Kommunes skemaer, men at indholdet er af forskellig kvalitet. Igen skal dette ses i lyset af, at skemaerne ikke lægger op til, at der skal laves skriftlige analyser, hvorfor dele af indholdet er i hovedet på rådgiverne, og det kan være svært for udenforstående at læse sig til den faglige kvalitet. Desuden ser det ud som om, at der er et udviklingspunkt omkring at opstille målbare mål. Endelig er der noget der tyder på, at en § 50 undersøgelse bliver sat i gang ret tæt på valg af foranstaltning. Dette bør dog undersøges nærmere, idet der ser ud til at være en generel praksis for, hvornår der arbejdes med at understøtte en families/ et barns problematikker gennem forebyggelse og dermed samarbejde med "normalsystemet", og hvornår en § 50 undersøgelse skal give adgang til en foranstaltning jf. servicelovens paragraffer om dette.

3.8.1 Redskaberne til at lave en § 50 undersøgelse

I interviewet undersøgte vi også rådgivernes syn på de redskaber, de har i form af skemaer til § 50 undersøgelsen og handleplanen. Der var genneingående meget utilfredshed med både § 50 skemaet og med handleplansskemaet.

Dels var der utilfredshed med, at der ikke er mulighed for at være faglig nok. En rådgiver fortæller: *Der er ikke plads til, at man kan bruge teorierne.* Desuden kommer nogle af rådgiverne ind på, at der er for meget fokus på resultatet og for lidt på indholdet

og processen frem til resultatet: *Det er som om, at det er vigtigere, at der står noget ud for hvert punkt, end at vi forholder os til tingene.*

Desuden oplever rådgiverne, at skemaerne på flere punkter ikke er understøttende for den faglige praksis. Et af kritikpunkterne er, at det ikke opfordrer til at tænke i helheder: *Skematiseringen bryder tingene op, så man kan ikke tænke i helheder, og det er forstyrrende.* Rådgiverne giver desuden udtryk for, at overskrifterne ikke befordrer en faglig tankegang i tilstrækkelig grad, både fordi overskrifterne ikke er gode nok og fordi skemaet virker for stift: *Det er meget kassetænkning. Jeg sidder tit med en viden, og jeg ved ikke, hvilken kasse det skal under, så det begrænser min inspirerende tænkning.*

Et andet problem, der berøres, er, at især handleplansskemaet ikke er brugervenligt, og at det nemt bliver uoverskueligt og u håndterligt for klienterne, som jo er dem, der primært skal have gavn af det. En rådgiver fortæller herom:

Handleplanskonceptet er forfærdeligt, for inden du har skrevet noget, har du syv sider. Der skal også tænkes meget i kasser. Så det er også meget uvenligt for familierne. Der er ikke mulighed for at give baggrunden for handlingerne. Den er uoverskuelig.

En anden fortæller:

Jeg har haft to, som sagde, at de ville gerne være med til at udfylde skemaet, og så gav jeg dem det og sagde, at de skulle skrive ned, hvad de gerne ville have, men jeg fik ikke noget igen. Jeg tror, at skemaet er for uoverskueligt for familien.

Det fremgår således, at skemaet tydeligvis opfattes som en faktor, der modarbejder fagligheden og ikke understøtter den. Desuden giver flere rådgivere udtryk for, at det nuværende § 50 skema ikke er så brugervenligt som det, der tidligere anvendtes i kommunen, og at det er alt for svært for de familier, det drejer sig om, at anvende det selv. Det problematiseres i denne forbindelse, at det nuværende skema meget hurtigt bliver for stort, hvilket ifølge nogle af rådgiverne ikke er til gavn for familien:

Da vi fik det, tænkte jeg: Godt jeg ikke er forældre, for der er mange skemaer. Hvis jeg havde tre børn, ville jeg sidde med fyrrer sider med handleplaner og så videre. Det må kunne gøres mere fleksibelt.

Som det fremgår af ovennævnte udsagn, finder rådgiverne, at skemaerne er opbygget på en måde, så det bliver meget styrende for arbejdet. Det bliver således skemaet eller teknikken, der kommer til at bestemme undersøgelsen og ikke sagens karakter eller de mennesker, der skal undersøges. Desuden vurderer rådgiverne, at skemaet er alt for utilgængeligt for dem, det egentlig drejer sig om, nemlig forældrene og børnene:

Skemaet ærgrer os, og vi glemmer helt at diskutere indholdet, nemlig hvordan vi analyserer sagen, hvordan taler vi med familierne og børnene om det.

Som det fremgår, oplever rådgiverne ikke, at § 50 skemaet og handleplansskemaet er fagligt understøttende, tvært imod oplever rådgiverne, at det på nogle måder direkte modarbejder den faglighed, som rådgiverne gerne vil have ind i arbejdet, og flere giver udtryk for, at det gamle skema var bedre. Samtidig med at rådgiverne er kritiske i forhold til det nuværende koncept, fremfører de, at der skal indberettes alt for mange steder om det samme. De nævner i denne forbindelse eksempelvis Dydas og Århus kommunes system.

3.8.2 Opsamling

Det fremgår af rådgivernes udtalelser, at de er utilfredse med det elektroniske koncept i forhold til § 50 undersøgelser og handleplaner. Begge dele opfattes som redskaber, der modarbejder fagligheden, ligesom de findes uegnede til at udlevere til forældre. Herudover nævnes det, at der i det hele taget er meget administration i form af registreringer af de samme ting mange steder.

Det mest bemærkelsesværdige i forbindelse med § 50 undersøgelserne er, at afdelingslederne helt klart opfatter skemaerne som det sted, hvor skriftlige analyser skal nedfældes. Men i gennemgangen af sagerne er analysebegrebet ikke nævnt. Der er kun anvendt begreber som beskrivelse og vurdering.

3.9 Samlet konklusion på analyse af journalerne

Antagelsen før analysen af de 47 sager var, at man i de skriftlige sagsakter ikke nødvendigvis kan aflæse det sociale arbejdes kvalitet. Dette viste sig at holde stik. Konklusionen på analysen af sagerne er, at de i et vist omfang lever op til god forvaltningsskik, men at der er mangler, hvis journalerne analyseres ud fra faglige krav. Der kan ikke konkluderes på den socialfaglige praksis på denne måde, men derimod kan der konkluderes på, i hvilken grad journalen som arbejdsredskab er understøttende for fagligheden i Århus Kommune.

3.9.1 Journalerne vurderet i forhold til god forvaltningsskik

Hvis journalerne vurderes i relation til anbringelsesreformens beskrivelser af god forvaltningsskik, herunder også kommunens egen instruks om samme er konklusionen, at journalerne virker fyldestgørende på flere punkter og at der er problemer på andre.

Journalerne opfylder god forvaltningsskik hvad angår de syv punkter, som der tidligere er nævnt i rapporten og i relation til de krav, der er opstillet i det interne cirkulære i Århus kommune, på følgende punkter:

- Journalerne virker *fyldestgørende*.
- Langt de fleste journaler er holdt i et rimeligt *neutralt sprog*.
- Der er oftest en adskillelse mellem, hvad der er oplysninger, og hvad der er vurderinger, og som sådan er der en *klar adskillelse* af oplysninger og vurderinger.
- I langt de fleste journaler *fremgår det klart*, hvem der har givet oplysningerne og hvornår de er afgivet.
- Som oftest er det angivet, hvem der har foretaget vurderingerne.
- Der ser også ud til at være *løbende registrering* af, hvad der sker i sagen.
- Der er generelt orden i alle sager i form af, at alt ligger i mapper, hvor det er nemt at *danne sig et overblik over, hvad indholdet er*.

3.9.2 Problemfelter i journalen

De væsentligste problemer i journalskrivningen er koblet til den elektroniske journal, der må anses for at være hovednerven i sagsakterne.

- ***Der er stor forskel på den enkelte rådgivers måde at skrive på***
Der er stor forskel på, hvor lange beskrivelserne er, ligesom der er stor forskel på, hvor ofte der er en vurdering i sagen. Journalskrivning i den elektroniske journal ser ud til at være præget af den enkelte rådgivers egen arbejdsstil.
- ***Dele af det faglige håndværk er ikke beskrevet***
Der er stort set ingen beskrevne analyser og dermed heller ikke nedskrevet hvilke teorier, der er anvendt i analyserne, hvilket kan gøre det vanskeligt at læse sig frem til, hvordan rådgiveren er nået frem til den løsning, der er valgt. Det skal dog i denne forbindelse anføres, at journalarkene ikke lægger op til nedskrevne analyser, og at det også er uklart i loven, hvordan man forestiller sig, at analyser indgår i journalskrivningen. Lige såvel er analysebegrebet ikke nævnt i de interne cirkulærer. Ud over det, er det svært at finde en systematik i, hvad der udløser et resumé eller en vurdering på journalarkene.
- ***Den elektroniske journals indbyggede logik skaber uorden***
Udover ovennævnte er den elektroniske journal ofte uoverskuelig. Dette skyldes blandt andet, at datoordenen ofte ikke er kronologisk. Årsagen til dette er angiveligt, at rådgiverne på grund af forud bestemt teknisk opbygning, ikke kan gå tilbage i tid, men kun kan skrive under den dato, der er, når de lukker journalen op. Det skyldes også, at alle former for oplysninger står ind imellem hinanden. Det gælder blandt andet ind- og udadgående korrespondance, telefonsamtaler, hjemmebesøg, møder osv.

- *Rådgivernes vurderinger af journalerne*

Gennem interview viser det sig at rådgiverne stort set er enige i forskerens analyser og vurderinger, nemlig at der er mangler i måden at føre journaler på, set ud fra et fagligt perspektiv. Dette skyldes, ifølge rådgiverne, tidspres og at flere af rådgiverne prioriterer den direkte kontakt med klienter frem for skrivarbejdet. Desuden beskrives det nuværende elektroniske journalsystem som meget lidt konstruktivt understøttende for rådgivernes faglighed.

3.9.3 Kvalitet hvad angår § 50 undersøgelser og handleplaner i journalen

Analysen af § 50 undersøgelserne viste følgende:

- I alle sager ligger en udfyldt § 50 undersøgelse og en handleplan, der alle er udfyldt i forhold til Århus Kommunes skema – i de fleste er alle punkter udfyldt.
- Indholdet af undersøgelserne og handleplanerne er af forskellig kvalitet. Nogle er meget korte og andre meget lange.
- Det var vanskeligt at finde ud af præcist, hvad og hvornår en henvendelse igangsætter en § 50 undersøgelse, men fornemmelsen er, at det ofte sker relativt sent i et sagsforløb i forhold til lovens intentioner, og i nogle tilfælde først ret tæt på et anbringelsesforløb. Denne observation bør undersøges nærmere.
- Det elektroniske koncept der findes, hvad angår § 50 undersøgelser og handleplaner, opfattes af rådgiverne som redskaber, der ikke understøtter fagligheden, ligesom de findes uegnede til at udlevere til forældre.
- Der ser i handleplanerne ud til at være problemer med at definere mål, som er operationelle og målbare.
- Det ser ud som om, at rådgivere og de faglige ledere har forskellige forventninger til indholdet i den skriftlige udformning af journalark, § 50 undersøgelse og handleplan. Afdelingslederne angiver at faglige analyser skal nedfældes i undersøgelsen og handleplanen, men selve skemaerne indeholder dog ikke begrebet analyse.

Sammenfattende kan konkluderes, at kvaliteten af det socialfaglige arbejde i Århus ikke kan aflæses af journalarbejdet, fordi det faglige håndværks faser⁸ ikke på alle punkter er

⁸ Der henvises til definitionen på et fag: "At omsætte teoretiske kundskaber i de rigtige handlinger i form af strategier og metoder" (se bilag 1).

nedskrevet i journalen. Det skal her tilføjes, at jeg gennem mit årelange kendskab til og samarbejde med praksis har observeret, at disse problemer er ret almindelige. Ikke mindst er den del af det faglige håndværk, der handler om analyse, ofte ikke nedskrevet. De problemer, der her er nævnt, ser derfor ud til at være ret almindelige i udøvelsen af socialt arbejde i Danmark, når det gælder journalskrivning.

Desuden lægger det interne cirkulære i Århus kommune op til, at rådgiveren kan anvende journalen som et arbejdsredskab, hvis den samtidig også kan anvendes både som et retssikkerhedsdokument, et kontrolgrundlag og et beslutningsgrundlag. I forhold til kravene til god forvaltningsskik findes da formentlig også de oplysninger i den enkelte journal, som rådgiveren kan finde frem, hvis der skal kontrolleres eller vises grundlag for beslutning. Problemet består i, at det er umådelig svært for en udenforstående at finde rundt i journalerne, primært på grund af den givne struktur i den elektroniske journal.

Hvad angår § 50 undersøgelsen og handleplanen er der ligeledes visse problemer med indholdet i form af en meget forskellig kvalitet i de forskellige sager. I denne forbindelse må anføres, at rådgiverne ikke finder skemaet understøttende for fagligheden.

Der ser således ud til at være gode grunde til at arbejde med at udvikle et nyt journalredskab og nye skemaer, der i højere grad kan understøtte rådgivernes faglige arbejde.

4 Hvordan forstås faglighed af rådgivere og faglige ledere

Gennem interview med rådgivere og afdelingsledere på de fire socialcentre har vi undersøgt, hvad de forskellige parter forstår ved faglighed i Århus Kommune. Som beskrevet i metodeafsnittet, interviewede vi desuden praktikergruppen om de samme spørgsmål. Der er foretaget i alt syv gruppeinterviews, og i disse er der taget udgangspunkt i det grundlag (bilag 1), som blev udarbejdet forud for analyse og vurdering af sagsakterne, nemlig at faglighed defineres som:

- “At omsætte *teoretiske kundskaber* i de *rigtige handlinger* i den rigtige rækkefølge i form af *strategier og metoder* for at opnå et på forhånd defineret mål/resultat inden for et bestemt praksisfelt – et felt som defineres af *forskellige rammer* (love, organisation, funktioner m.m.) inden for hvilket en person virker som en samfundsmæssig legitimeret udøver af en bestemt beskæftigelse” (Nygren 1999 - se bilag 1).

Under interviewene blev de forskellige elementer i definitionen udforsket nærmere. Det vil sige, at vi spurgte ind til rådgivernes, afdelingsledernes og praktikergruppens opfattelse af, hvornår og hvordan de anvendte teori, gjorde sig etiske overvejelser og anvendte strategier og metoder i form af adskillelse mellem beskrivelse, analyse, vurdering og handling. Besvarelserne på disse spørgsmål danner grundlag for de nedenstående afsnit.

4.1 Opfattelse af faglighed generelt

Rådgiverne havde inden interviewene modtaget en beskrivelse af, hvordan faglighed kan defineres (bilag 1). I denne beskrivelse defineres faglighed på baggrund af en udfoldelse af begreberne; teoretiske kundskaber, rigtige handlinger – strategier og metoder.

De interviewede rådgivere tilslutter sig i princippet denne beskrivelse af faglighed. Det vil sige, at de erklærer sig enige i, at sådan kan begrebet faglighed forstås, men det er ikke det samme som, at det altid er muligt at arbejde efter det: *Det er måske ikke det, vi siger til hinanden hver dag, men det ligger tæt på den måde, vi arbejder på.*

Der gives udtryk for, at mange dele af de faglige overvejelser nok er til stede, men som det fremgår af afsnittet om journalskrivning, sker det ofte, at overvejelserne er inde i hovedet på rådgiveren, men ikke er at finde i journalen. På spørgsmålet om hvorvidt man er enig i disse definitioner, svarer en af rådgiverne f.eks.:

Jeg tænker, bare jeg kunne får lov til at arbejde sådan som i papirerne [bilag 1]. Jeg tror, at vi i forbindelse med anbringelsessager har det meste inde i hovedet. Når jeg anbringer, er det jo ikke en hurtig beslutning. Jeg overvejer mange ting og også teorien inde i mit hoved, men det kommer nok ikke altid ned på papiret.

Nogle af rådgiverne omtaler også den store udskiftning som et forhold, der påvirker fagligheden negativt, fordi der hele tiden er uro i gruppen, og det er svært at finde fælles fodslag under de vilkår.

Afdelingslederne vurderer dog generelt, at rådgiverne er kompetente, men giver udtryk for, at mange ting spiller ind på, om de kan få brugt deres faglighed på en tilstrækkelig kvalificeret måde. En af afdelingslederne siger herom:

Jeg er ikke i tvivl om, at vores rådgivere er kompetente, men de har ikke tid. Rådgiverne har mellem 35 og 40 sager for en fuldtidsrådgiver. Men der er også alt det overordnede, som man bliver nødt til at tage hensyn til. Der er sygdom, barsel, tomme pladser, nyansatte og rekrutteringsbesværigheder. Det betyder, at vi har tomme pladser i måneder. Jeg er helt sikker på, at hvis jeg sidder med et team, hvor alle er der, og alle pladser er fyldte hver dag, er vi benstærke. Men sådan er virkeligheden ikke.

I dette citat beskriver en af afdelingslederne således, at selvom rådgiverne er kompetente, er der mange praktiske ting, der i dagligdagen kan betyde, at de ikke får anvendt deres faglighed tilstrækkeligt. Desuden påpeger afdelingslederne også, at det gør det svært for dem at være til rådighed i det omfang, som rådgiverne kunne ønske i forhold til faglig sparring.

Desuden fortæller flere af rådgiverne, at de nyuddannede rådgivere og de, der har været rådgivere i mange år, har forskellige spidskompetencer, forstået på den måde at de nye er teoretisk stærke, mens de rutinerede er stærke både i kraft af deres erfaring og i forhold til sagsgangene. Det samme oplever afdelingslederne, som siger følgende i denne forbindelse:

Hvis vi havde halvt af hvert [unge og ældre] ville det give et fantastisk makkerpar. I nogle situationer vil man på en skala fra 1 til 10 opnå 10, hvis samarbejdet bliver godt.

Sammenfattende kan siges, at både rådgiverne selv og afdelingslederne mener, at der er en høj faglighed hos den enkelte rådgiver, men at rådgivernes viden og faglighed oftest er i hovedet på den enkelte, og ikke altid bliver skrevet ind i journalen. Desuden ses det, at de nyuddannede rådgivere ofte kommer ind med den sidste nye teoretiske viden,

mens de rutinerede rådgivere har en stærk faglighed forbundet med mange års erfaring i forhold til de rutiner, der er i Århus kommune.

4.2 Hvornår og hvordan anvendes viden

Viden opfattes i denne forbindelse både som viden om relevante teorier, forskningsresultater og viden, der bygger på erfaring. På spørgsmålet om, hvorvidt der er et fælles teoretisk grundlag i kommunen, kommer flere ind på, at der har været – og måske stadig er en rest af et systemisk grundlag. Især i foranstaltningerne har den systemiske tilgang⁹ været fremtrædende. En af rådgiverne fortæller om dette:

Jeg mærker det, og det var også noget, der slog mig, da jeg startede i kommunen. Men jeg tænker også, at den ikke er så bastant mere, som den har været. Jeg synes, at det har været meget bastant. Familierne kunne ikke altid være så systemiske og reflekterende, som de skulle. Det var også en måde at tænke håndværket på. Det var svært at få alle til at passe ind i foranstaltningernes måde at arbejde på. Nogle skal have det på en mere praktisk måde.

Der er enighed blandt de interviewede rådgivere om, at den systemiske tankegang ikke er særlig bastant længere. En af rådgiverne siger, at det tidligere har betydet en del, men at det er mange år siden:

Århus kommune har implicit haft en meget systemisk tilgang til tingene. Det er mange år siden, og der er også kommet mange nye retninger til siden. Vi har taget det til os, som vi hver især kan bruge. Men den systemiske tankegang og opdragelse sidder i stadig i væggene. Jeg har været i Århus kommune i 15 år, og jeg tror, at jeg er blevet rigtig godt og grundigt opdraget i den systemiske tankegang.

Det står klart gennem analyse af alle interview, at det systemiske perspektiv ikke i dag spiller nogen væsentlig rolle, men at det tidligere havde betydning for arbejdet i Århus kommune. En rådgiver fortæller, at selvom det er mange år siden, Århus kommune arbejdede erklæret systemisk, sidder meget af denne tilgang til arbejdet stadig 'i væggene'. Hun fortæller, at selvom der er kommet mange nye retninger til siden, er de af medarbejderne, der har været ansat i mange år, blevet opdraget i den systemiske tankegang, og denne tilgang til arbejdet kan være svær at komme af med. Det fremgår således af rådgivernes besvarelser, at selvom der i Århus kommune ikke længere arbejdes erklæret systemisk, er der stadig spor af den systemiske tankegang i kommunen.

⁹ Der angives ikke hvilke systemisk retning eller teori, der har været tale om.

Den systemiske tilgang er dog ikke længere en tilgang, man orienterer sig imod. Derfor er der, ifølge rådgiverne, ikke længere et fælles vidensgrundlag, hverken på det enkelte socialcenter eller som noget, der er fælles for de fire socialcentre. En af rådgiverne siger om dette:

Det synes jeg ikke, at vi har. Der er ikke noget specifikt, vi kan identificere. Måske får vi efterhånden samme vidensgrundlag, men det er ikke sådan, at vi kan fortælle, hvad det er for et grundlag, vi arbejder ud fra.

Til spørgsmålet om, hvorvidt rådgiverne ser det som noget positivt eller noget negativt, at der ikke er et fælles og klart teoretisk udgangspunkt, svarer flere, at det kan være begge dele. De uddyber, at det er godt, fordi det giver rådgiverne mere frihed, men at det også kan være skidt fordi rådgivning og behandling bliver meget personbestemt, og at det i praksis kan bevirke en forskelsbehandling. Nogle af rådgiverne påpeger også, at den individuelle arbejdsgang kan betyde, at hvis familier skifter rådgiver, kan de reelt opleve en stor forskel på behandlingsmåden, og det er efter rådgivernes vurderinger bestemt ikke hensigtsmæssigt. En af medarbejderne fortæller i denne sammenhæng:

Jeg har også nogle gange modtaget sager fra andre pinde, fordi vi har en skoledistriktsopdeling, der gør, at vi skal skifte sager, og der har jeg oplevet nogle gange, hvor jeg har tænkt: "Hvordan kan dette dog lade sig gøre?" Det er op til os selv, hvad vi vælger at bringe med på behandlingsmøderne, og nogle af dem, der ikke gør det, det forstår jeg ikke.

Flere af rådgiverne mener, at arbejdet er blevet mere individuelt orienteret i løbet af de sidste 10 år, og de vurderer, at arbejdet i dag kan karakteriseres som 'butiksarbejde', hvor hver rådgiver har fået mere ansvar, men hvor medarbejderne som udgangspunkt passer hver sin butik. En af rådgiverne fortæller, at hun nogle gange har det svært med denne udvikling. Hun siger herom:

Jeg sad for nylig med en kompleks sag, hvor jeg vidste, at det jeg sagde, sådan ville det blive, og jeg synes, at det var et kæmpe ansvar at have alene. Der mangler nogen, der tager styringen, og som ved mere, end jeg gør. Det kan godt være, at de siger, at de har ansvaret, men når der er noget, der går galt, så er det jo os, de ringer til og det er os, der står med den, og så kan det ikke nytte, at vi bare henviser til nogle andre. Så det synes jeg ikke er fedt at sidde med alene.

Det ser ud som om, at der på et tidspunkt har været en mere fælles faglig diskurs i arbejdet med børn og familier i Århus Kommune, men at denne er gledet ud, med det resultat, at arbejdet nu i højere grad bygger på den enkeltes faglige opfattelser.

4.3 Hvordan deles viden og hvordan analyseres

I interviewundersøgelsen forsøgte vi at afklare, hvilke typer af viden der blev anvendt, og hvordan viden blev sat i spil. Det viste sig, at der både blandt rådgiverne og afdelingslederne er en udbredt interesse for at søge ny viden i forhold til den daglige praksis. Nogle fortalte, at de læser teori i deres fritid, og forsøger at få det ind i deres praksis. Andre fortæller, at de spørger deres leder eller en kollega til råds, når de har brug for mere viden i forhold til en sag eller en problemstilling. Det fortælles også, at professionelle fra foranstaltningsdelen kan indgå som en ressource, der kan hentes viden fra:

Jeg spørger kolleger og bruger også kollegerne i familiebehandlingen, og hvis der er foranstaltninger i gang, kan jeg godt finde på at snakke med dem.

Som det fremgår af de nedenstående udsagn, er det fælles for de fleste interviewede rådgivere og afdelingsledere, at de oplever, at der er en kultur, hvor der anvendes viden, og hvor man ofte efterspørger hinandens viden. Det fortælles også, at det gøres på rigtig mange forskellige måder:

Vi tænker ind i teori men formulerer eller skriver det ikke.

Jeg siger tit til de andre, at vi ved "det og det" fra forskningen.

Jeg bruger teorien for at adskille mig selv fra sagen.

Socialrådgiverarbejdet er for mig et håndværk, og det er vigtigt for mig, at jeg kan hente noget i teorien, for at jeg kan arbejde i det.

Generelt giver rådgiverne udtryk for, at de forsøger at anvende viden på mange forskellige måder i deres daglige praktiske arbejde.

Det fremgår også af interviewene, at der ikke er et fælles teoretisk grundlag, hverken internt i socialcentrene eller på tværs af de fire centre. Der er dog et udbredt ønske om at få mere faglighed ind i arbejdet i form af mere teori. Der efterspørges især plads til faglige drøftelser af, hvilke teoretiske analyser, der kan lægges ind over arbejdet. En af rådgiverne siger: *Jeg mangler også tid til fagligheden og til at lære nyt. Hvis jeg skal læse nyt, så foregår det i fritiden.* På alle socialcentrene er der afsat tid til ugentlige behandlingsmøder, men ofte går for meget af tiden på møderne med at diskutere bevillinger og andre administrative spørgsmål samt at gennemgå svære sager. Dette betyder, at rådgiverne oplever, at der generelt bliver for lidt tid til at diskutere ny viden og nye teorier.

I interviewene spurgte vi også ind til, hvad rådgiverne og afdelingslederne forstår ved begrebet analyse. En af rådgiverne siger til dette: *Vi vurderer og konkluderer, men vi ser ikke os selv som analytikere.* Andre rådgivere siger, at de tænker meget over de oplysninger, de får, men at de bare aldrig bruger ordet analyse.

Rådgivere fra et af områdekontorerne fortæller, at de er i gang med at implementere 'social analyse'. Det fortælles herom:

Vi har en fra vores center, der har været med til at udvikle social analyse. Social analyse er for mig det store hjul, hvor vi kommer hele vejen rundt. Og den gode undersøgelse er for mig der, hvor vi kommer hele vejen rundt og får et helhedssyn på det.

Som det fremgår, ser der ud til at være en lidt forskellig opfattelse af, hvad analysebegrebet står for og hvordan og hvornår, der foregår faglige analyser. Begrebet og metoden 'social analyse' henviser til et en arbejdsmetode, der er udviklet af undervisere på Den sociale Højskole i Århus, og som kan anvendes til systematisk refleksion over en sag. Der er netop udgivet en bog om denne metode¹⁰.

Generelt gives der udtryk for, at der laves analyser i det daglige arbejde, men at der er mange forskellige måder at gøre det på, ligesom der spores en vis usikkerhed omkring, om alle er enige i, hvad en analyse egentlig er. Dette forhold skyldes blandt andet, at de administrative arbejdsopgaver fylder så meget, at det er vanskeligt at finde tid på de ugentlige behandlingsmøder til at gennemføre faglige, teoretiske og analytiske metoder i forhold til arbejdet.

4.4 Behandlingsmøderne og vidensdeling

Rådgiverne gav i interviewene udtryk for, at behandlingsmøder på centrene primært bruges til at drøfte bevillinger og de mest komplekse sager. Der bliver ikke så tit tid til at beskæftige sig med vidensdeling. En af deltagerne siger også, at man på disse møder ofte 'skyder løst fra hoften' og ikke er særligt systematiske. Samtidig gives der udtryk for et ønske om, at behandlingsmøderne kunne få et mere teoretisk og fagligt indhold. En af rådgiverne siger om dette:

Vi har snakket meget om at få mere faglighed og mere teori i behandlingsmøderne, for det er det eneste sted, vi kan få det. Vi har talt om, at vi kunne skiftes til at tage en sag med, som vi har gennemtænkt forinden, så det ikke bare bliver bevillingsmøder. Men møderne er korte, og der bliver ikke tid til at fordybe sig [...]. Vi kommer ikke nok i dybden med sagerne. Jeg tænker også, at det kunne være godt at få noget mere faglig udfordring, så vi også kan komme til at føle, at vi kontinuerligt gør et bedre og bedre stykke arbejde.

¹⁰Alninde, Nørmark, Stevnsgaard og Henriksen: "Social analyse og handling" 2008.

Også i denne sammenhæng nævnes den sociale analysemodel, og flere af rådgiverne ønsker, at denne kunne blive mere implementeret som et fagligt udgangspunkt, end det er tilfældet i dag.

4.5 Samråd og deres bidrag til faglighed

Rådgiverne og afdelingslederne fortæller, at de ud over behandlingsmøderne også forlægger sagen for et samråd, når de sidder med sager, der kan ende i en anbringelse.

Ifølge en instruks fra maj 2004, blev samrådene oprettet for at sikre styring af budgetterne vedrørende døgnanbringelser. Ifølge denne instruks, må der ikke træffes beslutning om anbringelse af børn og unge eller døgnophold for børn og forældre sammen, før sagen har været forelagt samrådet. Det er samrådenes opgave at arbejde på at finde en løsning på barnets/den unges/familiens problemer, således at barnet/den unge så vidt som muligt forbliver i eget hjem.

Det fremgår af interviewene, at der generelt er en oplevelse af, at samrådene er gode og nyttige for det socialfaglige arbejde. En afdelingsleder siger:

Vi prøver i det hele taget at holde samrådene meget åbne, så man ikke kommer med en fastlåst holdning, for det låser diskussionerne fast, for så bliver man advokat for en bestemt holdning.

I overensstemmelse hermed fortæller en rådgiver, at samrådene lægger op til, at "der skal drøftes hele vejen rundt," hvilket jo i fagsprog må betyde, at der bliver bidraget med analytiske betragtninger i samrådene i et eller andet omfang.

Selvom både rådgiverne og afdelingslederne generelt ser samrådene som et nyttigt arbejdsredskab i sagsarbejdet, fortæller en af rådgiverne dog, at de drøftelser, der er på samrådene, kan være meget personbestemte og derfor til tider tilfældige:

Vi anbringer på alle centre ved at kalde til samråd. Men i stedet for at indstille til anbringelse, indstiller man på samrådet ofte til drøftelser. Anbringelse eller ej kan derfor være båret af samrådets humør og ikke altid af faglighed. Det kan gøre en stor forskel på behandlingen, hvem der er på møderne.

Rådgiveren appellerer i denne forbindelse til, at hvis man som rådgiver vurderer, at der skal indstilles til anbringelse, skal man også stå ved dette, og samtidig appellerer hun til, at der kommer nogle mere stringente drøftelser, så udkommet af samrådene ikke afhænger af, hvem der er med på møderne.

Disse betragtninger på samrådet siger noget om, at her foregår relevante analyser på en sag, men samtidig også, at det kan blive problematisk, hvis samrådets analyser kan ende med forskellige konklusioner afhængig af hvem, der er til stede på samrådsmødet. Dette forhold understøtter rådgivernes ønsker om et mere ens faglige grundlag.

4.6 Dialog med praktikergruppen om faglighed

I vores første dialog med praktikergruppen blev det klart, at de har samme opfattelse af faglighed som de andre rådgivere og afdelingsledere. Også praktikergruppen fortæller, at ønsket om en fælles faglig retning og et fælles teoretisk grundlag er der, men at det er svært at opretholde i en travl hverdag:

Vi vil det rigtig gerne, men det kan være svært at finde tid til det. Intentionerne er der og ledelsen vil det også gerne, men der er ikke plads til det. Det er absolut et behov. Rent fagligt er vi meget forskellige, og undersøgelserne bliver meget personafhængige.

Ligesom i interviewene med henholdsvis rådgiverne og afdelingslederne, kommer det frem i denne dialoggruppe, at handlingen prioriteres højt, og at dette ofte betyder, at der i praksis kommer for lidt fokus på teorier og ikke mindst på at få teorier skrevet ned.

Praktikergruppen bekræfter også rådgivernes og afdelingsledernes beretninger om, at det er mere eller mindre tilfældigt hvordan den viden, der er i Århus kommune, bliver videreformidlet. Det fortælles herom:

Det indtryk, man får, er, at der er meget indforståethed om alt. Man bruger meget de personlige relationer til at dele viden, og det kan være svært for de nye at finde ud af, hvad det er for en viden, der gælder.

Det fortælles videre, at praktikergruppen vurderer, at denne indforståethed skyldes, at der i hvert fald på nogle af centrene er så stor udskiftning, at det er svært at opretholde en stringent måde at dele den personlige viden på.

I vores anden dialog med praktikergruppen var kun de tre rådgivere til stede, hvilket vil sige, at de faglige ledere ikke var repræsenteret. På dette møde skitserede vi de resultater, vi gennem vores analyser af interviewene var nået frem til. I denne forbindelse talte vi særligt om analysebegrebet, for at få mere indsigt i, hvordan dette forstås i kommunen. Praktikergruppen havde mange synspunkter på, hvordan der blev arbejdet med analyser i arbejdet på børne- og ungeområdet og de vanskeligheder, der er forbundet med at arbejde med denne faglige disciplin. En af rådgiverne i praktikergruppen fortæller herom:

Det kan godt være, vi tror, at vi analyserer, når vi beskriver de forskellige elementer om et barns forhold. Jeg kunne godt tro, at vi laver en analyse, når vi nu er inde og beskrive så mange elementer. Men det vi laver, er ikke nødvendigvis analyse ud fra fagsproget.

En af rådgiverne i praktikergruppen fortæller, at det ikke altid har været en del af socialrådgiveruddannelsen at lære at lave analyser, og at nogle af de rutinerede rådgivere derfor ikke har været vant til at analysere. Derfor er de nyansatte og de mere rutinerede rådgiveres kompetencer forskellige, hvilket kan give vanskeligheder i forhold til at skabe et fælles teoretisk udgangspunkt:

Der var ikke rigtig analyse i vores uddannelse, og nu sidder vi med nogle unge og meget dygtige kolleger, hvor analyse er en meget stor del af deres uddannelse. Vi prøver at indføre social analyse [...] og jeg reflekterer meget over, hvorfor det ikke er gennemført endnu. Men jeg kan se, at elementerne i analysen er de samme for alle bortset fra teoridelen. De unge har utrolig let ved at relatere teorierne, mens jeg ofte kommer til kort i forhold til teorien. Men derfor skal vi alligevel lave en analyse. Vi skal have et fælles begreb om, hvordan vi anvender analysedelen. Det er interessant, hvorfor vi ikke kan implementere analysen.

Som det fremgår af udsagnet, tales der her om, at de rutinerede har meget erfaring i at analysere på beskrivelserne og alt det, man ved om familierne og barnet, mens de nye rådgivere er bedre til at anvende teoretiske analyser i forbindelse med en sag. Dette giver besvær med at få fælles sprog.

Der er enighed i praktikergruppen om, at det er vigtigt at lave analyser, og at det er lige så vigtigt, at alle er enige om, hvad en analyse er, så sagsbehandlingen får et fælles niveau og ikke i så høj grad er bestemt af den enkelte rådgivers analytiske evner.

Informanterne i praktikergruppen problematiserer også den kultur og praksis, der hersker omkring, at der sjældent skrives analyse og teori i journalerne. En af rådgiverne i praktikergruppen siger om dette:

Det vil også højne fagligheden, for så kan man også vise udadtil, hvad vi gør. Det der med, at vi har det inde i hovederne, det har vi tit snakket om; at selvfølgelig har det værdi, men det er svært at snakke om, for hvad er det lige, det har betydet?

En anden rådgiver i praktikergruppen mener dog, at det, efter hendes mening, kan skabe nogle problemer, hvis man skriver alle analyser i journalen. Hun siger:

Det er rigtigt, at vi skriver det ikke ned, men jeg tror, at det kan give vanskeligheder, hvis vi gør det. Så skal det i hvert fald være helt klart, hvad vi

skriver, for vi og vores klienter opfatter formentlig ordene meget forskelligt og lægger noget forskelligt i det, så vi skal i hvert fald være meget klare, og vi skal lade det fremgå, at det er en proces, og at vi ikke er færdige [...]. Det er ikke fordi man ikke kan stå inde for det, men fordi man er nødt til at diskutere ord. Jeg har i forbindelse med handleplaner brugt en hel time på at diskutere et enkelt ord med klienten. Processen er god, men det tager rigtig lang tid, og tiden er ikke til, at man kan gøre det hver gang. Men der er fordel i, hvis de har læst det grundigt, og de ved, hvilken vej, vi går. Det giver noget bedre kvalitet. Jo mere skriftlighed, der er, og som klienterne skal se, jo mere kan vi have forskellige forståelser af, hvordan ordene forstås, og derfor tager det lang tid.

Det vurderes også, at der er stor forskel på, hvilke målgrupper, der forstår hvad, og at det derfor kan være svært at alt er skriftligt på dette område. Det kan for eksempel være borgere med anden etniske baggrund, hvor rådgiverne vurderer, at de ikke skal bruge for mange akademiske ord, for det er lige så meget borgernes handleplan, som det er rådgivernes, og det er vigtigt, at de også forstår det, der står i den.

Rådgiverne i praktikgruppen summerer op, at de godt kunne ønske sig, at der kommer nogle tiltag omkring en fælles forståelse for analysebegrebet og for hvor, hvornår og hvordan der skal analyseres, og hvordan dette skal nedfældes skriftligt. For, som de siger, hvis der skulle komme endnu en mediesag, vil de på denne måde kunne gå tilbage i en sag og se, hvad der er sket, og ikke mindst hvorfor det er sket.

4.7 Konklusion på hvordan faglighed forstås

- Rådgivere og de faglige ledere er enige i hvordan man kan forstå faglighed. Det vil sig at de erklærede sig enige i den definition, der er taget udgangspunkt i og den måde, den er udfoldet på i bilag 1.
- Både blandt de faglige ledere og rådgiverne gives udtryk for, at der er en høj faglighed blandt medarbejderne, og at den enkelte rådgiver gør meget for at skaffe sig tilstrækkelig viden i forhold til de konkrete sager. Det fremgår også, at der gøres meget for at få kvalificerede drøftelser på de ugentlige behandlingsmøder samt på samrådsmøderne. Det fremgår også, at der formentlig er forskellig opfattelse hvordan man laver en kvalificeret analyse.
- Der udtrykkes interesse for at kvalificere det faglige arbejde, særligt hvad angår analyser af sagen og inddragelse af viden. Det fremgår at der ikke findes et fælles teoretisk fundament for arbejdet, men at rådgiverne udviser interesse for at få et mere samlet faglige grundlag.
- Både rådgiverne selv og afdelingslederne mener, at der er en høj faglighed hos den enkelte rådgiver. Desuden ses det, at de nyuddannede rådgivere ofte

kommer ind med den sidste nye teoretiske viden, mens de rutinerede rådgivere har en stærk faglighed forbundet med mange års erfaring i forhold til de rutiner, der er i Århus kommune.

5. Faglig ledelse og ønsker til udvikling af faglighed

I interviewene med såvel rådgivere som faglige ledere udforskede vi spørgsmålet om faglig ledelse. På spørgsmålet om, hvem der leder rådgiverne, svarer en af rådgiverne, at det gør de selv. Vedkommende uddyber med at forklare, at det ikke handler om, at lederne ikke tager ansvar, for det gør de, og man kan altid henvende sig til sin afdelingsleder. Det handler om, at netop fordi der ikke er en fælles diskurs, bruger afdelingslederen meget tid på nye, der kommer ind i huset, ligesom der er rigtig meget administrativt, som lederne skal tage sig af.

På spørgsmålet om, hvorvidt rådgiverne tror, at lederne gerne ville lede dem mere f.eks. ud fra et mere ens fagligt grundlag, svarer rådgiverne enstemmigt, at det tror de, men at det kan være svært for afdelingslederne at finde tid til det, ligesom det kan være svært at opretholde et fælles fodslag, fordi der er en stor medarbejderudskiftning.

På spørgsmålet om, hvordan rådgiverne ville formulere det, hvis de skulle efterspørge faglig ledelse, siger flere, at de godt kunne ønske sig at diskutere flere overordnede faglige spørgsmål med lederne og ikke bare diskutere konkrete sager og bevillinger, som det oftest sker nu. I den forbindelse peger flere på, at der nok skulle en omstrukturering af møderne til, hvis det skulle blive muligt.

Ligesom rådgiverne er også afdelingslederne på de fire socialcentre blevet spurgt om deres vurdering af faglige ledelse. Afdelingsledernes besvarelser stemmer stort set overens med de besvarelser, rådgiverne giver. De pointerer selv, at deres faglige ledelse i det daglige primært består i at rådgive i svære sager, og de lægger alle vægt på, at døren altid er åben, hvis medarbejderne har spørgsmål, ikke mindst af hensyn til de nye. En afdelingsleder siger herom:

Jeg bliver bekymret, hvis de nye ikke kommer og spørger, for jeg synes, det er en faglig kvalitet at være i tvivl. Især de sager, der begynder at 'vippe lidt', dem skal de komme og vise mig... Vi kan jo have forskellige vurderinger af, hvornår det er alvorligt, uanset hvor mange regler og retningslinjer der er.

På to af centrene har afdelingslederne arbejdet på at indføre mentorordninger, som består i, at de nye medarbejdere tilkobles en erfaren medarbejder, der er mentor i seks måneder. Den erfarende rådgiver får mere i løn for denne opgave. På denne måde sikres det, at de nye medarbejdere ved, hvem de skal gå til med deres spørgsmål, og at de bliver oplært efter de gældende normer på det socialcenter, de bliver ansat på. Det fortælles også, at der, i hvert fald på nogle af centrene, er lavet et nyt introduktionsprogram til alle nye medarbejdere, og det forventes, at dette introduktionsprogram kan hjælpe til at implementere en fælles retning for de nye medarbejdere.

Ligesom rådgiverne fortæller også afdelingslederne, at de godt kunne ønske, at der var mere tid til at orientere sig mod et teoretisk og videnskabeligt grundlag. De fortæller i denne forbindelse, at der i Århus allerede er tvunget supervision, men at denne ofte er rettet mod den personlige del, og i øvrigt er meget afhængig af, hvem de aktuelt anvender som supervisor. Ud over det, afholdes der en temadag en gang om måneden, hvor de forsøger at arbejde med noget fagligt. Herunder fortæller nogle af afdelingslederne, at de i øjeblikket er i gang med at implementere social analyse¹¹.

Afdelingslederne giver dog kraftigt udtryk for, at de mangler tid og rum til at kunne fordybe sig i – og skabe en fælles teoretisk og videnskabelig retning, som kunne styrke den faglige ledelsesfunktion.

Selvom rådgiverne og afdelingslederne er enige om, at de kunne ønske mere tid og rum til at implementere en fælles teoretisk viden og en fælles faglig kurs, ser det ud til, at afdelingslederne fra de fire centre har en lidt anden vurdering end rådgiverne af, hvor vidt der på nuværende tidspunkt arbejdes individuelt og personbestemt på centrene, og hvor vidt der er en fælles faglig retning. De siger herom:

Afdelingsleder 1: Jeg tror, det er mere ens, end det er forskelligt,

Afdelingsleder 2: Ja, jeg er nogle gange overrasket, når vi får folk, der ikke er fra Århus. Det er helt tydeligt, at de har en anden kultur end os i Århus.

Interviewer: Kan du beskrive, hvad det er for en kultur, der er i Århus kommune?

Afdelingsleder 3: Tanker, holdninger og værdier - de kommer snigende... Jeg synes, vi er åbne for forandringer, og for at prøve nye ting og tænke alternativt.

Det ser således ud til, at afdelingslederne i højere grad end rådgiverne vurderer, at der er en fælles retning og en fælles kultur i Århus kommune.

Sammenfattende kan siges, at der er et udbredt ønske fra rådgiverne om at få mere faglig ledelse ligesom de faglige ledere også giver udtryk for gerne at ville have mere tid til den del af deres arbejde. Begge parter udtrykker ønske om at få et mere fælles fagligt grundlag at arbejde ud fra.

5.1 Opfattelse af faglig ledelse - dialog med praktikergruppen

Ligesom praktikergruppen i dialogerne om de andre emner har beskrevet de samme overordnede mønstre, som vi har set i interviewene med rådgiverne og afdelingslederne, beskriver praktikergruppen også samme tendens, når det gælder den faglige ledelse. De fortæller, at lederens dør altid er åben, og at man altid kan komme med spørgsmål, men

¹¹ Alninde, Nørmark, Stevnsgaard og Henriksen: "Social analyse og handling" 2008.

de fortæller også, at ledelsen i praksis ofte foregår i forbindelse med de enkelte sager og ikke så meget i forbindelse med at implementere et fælles teoretisk og videnskabeligt udgangspunkt.

Jeg synes, at den faglige ledelse sker for meget på det individuelle niveau, og jeg synes, der går for meget i detaljer. Vores afdelingsledere har altid døren åben, men jeg synes, at al deres tid går med at hjælpe i sagerne, så der er ikke ret meget tid tilbage til ledelse. Og der er ikke meget samarbejde mellem lederne på de fire afdelinger. Ledelsen skal kunne bringe viden og retning til os. De vil gerne mere ledelse, men de bruger tiden på enkeltsagerne.

De andre i gruppen er enige i, at der går for meget af ledernes tid med at sparre på enkeltsager og de supplerer, at også organisationen, pressen og bevillingsdelen betyder, at der ikke er meget tid tilbage til den overordnede, faglige ledelse.

Til spørgsmålet om, hvad praktikergruppen kunne ønske sig af den faglige ledelse, fortæller de, at de primært ønsker sig to ting, nemlig for det første, at den faglige ledelse udstikker en klar teoretisk og videnskabelig retning for det socialfaglige arbejde og for det andet, at ledelsen agerer kommunikationsled opad i systemet.

Hvad retningen angår fortæller de, som det også er beskrevet i afsnittet om rådgivernes ønsker til den faglige ledelse, at de ønsker, at afdelingslederne arbejder mindre med de enkelte sager og bevillingerne og mere med teorien og ledelsen af faget i det hele taget.

I forhold til deres ønsker til kommunikationen fortæller praktikergruppen, at de ønsker, at den faglige ledelse kommer til at agere kommunikationsled opad i systemet. De fortæller om dette:

Der er sikkert nyhedsbreve, men de havner hos vores ledere, og vi får dem ikke. Og jeg tænker, at vores afdelingsledere egentlig skal formidle viden til os om, hvad der foregår i institutionen, men de har ikke tid, for de laver sagsarbejde. [...] Jeg fik mere at vide om, hvad der sker på mit eget område i socialforvaltningen, da jeg var i SCU, end jeg får her. Det bremses.

En anden fortæller:

Jeg har også en forventning om, at afdelingslederne bidrager med andet end de konkrete sager, for hvis ikke vi får tilført noget viden om den store organisation, vi er en del af, så bliver det for ensidigt og fremmedgjort. Selvom vi er en stor organisation, så skulle vi helst have en bevidsthed om, hvad der foregår opad og ikke bare sidde og forpuppe os. [...] Vi sidder meget som fire satellitter, og vi gør hvert vores.

På samme måde som informanterne i praktikergruppen ønsker, at lederne kommunikerer mellem rådgiverne på de fire socialcentre, den overordnede ledelse og organisationen i det hele taget, ønsker de også, at lederne tager kommunikationen med pressen, så rådgiverne ikke skal involveres i det.

Som det fremgår af praktikergruppens udtalelser, er deres beskrivelser af den faglige ledelse meget overensstemmende med de beskrivelser, rådgiverne og afdelingslederne selv giver nemlig, at døren altid er åben, og at lederne gerne vil hjælpe, men også at der går for meget tid med enkeltsager, og at det går ud over den faglige ledelse. Praktikergruppen efterspørger tid og rum til denne ledelsesdel, ligesom de efterspørger, at den faglige ledelse udgør et kommunikationsled mellem rådgiverne og systemet, mellem de fire socialcentre samt overfor pressen.

5.2 Efter - og videreuddannelse til udvikling af fagligheden

Det fortælles i interviewene, at en del af rådgiverne enten har været eller er i gang med at tage den såkaldte børnediplomuddannelse, som rådgiverne vurderer klart bidrager til et højere niveau for den enkelte:

Der er også nogle, der går på uddannelse. Lige nu er der tre. Jeg er i gang med den nye børne-unge uddannelse [diplomuddannelsen].

På spørgsmålet om der er en praksis for at dele den viden den enkelte får med arbejdspladsen, svares benægtende, men rådgiverne giver udtryk for at de gerne så en systematisk måde at dele denne viden med de andre medarbejdere på, så uddannelsen kommer flest muligt til gode. Fra et af centrene fortæller rådgiverne, at deres studievejleder fra Den sociale Højskole i Århus har foreslået at komme med ud til behandlingsmøderne og diskutere praktiseringen af den nye viden, så både de, der har været på videreuddannelse og de, der ikke har, får indblik i denne nye viden. Dette er der dog, ifølge rådgiverne, ikke fulgt op på.

Ligesom rådgiverne pointerer også afdelingslederne, at det er tilfældigt, hvordan den nye viden fra uddannelserne implementeres i centrene og også de fortæller, at de godt kunne tænke sig, at der var en mere systematisk vidensdeling end i dag. Der ser således ud til at være et punkt, hvor der kan arbejdes med implementering af viden.

5.3 "Vi er ofte med til dåb, men sjældent til begravelse"

Dette udtalte en af rådgiverne under et af interviewene. Hun forklarede, at hun med dette mener, at der er stor motivation for at lære nyt, og at der bliver sat mange ting i søen, men at rådgiverne mangler at se, at det fungerer i så lang tid, at der kommer

resultater ud af det. Denne opfattelse var gældende blandt rådgiverne på alle de fire centre. En af de andre medarbejdere udtrykte det på den måde, at hun synes, der mangler en kultur, der understøtter, at medarbejderne fastholder læring. Hun sagde i interviewet om dette:

Det kunne hjælpe os, hvis den kultur vi har, bliver ført videre, men hver gang der kommer en ny medarbejder, starter man forfra, fordi vi ikke har en tradition, der gør, at vores kultur, den bliver ført videre. Vi har været på mange fælleskurser og har haft en faglig udvikling, men det forsvinder alt for ofte ud i den blå luft. Der bliver sat projekter i gang, som ingen helt har overblik over, og det bliver ikke til noget, som vi kan opleve som en lettelse i vores daglige arbejde. Hvis vi kunne få det sat ind i en større ramme, så kan vi se, hvor det gavner os.

Medarbejderne kommer med flere eksempler på, hvilke projekter, der så at sige er blevet 'døbt', men som af forskellige grunde er løbet ud i sandet. Det drejer sig eksempelvis om Lean, som skal effektivisere arbejdsmetoderne for rådgiverne. Nogle af medarbejderne fortæller, at de opfølgende møder ikke har været afholdt. Et andet eksempel er møder om medarbejdernes myndighedsudøvelse, som blev afholdt på et af de fire centre. Disse møder er også med tiden gledet ud i sandet. Desuden nævnes også i den forbindelse beslutningen fra 2006¹² om, at rådgiverne altid skulle komme med forslag til alternativer til anbringelser, men der er ikke blevet fulgt op på, hvad effekten af alternativerne har været i forhold til effekten af anbringelserne. Endelig fortælles, at der arbejdes på at opdatere IT-systemet, så det bliver mere brugervenligt, men nogle af rådgiverne fortæller, at det har været lang tid undervejs, og at de ikke er klar over, hvornår det er opdateret.

Flere af medarbejderne fortæller om disse projekter, at de som udgangspunkt synes, at det er godt med nye projekter, men at der i det daglige ofte kommer andre ting i vejen, der betyder, at projekterne ikke kan fungere hensigtsmæssigt. Flere af rådgiverne peger på, at en del af årsagen er den store medarbejderudskiftning, og at der ikke altid er tid og overskud til at sætte de nye rådgivere hurtigt ind i projekterne. Som illustreret i det ovennævnte citat, fortæller rådgiverne også, at de føler, at de mangler en overordnet fælles ramme eller fælles kultur, som de kan 'hænge alle projekterne op på', og som fungerer uafhængigt af den enkelte medarbejders individuelle handlemåder.

5.4 Opsamling

Det er samlet set holdningen blandt rådgiverne, at de faglige ledere altid har døren åben, og at de er gode at sparre med i forbindelse med vanskelige sager og sager, der kan udarte sig til anbringelser. Rådgiverne fortæller dog også, at de godt kunne ønske sig, at

¹² Denne beslutning bliver behandlet mere i det følgende kapitel om de politiske rammers betydning for arbejdet.

lederne får tid til mere faglig ledelse i forbindelse med at implementere et fælles teoretisk og videnskabeligt udgangspunkt, så sagsbehandlingen bliver mindre afhængig af den enkelte rådgiver, end det er tilfældet i dag.

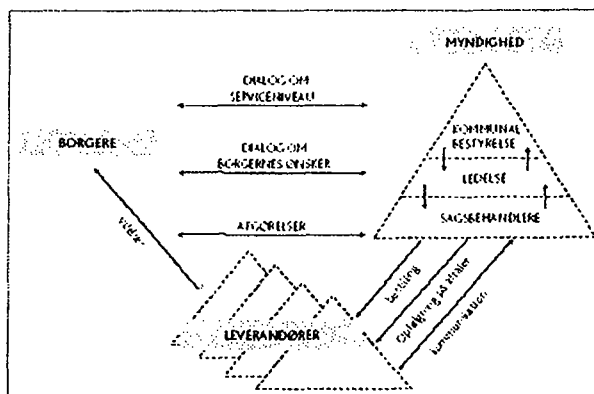
Til trods for, at afdelingslederne er mere tilbøjelige end rådgiverne til at vurdere, at der er en fælles retning og en fælles kultur i Århus kommune, udtrykker de alligevel samme ønske som rådgiverne, nemlig at de ønsker mere tid og rum til at fokusere på den faglige ledelse og den fælles faglige retning.

Endelig fremgår det, at der i Århus kommune er en praksis for at sætte mange nye projekter i gang, mens der, ifølge rådgiverne og afdelingslederne, ikke er så stort et fokus på at få fulgt op på tiltagene og få mest muligt ud af dem i praksis. Det gælder blandt andet i forbindelse med efter- og videreuddannelse, som en stor del af rådgiverne er i gang med, men hvor der ikke fokuseres meget på at implementere den nye viden i den generelle praksis på de fire centre. Ligeledes gælder det for projekter som Lean, og for effekter af alternativer til anbringelse samt IT-systemets opdatering.

5.4.1 Faglighed i snitflader

I enhver kommune er det socialfaglige arbejde forbundet med samarbejde mellem forskellige faggrupper og andre instanser, der har med familien eller barnet at gøre. I anbringelsesreformen er der lagt meget vægt på at adskille myndighedsdelen og leverandørniveauet. Dette er også beskrevet som den såkaldte bestil og udfør model, der her er illustreret.

Denne model indikerer, at rådgiverne har pligt til at stille præcise krav til leverandørerne, det vil sige til de institutioner, der skal udføre den foranstaltning, som man er nået frem til i § 50 undersøgelsen, og som er udmøntet i handleplanen.



I handleplanen står så at sige 'bestillingen'. Det vil sige, at her skal en rådgiver kunne redegøre overfor leverandøren, hvad det er for nogle mål, man vil have at der skal arbejdes imod (målene i handleplanen), men rådgiveren har også ansvar for, at familien og barnet får tilbudt den rigtige foranstaltning. Det vil sige, at rådgiveren skal sikre, at indhold og kvalitet i det påtænkte sted er tilstrækkeligt.

I dette felt opstår en hel række snitfladeproblemer. Disse problemer blev især påpeget under en dialog med praktikergruppen, som påpegede, at der er mange snitflader i Århus kommune i forhold til, hvem der gør hvad i samarbejdsrelationerne mellem

rådgiverne og eksempelvis skolen og foranstaltningerne. Det fortælles videre, at det i forbindelse med disse snitflader ikke er klart defineret, hvor rådgiverens ansvar slutter og andre institutioners ansvar begynder. En rådgiver i praktikergruppen siger om dette:

Der er mange snitflader i Århus kommune. Man kan godt opleve, når man kommer som ny til kommunen, at der er nogle indforståede samarbejdsrelationer, og hvis du har en anden opfattelse af dine ansvarsområder og arbejdsopgaver end den der indforståethed, så skal jeg nok hilse og sige, at du får påpeget, at det ikke er sådan, man arbejder i Århus kommune. Og der er heller ikke de klart definerede snitflader.

Nogle af de andre i praktikergruppen supplerer med at berette, at der i Århus er en netværkskultur, hvor man internt i netværket definerer, hvem der har ansvar for hvad. Praktikergruppen beskriver, at dette kan gøre det svært for de nye medarbejdere, der endnu ikke kender netværkene, at begå sig i samarbejdsrelationerne.

Praktikergruppen fortæller videre, at der stort set ikke er skrevet noget ned omkring, hvor snitfladerne er, og at en skriftlig og let tilgængelig beskrivelse af dette givetvis vil gøre det lettere for de nye medarbejdere at begå sig i samarbejdsrelationerne.

Også i analysen af journalerne anedes snitfladeproblemer, særligt på den måde, at foranstaltningernes rapporter heller ikke altid var stringente hvad angik nedskrevne og adskilte beskrivelser, analyser og vurderinger. Især manglede der beskrevne analyser i mange af rapporterne fra foranstaltningerne. Det vil formentlig betyde, at hvis der blev arbejdet med et mere fælles fagligt grundlag både på myndighedsniveau og på leverandørniveau, ville samarbejdet mellem de to niveauer sandsynligvis kunne forbedres.

Problemet blev dog ikke belyst til bunds, hvorfor det vil være relevant at undersøge disse problematikker lidt mere i anden del af dette forskningsprojekt¹³.

5.5 Interne instrukser

Der blev i interviewene med rådgiverne og afdelingslederne spurgt ind til de interne instrukser, og hvorvidt disse er fagligt understøttende. Det fremgik af de interviewedes besvarelser, at der er stor forskel på, hvor meget de interne instrukser bliver brugt, og ikke mindst hvornår de bliver brugt. De fleste fortæller, at de ikke bruger instrukserne ret meget, og dette gælder i lige høj grad for rådgiverne og afdelingslederne. Nogle bruger instrukserne om egenbetaling, og nogen bruger de instrukser, der omhandler

¹³ Snitfladeproblematikken var ikke oprindeligt en del af de emner, der i interviewene blev spurgt ind til, og derfor er materialet om dette sparsomt. Det er dog intensionen, at vi forfølger denne problematik i det videre forløb.

gravide sindslidende. Andre fortæller, at de bruger instrukserne om kontaktpersonordningen, mens andre igen tager instrukserne frem i forbindelse med anbringelser og plejefamilier. Kendetegnende er det, at de fleste rådgivere og afdelingsledere fortæller, at de bruger de interne instrukser, når de bliver i tvivl om noget i deres sagsbehandling.

Rådgiverne og afdelingslederne fortæller, at de synes at idéen om interne instrukser er god, men at der er en række praktiske forhold, der gør, at instrukserne ikke bliver brugt så meget, som det var meningen, og at de derfor ikke bliver særlig understøttende for fagligheden. Flere påpeger, at instrukserne er forældede, og de fortæller, at hvis de skal have glæde af dem, kræver det, at de bliver ajourførte. Andre fortæller, at de er blevet for lange. En rådgiver siger om dette:

Nogle er så lange, at vi næsten opgiver på forhånd. Instrukserne har tidligere været rigtig hjælpsomme, men så skete det på et tidspunkt, at de blev for omfangsrige, for der kom et juridisk krav om, at alle faldgruberne også skulle inddrages.

Det påpeges desuden i interviewene, at instrukserne er blevet sværere at finde, dels fordi der er rigtig mange, og dels fordi IT-systemet ikke er hensigtsmæssigt. En afdelingsleder siger om dette:

Vi har lavet en systematik, hvor man skal skrive et søgeord, og pludselig så får man 10 instrukser. Nu ved jeg nogle gange, hvad det er, jeg skal finde, men alligevel har jeg nogle gange givet op, og så har jeg ikke fundet den, jeg ville.

I denne forbindelse fortæller flere, at de synes, at instrukserne er for svære at finde, og at de i stedet ofte vælger at spørge en kollega til råds, når de er i tvivl. Endelig fortæller nogle af rådgiverne og afdelingslederne, at de i det daglige ikke orienterer sig så meget mod de interne instrukser, men at de i stedet bruger loven som retningslinje.

Det må således vurderes, at rådgiverne angiver en række praktiske problemer, der bevirker, at der er stor forskel på, i hvilket omfang de interne instrukser anvendes, og at de derfor ikke i særlig høj grad er understøttende for den faglige praksis.

Informanterne i praktikergruppen deler rådgivernes og afdelingsledernes opfattelser af, at de interne instrukser ikke bliver brugt i det omfang, det var tiltænkt. Og de fortæller ligeledes, at det skyldes, at instrukserne dels kan være svære at finde og desuden ikke altid er opdaterede. Det fortælles dog også, at man i øjeblikket er i gang med opdateringen.

5.6 Konklusion på faglig ledelse og ønsker til udvikling af faglighed

- Der er et udbredt ønske fra både faglige ledere og rådgivere om at få mere faglig ledelse og et mere fælles fagligt grundlag
- Der ser ud til at være behov for at koordinere efter- og videreuddannelsesaktiviteterne samt udvikle en praksis for videndeling, således at den viden de, der går på efter- og videreuddannelse får, deles med kollegerne.
- Der ser ud til at være praksis for at sætte mange projekter i gang i Århus Kommune, og der er et ønske fra rådgiverside om, at disse bliver fulgt til dørs.
- Der er mange samarbejdsflader mellem rådgivere og samarbejdspartnere på skoler og daginstitutioner samt med foranstaltningsdelen. Det fremgår, at disse snitflader ikke er beskrevet, således at det er uklart, hvem der gør hvad. Det ser desuden ud som om, at det ville gavne samarbejdet at foranstaltningerne blev inddraget i at udvikle et fælles grundlag. Dette felt bør dog undersøges nærmere.
- Rådgiverne bruger ikke de interne instrukser i særlig høj grad, i deres faglige arbejde, fordi instrukserne, efter deres vurdering, er for lange, forældede og for svære at finde. Karin Kildedal gennemlæste omkring 30 instrukser, og vurderer på baggrund heraf, at de er både klare, overskuelige og opdaterede. Det kunne se ud som om, at den manglende brug kan handle om vaner, besvær med at finde dem og andre praktiske problemer.

6 De politiske rammers betydning for arbejdet

6.1 Politikerne render fra det, de siger

Spørgsmålene omkring rådgivernes og afdelingsledernes opfattelse af politikerne kom som nævnt i høj grad til at handle om de begivenheder, der har fundet sted i forbindelse med de sager (bl.a. Mads-sagen) fra Århus kommune, der har været fremme i pressen. I modsætning til oplevelsen af ledernes måde at forholde sig på, føler mange af de rådgivere, vi interviewede, sig svigtet af det politiske niveau, og de synes, at politikerne render fra det, de siger. Det lyder blandt andet:

Vi har markeret os tydeligt i forhold til det, der foregik. Vi har haft [navn på en politiker] i skole og har fortalt ham, hvad vi mente om ham. Jeg blev en dag så gal, at jeg skrev til ham. Vi er utilfredse med, at de render fra det, de siger. Når [navn på en politiker] har sagt, at hans retsbevidsthed er blevet krænkede inden han har set sagen, så siger han straks, at der er noget galt med os, og at vi ikke gør, som vi skal.

Mange giver udtryk for, at de mener, at politikerne bør være bedre til at tackle pressen, og f.eks. ikke kommentere på en sag, før de har undersøgt tingenes sammenhæng internt. Flere giver udtryk for at de oplever, at det handler om underliggende partipolitiske dagsordener. Der er en således en tydelig oplevelse af, at politikerne som rådgivernes øverste arbejdsgivere ikke giver rådgiverne opbakning i forbindelse med deres arbejde, når de bliver kritiseret af pressen, og at mange af rådgiverne føler sig stødt over det forhold:

I forhold til den kritik, vi har stået mål til, så har vi fået for lidt opbakning. Respekten, som er en af de tre værdier¹⁴, mangler. Det gælder også i deres pressemeddelelser.

Opfattelsen af manglende opbakning hænger ikke bare sammen med, når politikere udtaler sig om enkeltsager, men også om en følelse af generelt at mangle opbakning i forbindelse med de arbejdsvilkår, som rådgiverne i perioder er underlagt:

Vi mangler støtte og opbakning opad i systemet til det, vi laver, for jeg tænker, at de må være vidende om, hvor stor udskiftning vi har og hvor svære betingelser, vi arbejder under. [...] Det har stødt mange, at [navn på politiker] ikke støtter sit eget personale. Vi har det her arbejde, fordi vi gerne vil hjælpe nogle børn og nogle familier, og vi knokler rent faktisk også tit for at gøre det, og så synes jeg, at vi er de første, der bliver slagtet for åben skærm, fordi han føler sig presset.

¹⁴ Der hentydes til Århus Kommunes værdigrundlag.

Rådgiverne giver udtryk for en opfattelse af, at politikerne som deres øverste arbejdsgivere er med til at sætte rammerne for det arbejde, rådgiverne udfører. Derfor bør politikerne, ifølge rådgiverne, også tage ansvar for at sikre, at rådgiverne arbejder under nogle betingelser, der understøtter fagligheden. Flere af rådgiverne giver udtryk for, at de oplever, at politikerne frakender sig dette ansvar. En rådgiver efterspørger i denne forbindelse f.eks. også borgmesterens opbakning og ansvar i forhold til rådgivernes arbejdsbetingelser.

Når der spørges ind til, hvad det er for nogle betingelser, de tænker på, fortæller rådgiverne og afdelingslederne, at det handler om den store medarbejderudskiftning samt om spareplanerne for anbringelser i 2006, som rådgivere konsekvent kalder 'Thors hammer'. Dette gennemgås i det nedenstående afsnit.

6.2 Vi ser stadig konsekvenserne af 'Thors Hammer'

Rådgiverne fortæller, at "Thors Hammer" ramte dem i 2006, og det betød, at der skulle alle spare, så alle de udgifter, der kunne udsættes, skulle udsættes. Eksempelvis blev det indført at rådgiverne altid skulle komme med et alternativ til en anbringelse og at ledelsen f.eks. bad rådgiverne om at forhandle prisen ned på plejefamilierne. En rådgiver fortæller, hvordan hun mærkede "Thors Hammer" dengang og konsekvenserne i dag:

I 2006 skulle vi spare på kontakten med familierne. Nu klandres vi, fordi vi mangler kontakten til familierne. [...] Vi er blevet en brik i det politiske spil, det er vi.

Når der spørges ind til, hvorvidt rådgiverne stadig mærker konsekvenserne af Thors Hammer eller ej, fortæller de, at det gør de. For eksempel siger nogen, at det stadig er et formelt krav, at der skal være et alternativ til en anbringelse, selvom flere af de interviewede rådgivere angiver, at det ikke længere er noget, der fylder meget i praksis, og at dette blandt andet skyldes, at lederne ikke længere går så højt op i det.

Rådgiverne fortæller også, at alle deres bevillingskompetencer blev taget fra dem i forbindelse med 'Thors Hammer', men at de har fået dem igen, hvilket, efter rådgivernes vurdering, skyldes at det var for besværligt for ledelsen at arbejde med rådgivere, der ikke havde disse kompetencer.

Flere af rådgiverne fortæller, at det, der var sværest i forbindelse med 'Thors Hammer' var, at besparelserne resulterede i, at det var økonomi og ikke faglighed, der var afgørende for, om en sag endte med anbringelse eller ej. Det fortælles herom:

I 2006 drøftede vi en gang ugentligt alle anbringelsessager for, om nogen kunne komme hjem, og det var cheferne, der sad med den store lommeregner. Jeg har et eksempel, hvor man lavede en billigere foranstaltning, der ikke fungerede.

En anden fortæller om oplevelsen af, at det faglige niveau i Århus blev sænket, fordi økonomi kom til at bestemme fagligheden:

Det har været rigtig svært, at det ikke har været faglighed, vi først og fremmest kiggede på, for det var det indtil 2006. I 2006 stod økonomien før fagligheden. Vi drøftede ikke blot, hvad der var behov for, men vi drøftede, hvad det kostede. Og det havde jeg aldrig oplevet i Århus kommune før. Vi har altid snakket økonomi, men tidligere var prioriteringen rigtig.

Flere af rådgiverne fortæller, at de i forbindelse med 'Thors Hammer' forsøgte at 'gå op imod systemet' og fortælle, at besparelserne ville få konsekvenser for det faglige niveau. Eksempelvis fortæller en af rådgiverne, at hun var i økonomiafdelingen og sige, at besparelserne ville få konsekvenser for kvaliteten af deres arbejde. En anden fortæller:

I den periode havde jeg to sager, der efter min vurdering var klare anbringelser, og dem fik jeg nej til. De sager blev anket – den ene ankede jeg, og jeg fik klokkeklart besked om, at det var en anbringelse. Og der mener jeg, at der er forskel på at være ny og at være gammel i faget i forhold til at gå op imod systemet.

Flere af rådgiverne kommenterer i denne sammenhæng, at det kom til at virke tilfældigt og utroværdigt hvilke sager, der endte med anbringelse, og hvilke der ikke gjorde, fordi ikke alle rådgivere gik 'op imod systemet'.

Jeg synes, at måden tingene blev ændret på i 2006 var problematisk. Jeg synes, at det var fint nok, at efterværnet stoppede, men måden det hele blev gjort på, var problematisk. Vi fik bare at vide, at vi skulle aflevere den og den sag, og så fik vi den og den besked, og det skulle vi så fortælle til folk. Der var ingen paragraffer med, og der var ingen klagevejledning. Der var ingenting, og det var os, der sad og skulle føre det ud i livet. Vi skulle gøre noget, som andre traf beslutninger om, og vi vidste ikke, hvorfor de havde gjort det, og det var dybt utilfredsstillende. Det virkede tilfældigt, at det lige var det, man skulle kigge på.

Også flere af de andre rådgivere fortæller, at de synes, det virkede tilfældigt, hvad man fokuserede på i forbindelse med Thors Hammers spareplaner.

6.2.1 Hvad er Thors hammer

I en drøftelse med Koordinationsgruppen forsøgte vi at finde ud af, hvor begrebet 'Thors Hammer' kom fra og dermed også hvilke krav, der fulgte med denne 'hammer'. I den forbindelse fik vi udleveret et notat fra Socialministeriet af. 22. december 2003 underskrevet af den daværende socialminister Henriette Kjær, hvor kommunerne indskræpes at udgiftsvæksten på børne- og ungeområdet skal begrænses. I notatet står, at det fremgår af kommuneaftalen for 2004, at KL forpligter sig til klart og synligt at bakke op om kommunens bestræbelser på at målrette indsatsen og dæmpe udgifterne. Det står angivet, at serviceloven er en rammelov, og at der derfor ikke anvises konkrete indsatser. Det er op til den enkelte kommune at bestemme hvilke metoder, der skal prioriteres i arbejdet med børn og unge. I denne forbindelse står angivet:

Ved fastlæggelse af metoderne skal det sikres, at der i forbindelse med alle overvejelser anlægges økonomiske betragtninger. Det indebærer, at man altid skal overveje, om løsningen af de opgaver, man er forpligtet til, sker på den mest økonomiske måde.

Denne formulering følges op af en påpegning af, at kommunerne har mange frihedsgrader og kommunerne opfordres til at skelne skarpt mellem 'kan' og 'skal' opgaver samt til at vælge den mest økonomiske måde at løse familiernes og børnenes individuelle vanskeligheder på. I punktform er følgende herefter opstillet:

- Kommunalbestyrelsen kan fastsætte procedurer for sagsbehandlingen, der sikrer, at løsningen af opgaverne sker på den mest økonomiske måde inden for lovgivningens rammer.
- Kommunalbestyrelsen bestemmer hvilke metoder, der skal prioriteres i arbejdet med sårbare børn og unge.
- For så vidt angår indsatsen på de områder, hvor kommunen ikke er forpligtet til en indsats, træffer kommunalbestyrelsen politisk beslutning om, hvorvidt den skal udføres, og om hvilken kvalitet den skal have.

Senere i oplægget står det klart, at alle niveauer i en kommune – fra politiker, over ledelse til sagsbehandler – til stadighed skal udøve økonomisk ansvarlighed.

Ministeriets opfattelse af rollefordelingen beskrives derudover ved at påpege, at der skal være fokus på politisk og administrativ ledelse: "Det er en politisk opgave at prioritere, hvor mange midler der skal bruges på området, men det er en administrativ ledelses ansvar at føre denne prioritering ud i livet." Lidt senere står anført, at dette også indebærer, at sagsbehandlerne skal *have kendskab til og føle ejerskab for sammenhængen mellem indsats og økonomi*, og at sagsbehandleren skal tænke økonomi ind i overvejelserne af hvilke foranstaltninger, der skal iværksættes i forhold til det enkelte barn eller den enkelte unge.

Da det ikke helt lykkedes at styre økonomien gennem den økonomiaftale der blev indgået i 2004, vedtog regeringen i 2006 at kommuner, der ikke overholdt den mellem staten og KL vedtagne aftale om de kommunale budgetter, ville blive ramt af en strafafgift. Da Århus Kommunes budget heller ikke levede op til aftalen, blev der vedtaget en række budgetreduktioner. For socialforvaltningen var reduktionen på 11,4 mio. kr. heraf 3,5 på familieområdet. Denne reduktion blev populært betegnet for "Thors Hammer".¹⁵

6.2.2 Thors Hammer og samspillet mellem politikere og rådgivere

I vores interview stødte vi ikke på noget tidspunkt på en oplysning fra rådgiverne om dette notat og dermed heller ikke, at de i sin tid var blevet præsenteret for krav om at "tage ejerskab for sammenhængen mellem indsats og økonomi". Det siger ikke nødvendigvis noget om, hvordan der i sin tid er blevet arbejdet med at få rådgiverne til at tage ejerskab for disse besparelser. Vi var da heller ikke i besiddelse af nogle af overstående notater, da vi lavede interviewene, hvorfor der ikke blev spurgt direkte ind til det. Det, vi under interviewene fik at vide var, som det fremgår af ovenstående, at rådgiverne advarede mod besparelsen i 2006, og pegede på, at det ville gå ud over fagligheden i arbejdet. Dette forhold peger på, at de havde svært ved at "tage ejerskab" for regeringens beslutninger, og konsekvensen i Århus Kommune.

Det er indlysende, at rådgivere ansat i en dansk kommune skal rette sig efter den til enhver tid siddende regerings love og krav samt den måde, de bliver udmøntet på af lokale politikere. Men hvordan skal man som organisation håndtere at kræve at socialrådgivere "tager ejerskab" for noget, de tilsyneladende er uenige i ud fra et etisk synspunkt?¹⁶ Socialrådgivere er normalt medlem af Dansk Socialrådgiverforening og er i øvrigt bundet op af etiske regler på samme måde som f.eks. sygeplejersker. På Socialrådgiverforeningens hjemmeside henvises til IFSWs (International Federation of Social Work)¹⁷ definition af socialt arbejde. Ud fra denne definition har socialrådgiverforeningen også tilsluttet sig en principerklæring om etik i socialt arbejde, hvor der bl.a. er et afsnit om social retfærdighed. I dette afsnit står, at det er socialarbejdernes ansvar at fremme social retfærdighed, både i relation til samfundet generelt og i relation til de mennesker, de arbejder med, og at det bl.a. indebærer at sørge for at:

Ressourcer skal fordeles ret og rimeligt - socialarbejderne bør sikre sig, at de ressourcer, de har til rådighed, bliver fordelt retfærdigt og ud fra behov. Og at uretfærdig politik og praksis skal udfordres - socialarbejderne har pligt til

¹⁵ Oplysningen stammer fra et notat udarbejdet af socialforvaltningen 18. nov. 2008

¹⁶ Der refereres bl.a. til at rådgiverne giver udtryk for at i denne periode kom økonomi foran faglighed

¹⁷ <http://www.socialrdg.dk>

at underrette arbejdsgivere, politikere, embedsmænd og offentligheden om de situationer, hvor ressourcerne er utilstrækkelige eller hvor ressourcefordeling, politikker og praksis er undertrykkende, urimelige eller skadelige. (DS. Ethiske grundlag)

Det ser ud til at det også er det, der har fundet sted, nemlig at rådgiverne har gjort opmærksom på, at de ikke mente, at de kunne leve op til lovens krav efter besparelserne, fordi de kom i en situation, hvor de mente, at ressourcerne var utilstrækkelige.

På denne baggrund er det indlysende, at der kan være modsætninger mellem socialrådgiveres etiske og faglige visioner og de politiske krav om økonomisk nedskæring, som gør det vanskeligt for socialrådgiverne at 'føle ejerskab' for nedskæringer, hvis de mener, at det går ud over muligheden for at tilbyde de foranstaltninger, de vurderer, er nødvendige i den konkrete sag.

Da det er uomtvisteligt, at en kommune og dermed også den ansatte skal følge lovens og regeringens krav, handler dette om, hvordan man kan håndtere sådanne modsætninger i et samspil mellem de forskellige led i organisationen, så det bliver så konstruktivt så muligt. Med de forskellige led menes samspillet mellem ledere og politikere – ledere og medarbejdere samt forbindelse mellem politikere og medarbejdere.

Som det fremgår af interviewene med rådgiverne, ser det ud til, at der på baggrund af de af politikerne valgte besparelsen i 2006 og socialrådgivernes følelse af ikke at kunne leve op til lovens krav, opstod en kløft mellem politikere og personale. Der ser dog også ud til, at der i skrivende stund er opblødning på vej mellem politikere og rådgivere i kommunen. Således kan man læse i Socialrådgiveren nr. 19/2008, at de to fællestillidsrepræsentanter Trine Quist og Mads Bilstrup udtaler:

Siden 2006 har vi sagt, at vi ikke kunne yde en ordentlig service og overholde loven på børne- og familieområdet. Så eksploderede det hele her i foråret, hvor Århus kommune kom på forsiden af alle landets aviser med to sager, hvor kommunen kritiseredes for at have tvangs fjernet børnene for sent. Da fik vi akut fire ekstra socialrådgivere i Specialrådgivningen og lovning på 16 stillinger, som vi nu med budgetforliget er sikre på at få fra den 1. januar.

Ifølge de to fællestillidsmænd betyder det, at sagstallet nu kan komme til at matche det anbefalede max 35 sager, som Socialrådgiverforeningen anbefaler, hvilket ifølge tillidsmændene betyder, at personalet nu endelig føler sig anerkendt og hørt:

De nye bevillinger er en erkendelse fra ledelsens side af, at når man sidder med så mange sager, er det svært at nå den socialfaglige del – at give et rettidigt tilbud og få folk indkaldt rettidigt til samtale. Derfor er det glædeligt at både ledelse og politikere nu har lyttet og handlet på vores krav og argumenter.

Som det fremgår af citaterne, gør tillidsmændene klart opmærksom på, det rådgiverne siden 2006 har ment, at de ikke kunne leve op til lovens krav, og at dette er en del af årsagen til de sager, der endte i pressen. De giver også udtryk for det synspunkt, at politikerne nu har hørt og forstået behovet for flere ressourcer til området.

6.3 Konklusion på de politiske rammers betydning for arbejdet

Sammenfattende kan det siges, at rådgiverne, praktikergruppens og afdelingsledernes oplevelser af de politiske rammers betydning for deres arbejde har været overensstemmende. Disse oplevelser er sammenfattet i det følgende:

- Rådgivere og afdelingsledere giver udtryk for, at besparelserne i 2006 er gået ud over det faglige arbejde, og at de ikke har kunnet leve op til lovens krav.
- Det er forskelligt, hvordan personalet oplever kravet om, at der altid skal være et alternativ til en anbringelse. Nogle siger, at det stadig et formelt krav, andre angiver, at det ikke længere er noget, der fylder meget i praksis, og at dette blandt andet skyldes, at lederne ikke længere går så højt op i det.
- Rådgiverne og afdelingslederne skelner mellem oplevelsen af de politiske lederes og de faglige lederes måde at forholde sig til dem som personale. Der gives udtryk for, at de har oplevet opbakning fra de faglige ledere under den mediestorm, der har præget arbejdet de sidste par år.
- Rådgiverne og afdelingslederne giver udtryk for, at de har følt sig hængt ud i pressen af flere politikere, og har en oplevelse af, at rollen som politikere ser ud til at være vigtigere end rollen som leder for personalet. De efterspørger mere opbakning fra politikernes side i den slags sager.

7 Mediernes betydning for det socialfaglige arbejde

Baggrunden for at denne undersøgelse kom i gang, var som bekendt den massive pressedækning af "sagen Mads"¹⁸, og et par efterfølgende sager i Århus Kommune. Denne mediedækning af enkelte sager har sat dybe spor i det faglige arbejde i kommunen. I interviewene giver både rådgiverne og afdelingslederne udtryk for, at de oplever, at medierne har haft en stor indflydelse på rammerne for rådgivernes arbejde. De giver også udtryk for, at den måde medierne og politikere har spillet sammen på, har haft betydning. De mediesager, der har kørt på det sidste har, ifølge rådgiverne og afdelingslederne, betydet mere angst og mere bevågenhed. Disse to forskellige konsekvenser af mediernes fokus belyses i de nedenstående afsnit.

7.1 Medierne har betydet mere angst

De interviewede rådgivere og afdelingsledere har mange synspunkter på, hvad mediernes kritik af deres arbejde har betydet. Der gives først og fremmest udtryk for, at det har skabt en vis angst i dagligdagen, der handler om at være konstant lidt på vagt. I særdeleshed angst for, om der pludselig kan komme endnu en pressesag eller en klagesag ud af de sager, de hver især sidder med. En rådgiver fortæller:

Nu skal man godt nok sørge for, at ALT er rigtigt lavet. Det er angstprovokerende og stressende. Det er rigtig skidt, for det er for meget.

Og afdelingslederne fortæller:

Der er panik, for vi er bange for at ende på forsiden af aviserne. Så bare ved den mindste fejl, skal der være en underretning, for så har man da sagt det. Så jeg synes, at hele vores system er gået lidt i selvsving og er gået i panik. Vi får alle sammen drøntravlt af det. Og samarbejdsparterne optræder mere aggressivt. Det er lidt hysteri, og vi får travlt med det forkerte!

Flere andre følger op på dette og siger, at det jo på den ene side er positivt, at sørge for, at alt er behandlet rigtigt, men at det på den anden side er problematisk, når det er angsten for at få en sag på nakken, der skal styre rådgivernes arbejde og ikke faglige overvejelser der styrer det socialfaglige arbejdes kvalitet.

Der fremføres også bekymringer over, hvordan borgere i kommune kommer til at opfatte det socialfaglige arbejde i kommunen, fordi medierne, ifølge rådgiverne, har en

¹⁸ Ud over denne undersøgelse blev sat yderligere to undersøgelser i gang vedrørende sagen Mads: en juridisk og socialfaglig redegørelse foretaget af BDO Kommunernes Revision A/S samt en Faglig Audit af sagen Mads gennemført af Center for Kvalitetsudvikling Region Midtjylland.

tendens til kun at anlægge én vinkel på en sag, og at det derfor må være svært for den almindelige borger at gennemskue, hvad rådgivernes arbejde egentlig går ud på.

Når medicerne beskæftiger sig med enkeltsager i det omfang det har været tilfældet her, påvirker det også organisationens planlægning. Afdelingslederne fortæller således, at deres planlægning konstant må ændres under sådanne vilkår:

Mediesagerne betyder, at vi tit skal smide alt hvad vi har i hænderne for at lave en redegørelse inden dagen er omme. Så de aftaler, man ellers havde aftalt, det gælder både rådgivere og afdelingsledere, det kan man skrotte.

Afdelingslederne fortæller videre, at når der er en sag, hvor der skal laves en redegørelse, så skal det gå meget hurtigt, oftest indenfor en eller to dage. Deres oplevelse er, at dette skyldes, at der er opstået en kultur i Århus kommune, hvor borgerne ofte går direkte til rådmanden, hvilket i praksis betyder, at borgeren får en ekstra klagegang. Derfor kan klager og potentielle mediesager betyde, at rådgiverne skal smide alt, hvad de ellers har i hænderne og derfor kommer klagesagerne til at tage tid fra den almindelige sagsbehandling. En af afdelingslederne siger om dette:

Når vi skal bruge så lang tid på det, er der andet, der går tabt. Det er logik, men nogen gange bliver man nødt til at forklare det. Og vi har oplevet meget det sidste tre kvarte år, at prioriteringen af hvad vi skal lave, er en anden end den, der er socialfaglig.

Flere af afdelingslederne reflekterer over, om medicernes fokusering på disse sager også reelt har flyttet beslutningskompetencerne fra socialcentre i visse sager:

Nu er der kommet et kommissorium for ekspertteam, og det er ganske forfærdeligt. De skal ind over alle underretninger og alle sager under tre år. Og det betyder, at vi får en ekstra sagsgang og flere, der "kloger" sig, og som skal komme med anbefalinger. Så det flytter reelt beslutningskompetencen, men formelt ligger den hos os. Så det bliver rigtig mudret til. [...] Når ekspertteamet skal komme med anbefalinger og faglige vurderinger, er der ikke meget tilbage til os, for hvem tør gå imod et ekspertteam?¹⁹

Det ser således ud til, at mediesagerne både har betydet mere angst og efter personalets mening, også forkerte prioriteringer af deres daglige arbejde både i form af planlægning der må laves om og i form af notater, der skal laves i en fart til ledelse og politikere.

¹⁹ Ekspertteamet var endnu ikke implementeret i praksis på det tidspunkt, interviewene fandt sted, og derfor afspejler afdelingslederens udtalelse vedkommendes forventninger til ekspertteamets funktion.

7.2 Medierne har betydet mere bevågenhed

Flere af rådgiverne og afdelingslederne fortæller, at medierne også har betydet en ny kurs omkring anbringelsesområdet. Rådgiverne og afdelingslederne ser en klar tendens til, at hvor det tidligere har været målsætningen, at anbringelsestallet skulle nedbringes, og der skulle fokuseres mere på det forebyggende arbejde, virker det som om, at der efter den seneste tids mediesager, er kommet fokus på, at der skal anbringes flere. En afdelingsleder siger om dette:

Der er en før 'er-du-mors-lille-dreng' tid og en tid efter. Før er sager blevet stoppet i systemet, hvis vi for eksempel ikke nåede at få kendskab til faderen. I te tilfælde ville de kun anbringe i et halvt år, og kun hvis vi havde lavet en undersøgelse af ham. Vi kunne af gode grunde ikke nå at lave en undersøgelse [hvis faderen ikke kunne findes]. Efter Mads har jeg ikke en fornemmelse af, at de har sagt nej til nogle af vores indstillinger.

Rådgiverne og afdelingslederne fortæller, at de nu har fået bevilget flere stillinger og har fået de økonomiske ressourcer tilbage, som blev frataget dem ved spareplane i 2006, så selvom pressesagen har været ubehagelig, har den været medvirkende til, at der er kommet flere ressourcer.

Selvom rådgiverne og afdelingslederne er tilfredse med, at der er kommet mere fokus på området, spores der i interviewene en stor bekymring over, at der tilsyneladende skal mediesager til, for at der kommer mere bevågenhed og bedre vilkår for rådgivernes arbejde:

Jeg synes, at medierne har en uhyggelig stor magt, som jeg er rystet over, og jeg synes, at de politiske ledere er kørt meget med på den i stedet for lige at besinde sig. Det negative ved det er, at børns retssikkerhed ikke må afhænge af tilfældige journalister. Der burde i stedet være sikret nogle ting ved lovgivning, så det bliver mere konsistent.

På samme måde udtrykker flere af de andre rådgivere en vis ambivalens i forhold til, at de på den ene side er glade for, at der er kommet mere bevågenhed på området, men at opmærksomheden på området, på den anden side ikke burde afhænge af journalister og af journalisternes samspil med og pres på politikerne. Der gives udtryk for bekymring over, at politikernes måde at håndtere pressen på, i alt for høj grad er med til at styre arbejdet:

Hver gang der kommer et eller andet op, er det som om, at det skal køre op på højst muligt plan. Det irriterer mig, at det først er, når medierne kommer på, at der bliver kigget på sagerne.

Ligesom det var tilfældet i diskussionen om de politiske rammer, giver rådgiverne her udtryk for, at de synes, det er problematisk, at det kan være tilfældigheder og mediernes 'sager', og ikke eksempelvis lovgivning eller et højt fagligt niveau, der er afgørende for kvaliteten af sagsbehandlingen. Ligeledes udtrykkes der ønske om, at politikerne i højere grad ville undersøge en sag internt inden de udtalte sig til pressen.

7.3 Konklusion på mediernes betydning for det socialfaglige arbejde

- Det fremgår af undersøgelsen at mediernes behandling af enkeltsager de sidste par år har haft stor betydning for det socialfaglige arbejde på den måde, at rådgiverne bliver angste for at blive hængt ud i pressen. Det bliver angsten, der kommer til at styre arbejdet, og ikke fagligheden.
- Pressesager har de sidste års tid forstyrret det socialfaglige arbejde, fordi der pludselig skal laves redegørelser. På denne måde forstyrres både den daglige drift og planlægningsarbejdet.
- Rådgiverne og afdelingslederne er bekymrede over denne udvikling, både fordi det oftest er et unuanceret billede af sagsbehandlingen, der vises i pressen og desuden fordi, at denne form for bevågenhed bliver tilfældig.
- Der er blandt rådgiverne og afdelingslederne en oplevelse af, at politikernes måde at håndtere pressesager på, giver pressen en stor magt, på den måde at medierne får stor betydning for hvad politikere beslutter. På den ene side er det positivt, når der tilføres flere ressourcer, men på den anden side bliver det for tilfældigt, når det er medierne og ikke lovgivning eller det faglige niveau, der primært styrer arbejdet.

8 Samlet Konklusion

Det overordnede mål med dette forskningsprojekt er at undersøge den socialfaglige praksis i Århus kommune, hvad angår anbringelsessager og sager med omfattende afhjælpende foranstaltninger vedrørende børn i alderen 0-10 år. I samarbejdsaftalen mellem Aalborg Universitet og Århus kommune står, at undersøgelsen foregår ud fra følgende fire forskningsspørgsmål:

1. Undersøge, analysere og vurdere socialfaglige og juridiske sagsge i denne type sager.
2. Undersøge og analysere det faglige miljø og den faglige ledelse i disse sager, herunder eventuelle arbejdsbelastningsproblemer. Dette vedrører bl.a. behovet for at udarbejde 'alternativ' til den foreslåede indsats/anbringelse, og omfanget af ledelsens valg af den 'alternative' indsats. I dette ligger en undersøgelse af de redskaber og rammer, som sagsbehandleren og ledelsen har til rådighed ved valg af foranstaltning.
3. Undersøge og analysere hvilken indflydelse den politiske diskurs, i form af overordnede målsætninger, værdier og interne cirkulærer, har på arbejdet.
4. Opstille anbefalinger for den fremtidige håndtering af sager ift. børn af forældre med manglende forældreovne.

Formålet er således at afdække hvilken faglig diskurs (metoder, procedurer og tradition), der ligger til grund for arbejdet med anbringelse og andre foranstaltninger i forhold til de 0-10årige børn i Århus Kommune og diskutere denne diskurs i forhold til Anbringelsesreformens (juridiske og) faglige krav til arbejdet med anbragte børn, med vægten på de socialfaglige krav. Undersøgelsen skal fokusere på hele indsatsen - det vil sige processen fra at en sag kommer ind i forvaltningen og indtil afslutningen af forløbet.

Undersøgelsen af den socialfaglige praksis i Århus Kommune er indtil nu foregået ud fra de krav, der er oplyst i anbringelsesreformen, og ud fra en række definitioner af, hvorledes et socialfagligt grundlag kan forstås. Her er der taget udgangspunkt i, at faglig udøvelse kan defineres som en aktivitet, hvor det kræves, at der anvendes *teoretiske kundskaber* for arbejdet, og der anvendes en systematisk arbejdsmetode i form af adskillelse mellem beskrivelse, analyse, vurdering og handling. Denne forståelse af faglighed er nærmere beskrevet i bilag 1.

8.1 Konklusion på spørgsmål 1

Undersøgelsens første forskningsspørgsmål går ud på at:

Undersøge, analysere og vurdere socialfaglige og juridiske sagsgange i denne type sager.

En del af undersøgelsen er forgået ved at analysere og vurdere 47 sager. Desuden er der analyseret og vurderet ca. 30 interne instrukser. Sagerne blev udvalgt på baggrund af, at de lå inden for den kategori, hvor der var krav om udarbejdelse af en § 50 undersøgelse jf. de krav, der blev indført 1. januar 2006. Der har været tale om en bruttoliste, hvilket vil sige, at jeg har gennemgået stort set alle sager, der har været underlagt disse krav. Gennemlæsning, analyse og vurdering af alle journaler er foretaget af Karin Kildedal.

Udgangspunktet for analyse af journalerne var på forhånd, at journalen ikke nødvendigvis indeholder en beskrivelse af 'hele' det sociale arbejde i en sag. Det formodes, at der desuden foregår tanker, analyser og vurderinger, der ikke er skrevet ned i journalen. En journal siger derfor først og fremmest noget om, hvordan man fører journal, og hvorvidt redskaberne til at føre journalen med er hjælpsomme og understøttende for det praktiske socialfaglige arbejde. Dette viste sig at være rigtigt. Der var meget, der ikke kunne læses i journalerne, og som i stedet blev undersøgt i interviewene med rådgiverne. I det kommende vil jeg konkludere, hvad der så kunne aflæses af journalerne.

8.1.1 Journalerne sammenlignet med lovens krav om god forvaltningsskik

Generelt er alle journaler velordnede. Det vil sige, at alt hvad der ligger i dem, er samlet i mapper, hvor der udenpå er skrevet, hvad der ligger inden i mappen, såsom: Korrespondance, § 50 undersøgelser og handleplaner, underretninger, udtalelser fra skoler, udtalelser fra anbringelsessted, referater fra møder osv. Derimod var det meget vanskeligt at finde rundt på de ark, der var printet ud fra den elektroniske journal, som beskriver det løbende arbejde i sagen. I det følgende vil konklusionen vise hvordan journalerne vurderes, først ud fra anbringelsesreformens definitioner af krav til god forvaltningsskik og derefter ud fra fagets krav til det socialfaglige arbejde.

Journalerne vurderet ud fra lovens definitioner af god forvaltningsskik i journalarbejdet viser følgende:

- **Jf. kravene skal journalen være fyldestgørende og indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at sagsbehandleren kan foretage vurderinger, træffe afgørelser, iværksætte foranstaltninger og følge op.**
Vurderingen af de læste journaler er, at de virker fyldestgørende, hvad oplysninger angår.

- **Jf. kravene skal journalen være neutral og saglig i sine formuleringer**
Vurderingen er, at de gennemlæste journaler generelt holdt i et passende neutralt sprog.
- **Jf. kravene skal journalen være klar i sin fremstilling af, hvad der er faktiske oplysninger, og hvad der er vurderinger:**
Vurderingen er, at der oftest er en adskillelse mellem, hvad der er oplysninger, og hvad der er vurderinger. Der er dog stor forskel på, hvor lange beskrivelserne er, ligesom der er stor forskel på, hvor ofte der er en vurdering i sagen. Der er stort set ingen beskrevne analyser i sagerne, hvilket kan gøre det vanskeligt at læse sig frem til, hvordan rådgiveren er nået frem til vurderingen og dermed den løsning, der er valgt.
- **Jf. kravene skal journalen være klar i sin beskrivelse af, hvem der har givet de faktiske oplysninger, og hvornår de er afgivet:**
Vurderingen er, at i langt de fleste tilfælde fremgår det klart, hvem der har givet oplysningerne og hvornår de er afgivet.
- **Jf. kravene skal journalen være klar i sin fremstilling af, hvem der har foretaget vurderingerne, og på hvilket grundlag.**
Vurderingen er, at der som oftest er angivet, hvem der har foretaget vurderingerne. Problemet består i, at der ikke er kontinuerlige vurderinger på bestemte tidspunkter i sagerne, men at dette afhænger af den enkeltes arbejdsmåde. Det gør det samlede billede af de faglige vurderinger svære at gennemskue i forhold til det samlede forløb i sagen.
- **Jf. kravene skal journalen løbende registrere, hvad der sker i sagen**
Vurdering er, at der ser ud til at være løbende registrering i journalerne af, hvad der sker i sagerne.
- **Jf. kravene skal journalen være let at orientere sig i og danne sig overblik over.**
Vurderingen er, at sagerne alle er velordnede, hvad angår adskillelse af forskellige typer af dokumenter. Hvad angår de hvide journalark (print fra den elektroniske journal), er disse opbygget meget forskelligt, ligesom datoordenen ikke altid er kronologisk. Det gør det umådelig vanskeligt at danne sig overblik over sagerne og umuligt at sammenligne dem på tværs.

Den samlede konklusion på journalerne set ud fra lovens krav om overholdelse af god forvaltningsskik er således, at sagerne lever op til flere af disse krav. På samme måde lever de op til flere af de krav, der er i Århus Kommunes interne instrukser.

Der i dog i alle sager mangler på væsentlige områder særligt i forhold til at kunne danne sig overblik over sagen. Disse problemer skyldes fortrinsvis, at journalernes 'hovednerve' (den elektroniske journal) dels bliver ført meget individuelt og dels at datoer, på grund af den indbyggede styring, ikke er i kronologisk rækkefølge. Derfor er journalerne ofte særdeles vanskelige at orientere sig i.

8.1.2 Journalerne vurderet ud fra socialfaglige krav

Journalerne blev også analyseret i forhold til socialfaglige krav (se bilag 1). Ved denne analyse viser det sig, at journalerne er meget forskellige, idet de er prægede af en meget individuel skrivestil; nogle skriver generelt meget kortfattet og andre skriver lange passager. I forhold til fagets elementer viser det sig, at der næsten ikke findes nedskrevne analyser eller teoretiske perspektiver. Hertil kommer, at det er svært at finde en systematik i forhold til, hvad der udløser et resumé eller en vurdering. Desuden er den elektroniske journal ofte uoverskuelig, fordi datoerne ikke står i kronologisk rækkefølge.

- Sagerne er læst i forhold til følgende definition på faglig udøvelse: "At omsætte *teoretiske kundskaber* i de *rigtige handlinger* i den rigtige rækkefølge i form af *strategier og metoder* for at opnå et på forhånd defineret mål/resultat inden for et bestemt praksisfelt" (Nygren 1999). I forhold til denne definition er vurderingen, at det ikke er muligt gennem analyser af sagsakter at genfinde på skrift, hvorvidt der er anvendt teorier, etiske overvejelser, beskrivelser, analyser og vurderinger. Det formodes, at der anvendes faglige kvalifikationer, men at dette foregår andre steder end i journalen.
- På baggrund heraf konkluderes det sammenfattende, at de skriftlige journaler primært siger noget om journalens kvalitet som redskab men ikke ret meget om, hvorledes fagligheden udspiller sig i praksis.

8.1.3 Rådgiveres og afdelingslederes opfattelse af journalerne

Undersøgelsen viser at rådgiverne og afdelingslederne selv er klar over kvaliteten af deres journaler. Deres beskrivelser og vurderinger er i overensstemmelse med, hvad Karin Kildedal har konkluderet gennem analyse af sagsakterne. Det vil sige, at rådgiverne og afdelingslederne selv finder journalerne mangelfulde på visse punkter. Undersøgelsen viser derudover at:

- Journalarbejdet udarbejdes under et krav om, at journalføringen skal ske inden for 14 dage. Selvom rådgiverne opfatter dette krav som rimeligt, findes det vanskeligt at nå. Desuden opleves det i denne forbindelse, at der ofte ikke er tilstrækkeligt rum til at gøre sig de relevante faglige overvejelser. Endeligt prioriteres tid med klienterne højere end journalføringen.

- Afdelingslederne har forventninger til journalen, som ligger tæt op ad Århus Kommunes instruks, hvoraf det fremgår, at den elektroniske journal kun skal anvendes til at fastholde beslutninger, og at teoretiske betragtninger og analyser ikke skal skrives i journalen. Analyserne skal i stedet skrives i § 50 undersøgelsen og handleplanen. Ligeledes gives udtryk for, at den enkelte rådgiver gerne må udvikle sin individuelle måde at føre journal på. Et forhold der også fremgår af omtalte instruks. Rådgiverne giver ikke udtryk for at have samme klare opfattelse af, hvad der burde stå hvor.
- Undersøgelsen viser desuden at de rapporter, der indsendes af samarbejdspartnere og foranstaltninger, har en meget forskellig kvalitet og anvendes forskelligt af rådgiverne. Et af problemerne med disse rapporter er, at de heller ikke altid lever op til faglige krav.²⁰
- Rådgiverne oplever det nuværende journalsystem som meget problematisk i forhold til at understøtte fagligheden. De eksisterende elektroniske journalsystemer opfattes som utilstrækkelige.

Set fra afdelingsledernes synspunkt er man således bekendt med og accepterer, at journalskrivningen er en meget individuel proces, og at dette også er begrundet i det interne cirkulære. Samtidig fremhæves det dog af flere afdelingsledere, at man som leder også bemærker, at der er stor uensartethed, og at det kan give problemer i sagsarbejdet. Afdelingslederne ser også journalarbejdet som et felt, hvor der hele tiden bør sættes på videreudvikling samtidig med, at de giver udtryk for, at det er svært at nå at videreudvikle i en travl hverdag. Både rådgiverne, afdelingslederne og praktikerguppen beretter, at det er administrative detaljer, der i det daglige problematiserer journalskrivningen.

8.1.4 Journalskrivning i § 38/50 undersøgelsen

Der foreligger en § 50 undersøgelse i alle sager. Undersøgelserne ligger fysisk i en mappe for sig, oftest sammen med handleplanen. Alle undersøgelser og handleplaner er skrevet på det af kommunen udviklede skema. I § 50 skemaet står i den anvisende tekst, at der skal være beskrivelser og en samlet vurdering. Analysen af § 50 undersøgelserne viste følgende:

- Det var vanskeligt at finde ud af præcist hvornår en henvendelse igangsætter en § 50 undersøgelse, men fornemmelsen er, at det ofte sker relativt sent i et

²⁰ Der henvises til bilag 1.

sagsforløb i forhold til lovens intentioner. Denne observation bør undersøges nærmere.

- I alle sager ligger en udfyldt § 50 undersøgelse og en handleplan, der alle er udfyldt i forhold til Århus Kommunes skema. Indholdet af undersøgelserne og handleplanerne er af forskellig kvalitet. Der ser i nogle af handleplanerne ud til at være problemer med at definere mål, som er operationelle og målbare.
- Det elektroniske koncept der findes, hvad angår § 50 undersøgelser og handleplaner, opfattes af rådgiverne som redskaber, der ikke understøtter fagligheden, ligesom de findes uegnede til at udlevere til forældre.
- Det ser ud som om, at skemaerne til § 50 undersøgelse og handleplan ikke er indrettet efter faglige lederes forventninger til indholdet. Afdelingslederne angiver, at faglige analyser skal nedfældes i undersøgelsen og handleplanen, men selve skemaerne indeholder dog ikke begrebet analyse, eller rubrikker hvor rådgiverne opfordres til at nedfælde analyser.

Hovedkonklusionen er, at der i alle sager ligger en udfyldt § 50 undersøgelse og handleplan, der er udfyldt i forhold til Århus Kommunes skemaer, men at indholdet er af forskellig kvalitet.

8.1.5 Samlet konklusion på spørgsmål 1

Konklusionen på det første forskningsspørgsmål er, at det ikke på baggrund af journalerne er muligt at vurdere kvaliteten af det socialfaglige arbejde i anbringelsessager og sager med omfattende afhjælpende foranstaltninger, der vedrører børn i alderen 0-10 år. Det er derimod muligt at vurdere kvaliteten af redskaberne til journalskrivning og vilkårene for journalarbejdet. I punktform kan hovedkonklusionen opsummeres på følgende måde:

- Rådgivernes og de faglige lederes vurderinger af indholdet i deres journaler er stort set de samme, som forskeren har konkluderet på læsning af journalerne, nemlig at der er mangler i måden at føre journaler på, og at dette skyldes tid, herunder prioritering af direkte kontakt med klienter frem for skrivearbejdet. Desuden skyldes det, at det nuværende journalsystem er meget lidt understøttende for rådgivernes faglighed. Afdelingslederne ser også journalarbejdet som et felt, hvor der hele tiden bør sættes på videreudvikling samtidig med, at de giver udtryk for, at det er svært at nå i en travl hverdag.
- Den elektroniske journal anvendes forskelligt af de forskellige rådgivere. Dermed er journalerne meget forskellige og kan ikke sammenlignes på tværs.

Kvaliteten af den generelle socialfaglige praksis kan derfor ikke vurderes på denne måde.

- § 50 undersøgelser og handleplansskemaer anvendes forskelligt af de forskellige rådgivere, og indholdet er af forskellig kvalitet. Derfor kan de ikke sammenlignes på tværs i forhold til Århus Kommunes skema og kvaliteten i den socialfaglige praksis i undersøgelser og handleplansarbejdet kan ikke vurderes generelt.
- Det elektroniske koncept der findes, hvad angår journalføring og skemaer til § 50 undersøgelser og handleplaner opfattes som redskaber, der ikke understøtter en socialfaglig praksis, ligesom det ikke findes særlig egnet i forhold til forældres og børns delagtiggørelse.

Overordnet lever journalerne op til de juridiske krav, der er til journalskrivning, men ofte er de svære at orientere sig i, fordi den elektroniske journal som redskab ikke understøtter systematiske arbejdsmetoder. Desuden kunne man ud fra en faglig betragtning ønske sig, at der i højere grad var en fælles retning i forhold til hvor og hvornår der skrives resuméer og vurderinger, samt at der var en måde, hvorpå analyser også var synlige i journalarbejdet.

8.2 Konklusion på spørgsmål 2

Undersøgelsens andet forskningsspørgsmål er delt i to og lyder som følger:

Undersøge og analysere det faglige miljø og den faglige ledelse i disse sager, herunder eventuelle arbejdsbelastningsproblemer, samt undersøge de redskaber og rammer, som sagsbehandleren og ledelsen har til rådighed ved valg af foranstaltning.

Interviewundersøgelsen viser, at både rådgiverne selv og afdelingslederne er af den opfattelse, at der er en høj faglighed hos den enkelte rådgiver. Undersøgelsen viser også, at alle parter kan tilslutte sig den opfattelse af faglighed, som er defineret i bilag 1. Det fremgår også, at man i praksis ønsker og forsøger at arbejde ud fra denne forståelse af faglighed. Der er imidlertid visse vanskeligheder ved at leve op til dette ønske. Undersøgelsen viser at:

- Der ikke findes et fælles teoretisk fundament for arbejdet, hvilket kan betyde, at fagligheden af sagsbehandlingens indhold og kvalitet afhænger meget af den enkelte sagsbehandlers eget teoretiske fundament.

- Ligeledes fremgår det, at der arbejdes på forskellige måder med faglige analyser både hos den enkelte og på de forskellige områdekontorer. Der spores endvidere en vis usikkerhed omkring, hvorvidt rådgiverne og afdelingslederne forstår det samme ved begrebet analyse.
- Både rådgivere og afdelingsledere udtrykker ønske om at få et mere fælles grundlæggende udgangspunkt samt tid til at implementere et sådant, så sagsbehandlingen bliver mindre afhængig af den enkelte rådgiver.
- Der er stor forskel på, hvor meget de interne instrukser bliver brugt i det faglige arbejde, og der er forskellige opfattelser af deres kvalitet i forhold til, hvorvidt de er opdaterede og hvorvidt de er svære eller lette at finde. Kendetegnende er, at de interne instrukser anvendes, når der opstår tvivl i sagsbehandlingen. Karin Kildedal har gennemlæst omkring 30 instrukser og fundet dem både klare, overskuelige og opdaterede. Det kan derfor ses ud som om, at den manglende brug handler om vaner og praktiske problemer.
- Det fremgår desuden af interviewundersøgelsen, at der i Århus kommune er praksis for at sætte mange nye projekter i gang, men at der ofte ikke følges op på disse.
- Der ser ud til at være problemer med snitfalder i samarbejdet mellem myndighedsudøverne (rådgiverne) og foranstaltningerne, og der er angiveligt ikke beskrevet, hvorledes dette samarbejde skal være organiseret. Der ser til at mangle beskrivelser af samarbejds måder i snitfladerne mellem det myndighedsudøvende led og foranstaltningsniveauet. Begge dele skal ses i lyset af, at de redskaber, der er til journalføring, ikke understøtter fagligheden.
- Der er lidt forskellige opfattelser mellem rådgiverne om, hvorvidt rådgiverne har for mange eller et tilpas antal sager. Dette bør undersøges nærmere ud fra hvordan denne oplevelse af belastning/ikke belastning hænger sammen med redskaberne for arbejdet.
- Endelig fremgår det af interviewene, at de faglige ledere forsøger at stå til rådighed for rådgiverne, og at de er gode til at give sparring. Det fremgår dog også, at lederne bruger megen tid på administration. Det er vurderingen, at det er vanskeligt at udøve faglig ledelse, når grundlaget for hvordan faget skal ledes, ikke er vedtaget som en fælles diskurs. Der er således gode intentioner fra afdelingslederens side, ligesom personalet gerne vil have mere faglig ledelse.

Kommentarer til resultaterne af undersøgelsen af det faglige miljø

I de senere år har jeg arbejdet med faglig udvikling på rigtig mange arbejdspladser inden for børne- og ungeområdet. Jeg har både arbejdet med døgninstitutioner, socialpædagogiske opholdssteder og kommunale børne- og ungeforvaltninger.

Jeg kan ud fra mange års erfaring beskrive forskellige typologier af faglighed på disse arbejdspladser, og jeg vil her samle dem i tre slags: Den ene type er arbejdspladser, hvor personalet generelt har ret dårlige faglige kvalifikationer, ofte fordi der er for mange medarbejdere, der ikke har fulgt efter- og videreuddannelse i mange år, og derfor er praksisudøvelsen det pågældende sted kommet langt bagefter den nuværende viden, der er på området. Denne type arbejdsplads kræver tilførsel af ny viden. Den anden type ligger så at sige i den anden ende, det er nemlig den arbejdsplads, der har et fælles teoretisk grundlag og fælles værdier, der er implementerede så grundigt, at de både er skriftliggjorte, så nye medarbejdere kan komme ind i arbejdet ad den vej og 'sidder så meget i væggene', at det er nemt at komme ind i den daglige praksis. Samtidig bevirker det, at teorierne og værdierne er grundigt implementerede, at den nye medarbejder kan stille kritiske spørgsmål til fagligheden.

Den tredje type arbejdsplads er den type, jeg har mødt flest af. De er kendetegnede ved, at der er stor faglighed hos den enkelte, men at der er ikke noget fælles fagligt grundlag i form af teorier eller værdier, og derfor har personalet ikke et fælles sprog. Mit billede af en sådan organisation er ofte, at her er en masse kvalificerede medarbejdere, men de flyver så at sige rundt som små satellitter hver for sig. Det er en såre almindelig praksis, som har været accepteret i det sociale arbejde i Danmark i mange år. De sidste år har det ofte været omtalt på den måde, at der er alt for mange 'privatpraktiserende' socialrådgivere (og pædagoger) i socialt arbejde.

Under denne sidste kategori vil jeg vurdere, at Århus Kommune befinder sig. Det er således ikke min vurdering, at det socialfaglige niveau i Århus Kommune er meget lavt – måske endda tvært imod. Men der er for lidt fælles grundlag, og dermed har det faglige arbejde dårlige vilkår for udvikling og vækst. Det er min praktiske erfaring, men den underbygges af mange teorier om lærende organisationer²¹, der alle anbefaler et 'fælles sprog' som en nødvendighed for at udvikle kerneydelsen i en organisation. I det sociale arbejde handler fælles sprog om at have fælles teorier og værdier.

I dag strammes kravene til det sociale arbejde også på dette punkt. Således er der i anbringelsesreformen et direkte krav om at arbejde evidensbaseret. Det er defineret på følgende måde:

²¹ Eksempelvis Peter Senge: "Den femte disciplin". Klim 1995 eller Finn van Hauen m.fl.: "Den lærende organisation." Industriens forlag 1995.

Evidens betyder direkte oversat klarhed, og kort sagt indebærer en evidensbaseret tilgang at lægge den bedst aktuelle viden til grund, når der træffes beslutninger om at igangsætte en indsats... Den såkaldt bedste viden findes ved at gå systematisk til værks over for de forskningsresultater, der findes inde for et bestemt område (Håndbog s. 211).

Hertil kan jeg tilføje, at ikke alene aktuelle forskningsresultater er vigtige, men også velafprøvede psykologiske, sociale og sociologiske teorier må ligge til grund for arbejdet. Det kan også oplyses, at der for øjeblikket kører forsøg i syv danske kommuner, der handler om at indføre et teoretisk grundlag, der bygger på ICS (Integrated Children System), ligesom man i andre kommuner arbejder på at indføre et teoretisk grundlag for arbejdet.²²

8.3 Konklusion på spørgsmål 3

Undersøgelsens tredje forskningsspørgsmål går ud på at:

Undersøge og analysere hvilken indflydelse den politiske diskurs, i form af overordnede målsætninger, værdier og interne cirkulærer, har på arbejdet. Herunder undersøge kravet om, at der skal udarbejdes 'alternativ' til en indsats/anbringelse.

På spørgsmålet om, hvorvidt rådgiverne opfatter, om der skal foreligge alternativer til en foreslået indsats/anbringelse, blev svaret koblet til konsekvenser af kravet om besparelser i 2004 (notat fra socialministeren) og senere konkrete nedskæringer i Århus Kommune i 2006. Disse omtales af personalet som: 'Thors Hammer'.

Her kom der et krav fra politikere og ledelse om, at der i alle sager skulle beskrives alternativer til en anbringelse, og at rådgiverne, ifølge ministerens notat, skulle 'tage ejerskab' for at gennemføre disse besparelser. Det fremgik af interviewene at rådgiverne advarede imod besparelserne. Det kunne se ud som om, at dette forløb og årene efter har været med til at forplumre linjen mellem rådgiverne og politikerne, og har skabt en kløft mellem de to parter. Dette sammenholdt med problematikkerne om politikernes samspil med pressen i enkeltsager og rådgivernes oplevelse af dette, giver anledning til at undersøge samspillet mellem rådgivere og politikere nærmere med henblik på at få genoprettet tilliden.

I samme forbindelse beskriver rådgivere og afdelingsledere, at de dengang fik besked på altid at komme med et alternativ til en anbringelse, men det fremstår i interviewene uklart, hvordan dette krav i dag fungerer:

²² F.eks. har der været et samarbejde mellem undertegnede og Aalborg kommune om at indføre et teoretisk grundlag.

- Nogle rådgivere siger, at der formelt set stadig skal udarbejdes en alternativ indsats til anbringelser, mens andre siger, at dette krav ikke altid håndteres i praksis, fordi der i nogle sager ikke findes ansvarlige alternativer. Det ser ud som om, at det stadig opfattes som et krav, men at det ikke altid praktiseres.

Det skal dog i denne forbindelse anføres, at netop fordi billedet var så uklart, siger det ikke nødvendigvis noget om alle rådgiveres opfattelse, idet interviewene som bekendt kun omfatter en lille del af personalet.

Vedrørende de politiske rammers betydning for arbejdet i øvrigt

Sammenfattende kan det siges, at rådgivernes og afdelingsledernes oplevelser af de politiske rammers betydning for deres arbejde har været meget overensstemmende. Der skelnes mellem oplevelsen af, hvorledes de politiske ledere og de administrative ledere agerer. Alle interviewede rådgivere og afdelingsledere gav udtryk for, at de har følt sig bakket op af deres øverste ledere, men at de har følt sig hængt ud og svigtet af politikerne i perioden med mediernes bevågenhed for eksempel i forhold til sagen 'Mads'. Især rådgiverne giver udtryk for, at de har følt sig hængt ud i pressen, og de efterspørger mere opbakning fra politikernes side i den slags sager, ligesom de især ønsker, at politikerne sætter sig ind i sagerne, før de udtaler sig i pressen. Ud over det er konklusionerne følgende:

- Rådgiverne giver udtryk for, at besparelserne i 2006 gik ud over det socialfaglige arbejdes kvalitet, og at de derfor ikke har kunnet leve op til lovens krav. Efter presseomtalen om 'sagen mads' blev der tilført fire socialrådgiverstillinger til specialrådgivningen og med det sidste budgetforlig kommer der 1. januar 2009 16 ekstra stillinger. Fra socialrådgivernes fællestillidsmænd gives der udtryk for, at det betyder, at det gennemsnitlige sagstal vil komme til at ligge på de af socialrådgiverforeningen anbefalede 35 sager.
- Rådgiverne og afdelingslederne giver udtryk for, at der er kommet en ny tidsregning ind i kommunen, idet der er en tid før 'er-du-mors-lille-dreng' sagen og en tid efter. Det positive ved dette er, at der er bevilget flere stillinger til gavn for det sociale arbejde i Århus Kommune, så de nu mener at kunne leve op til kravene i højere grad. Det negative er, at det opleves som om, at det bliver medierne, der kommer til at bestemme indholdet i det socialfaglige arbejde.
- Rådgiverne og afdelingslederne fortæller, at medierne har haft stor indflydelse på deres arbejdsmiljø; dels har det skabt angst for ikke at gøre det rigtige og dels en følelse af mere bevågenhed. Der er stor bekymring over, at det tilsyneladende er mediernes bevågenhed, der bestemmer vilkårene for socialrådgivernes faglige arbejde og arbejdsmiljø. Rådgiverne og afdelingslederne giver udtryk for, at de

finder det problematisk, at det skal være tilfældigheder og mediernes 'sager' og ikke lovgivning eller et højt fagligt niveau, der skal være afgørende for kvaliteten af sagsbehandlingen.

Det fremgår således, at medierne har haft stor betydning for det socialfaglige arbejde i Århus Kommune på godt og ondt. Det har betydet, at de interviewede har følt opbakning fra egne ledere, men det har også skabt en kløft mellem personalet og politikerne.

8.4 Afsluttende bemærkninger

Hensigten med denne udredning var, at jeg, Karin Kildedal, skulle give et svar på, om det socialfaglige niveau i Århus Kommune sikrer, at børn og familier får en forsvarlig hjælp jf. Servicelovens bestemmelser. Som det fremgår, er det ikke muligt i denne 1. delrapport at give et klart svar på dette spørgsmål.

Når det ikke er muligt at give et klart svar, hænger det blandt andet sammen med, at forestillingen om at det faglige niveau ville kunne aflæses af journalerne, ikke holdt stik. Journalerne er ikke ført på en sådan måde, at det er muligt. Interviewene med rådgivere og faglige ledere viser, at deres opfattelse af, hvad socialfaglighed består af, er i overensstemmelse med anerkendte teoretiske krav til et fag. Interviewene viser ligeledes, at der blandt medarbejderne er en opfattelse af, at der er et højt fagligt niveau hos den enkelte, og at der er stor interesse for at søge ny viden. Interviewenes indhold og karakter giver da også undertegnede grund til at mene, at dette er tilfældet. På baggrund af den viden, der er indsamlet om det faglige niveau i Århus Kommune, er det min foreløbige vurdering, at der er meget faglighed samlet i Århus Kommune, hvad angår arbejdet med børn og familier. Dermed udføres formentlig et kvalificeret arbejde med børn og familier. Men for at sikre arbejdet og udvikle kvaliteten, er der brug for, at denne faglighed samles i en mere fælles retning.

Det fremgår endvidere, at rådgiverne selv mener, at de ikke har kunnet leve op til lovens krav efter nedskæringer i 2006, men at de mener at kunne komme til det igen med tilførsel af de ressourcer, der kommer pr. 1. januar 2009.

Desuden viser udredningen, at der er områder, der bør undersøges dybere. Der gælder for eksempel de snitflader, der er mellem myndighedsniveauet (rådgiverne) og foranstaltningerne, der skal løse mange af de opgaver og tiltag, som myndighedsniveauet finder frem til.

Ligeledes viser undersøgelsen at der, på baggrund af de sidste års hændelser, er opstået en kløft mellem rådgivere og politikere, som både har at gøre med de nedskæringer, der fandt sted i 2006 og det samspil, der har været mellem medierne og politikerne i forbindelse med de enkeltsager, der har haft pressens bevågenhed de sidste år.

9 Hvilke temaer bør der arbejdes videre med

Denne rapport udgør del 1 af det samlede aktionsforskningsprojekt. Denne rapport er en foreløbig afdækning af den socialfaglige praksis i Århus Kommune. Som det fremgår i afsnit 2, har der undervejs været dialog med såvel praktikergruppen som koordinationsgruppen, om de analyser og resultater, der dukkede op undervejs.

Som det fremgår af rapporten, er der dele af afdækningen, der direkte giver anledning til påpeging af, hvad der, ud fra en socialfaglig vinkel, umiddelbart bør tages fat på og andre områder, der bør undersøges nærmere.

Temaer, der ifølge undersøgelsen umiddelbart bør arbejdes videre med

- *Redskaber til journalføring herunder § 50 skemaer og handleplansskemaer.*
Det foreslås, at der igangsættes en proces, der kan medføre udvikling af et journalsystem, der kan understøtte socialrådgivernes faglighed og gøre journalerne mere ensartede og overskuelige.
- *Fælles fagligt grundlag*
Det foreslås, at der sker en afklaring af, om der skal indføres et fælles fagligt grundlag for arbejdet – og i givet fald hvilket – og hvordan et sådant kan implementeres i det socialfaglige arbejde i socialcentrene.

Begge dele kan forgå i en proces, hvor såvel forskerne og relevante fagpersoner fra Århus Kommune er delagtige.

Dybere undersøgelse af følgende områder

- *Undersøgelse af snitfladeproblematikker*
Snitfladeproblematikker mellem myndighedsdelen og leverandørdelen undersøges med henblik på at afdække, hvad disse består af. Formålet er at anvende denne viden til at pege på, hvordan samarbejdet mellem de forskellige fagligheder og instanser, der er i spil, kan kvalificeres.

Undersøgelse af samspillet mellem politikere, ledere og medarbejdere og medier

- Undersøgelse af politikernes opfattelse af egen rolle omkring de problemstillinger, undersøgelsen rejser i forhold til den kløft, besparelserne i 2006 skabte mellem det politiske niveau og medarbejderne, herunder medarbejdernes oplevelser af, at politik kommer til at stå over faglighed. Formålet er at skaffe viden, der anvendes til refleksioner over, hvordan et konstruktivt samspil kan skabes i de situationer, hvor der er modsætning mellem

socialrådgivernes opfattelse af fundamentet for faglighed og politikernes krav til besparelser.

- Undersøgelse af mediernes betydning for det sociale arbejdes praksis i Århus kommune. Herunder interview med udvalgte journalister om hvilke etiske overvejelser de gør sig i forbindelse med den journalistiske håndtering af enkeltsager. Formålet er at skaffe viden, der kan anvendes til overvejelser om, hvordan politikernes håndtering af pressen i fremtiden skal foregå, så det bliver faglighed og ikke mediernes strategier, der bestemmer kvaliteten af det faglige arbejde i kommunen.

10 Bilag 1 Analyse- og vurderingsgrundlag

Formålet med dette forskningsprojekt er at undersøge Århus Kommunes socialfaglige praksis ift. anbringelsessager og sager med omfattende afhjælpende foranstaltninger, som vedrører børn i alderen 0-10 år. Det er aftalt, at undersøgelsen skal foregå ved at:

- Undersøge, analysere og vurdere socialfaglige (og juridiske) sagsgange i denne type sager.
- Undersøge og analysere det faglige miljø og den faglige ledelse i disse sager, herunder eventuelle arbejdsbelastningsproblemer. Dette vedrører bl.a. behovet for at udarbejde 'alternativ' til den foreslåede indsats/anbringelse og omfanget af ledelsernes valg af den alternative indsats. I dette ligger en undersøgelse af de redskaber og rammer, som sagsbehandleren og ledelsen har til rådighed ved valg af foranstaltning.
- Undersøge og analysere hvilken indflydelse den politiske diskurs, i form af overordnede målsætninger, værdier og interne cirkulærer, har på arbejdet.

Efterfølgende skal der i forløbet:

- Opstilles anbefalinger for den fremtidige håndtering af sager ift. børn af forældre med manglende forældreevne.

Som det fremgår af ovennævnte punkter, er hensigten, at dette forskningsprojekt er delt i to faser: Først er der en afdækkende fase, hvor vi ud fra de nævnte forskningsspørgsmål søger at komme med en vurdering af det socialfaglige arbejdes kvalitet. Dernæst en fase, hvor disse resultater skal anvendes til refleksion over de eventuelle problemer, der har vist sig at være, efterfulgt af forslag til, om der er områder, der bør udvikles og opkvalificeres.

Metode

En del af forskningen foregår gennem interview med afdelingsledere, socialrådgivere og politikere og en anden del foregår ved at analysere og vurdere skriftlige sagsakter. Endelig studeres de interne cirkulærer, der er med til at styre arbejdet.

Dette dokument beskriver det teoretiske grundlag, jeg anvender som udgangspunkt for min undersøgelse, både når det drejer sig om interview, analyse af sagsakter og studier af interne cirkulærer.

Om analysen af sagsakter

Mit grundlæggende udgangspunkt for det sociale arbejde er, at journalskrivning har til hensigt at styre og udvikle et sagsforløb, men journalen dækker ikke nødvendigvis en beskrivelse af 'hele' det sociale arbejde i en sag. Det antages, at der desuden foregår

tanker, analyser og vurderinger, der ikke nødvendigvis skrives ned i journalen, og som kun kan indfanges gennem interview. En journal siger selvfølgelig noget om kvaliteten i det socialfaglige arbejde, fordi den må antages at indeholde de væsentligste pointer i, hvad der styrer et sagsforløb. Men først og fremmest siger en journal noget om, hvordan man fører journal, og dermed også noget om, hvorvidt måden, der føres journal på, er hjælpsom og understøttende for det praktiske sociale arbejde.

Et af punkterne i projektbeskrivelsen er, at jeg skal: "*Undersøge, analysere og vurdere socialfaglige og juridiske sagsgange i denne type sager.*" Der vil i dette forskningsprojekt blive lagt mest vægt på at undersøge den socialfaglige kvalitet, idet Kommunernes revision foretog en undersøgelse af Århus kommunes behandling af børnesager (november 2007), hvor der blev gennemgået 98 sager samt foretaget et større antal interview, hvor det fremgår, at kommunen i høj grad lever op til de juridiske krav.

Det følgende skrift er bygget op på den måde, at jeg først vil beskrive, hvordan jeg forstår 'faglig udøvelse' i socialt arbejde og hvilke krav, der må stilles til en sådan. Herefter beskriver jeg, hvilke krav loven stiller til en § 50 undersøgelse og endelig hvilke krav, reformen stiller til journalarbejdet, samt hvad man anser for at være god forvaltningsskik i denne forbindelse. Slutteligt opsummeres de centrale begreber i såvel krav til faglig udøvelse, herunder § 50 undersøgelsen og krav til journalskrivningen.

Kravene til socialfaglig udøvelse

I såvel interview som i analyser af sagsakterne vil jeg sætte fokus på, i hvilken grad arbejdet er foregået ud fra de krav, der stilles til udøvelse af faglig virksomhed. Udøvelsen af et fag kan defineres ved:

- "At omsætte *teoretiske kundskaber* i de *rigtige handlinger* i den rigtige rækkefølge i form af *strategier og metoder* for at opnå et på forhånd defineret mål/resultat inden for et bestemt praksisfelt – et felt som defineres af *forskellige rammer* (love, organisation, funktioner m.m.) inden for hvilket en person virker som en samfundsmæssig legitimeret udøver af en bestemt beskæftigelse" (Nygren 1999).

I nedenstående vil jeg beskrive, hvordan jeg omsætter denne definition til anvendelige begreber i undersøgelsesarbejdet.

Teoretiske kundskaber

I anbringelsesreformen er der lagt vægt på, at det sociale arbejde skal have en evidensbaseret tilgang. Dette defineres i reformen som; "at lægge den aktuelt bedste viden til grund, når der træffes beslutninger om at igangsætte en indsats." Ved begrebet '*teoretiske kundskaber*' tages der udgangspunkt i dette krav, og dermed forstås

'teoretiske kundskaber' som den viden, som anvendes i sagsarbejdet. Viden forstås bredt som både teori og forskningsresultater, men der vil være særlig fokus på den viden, der er beskrevet i anbringelsesreformen, og som reformen bygger på.

Rigtige handlinger

Ved begrebet '*rigtige handlinger*' forstås etiske overvejelser. Etiske spørgsmål drejer sig grundlæggende om de værdier, en kommune har i sit menneskesyn, og som de ansatte skal arbejde efter for at kunne beslutte, hvad der er etisk rigtigt at gøre. Værdier handler dybest set om, hvilke antagelser man har om menneskers udvikling og dermed det menneskesyn, der ligger til grund for de tilbud eller krav, der tilbydes eller stilles til den enkelte klient eller familie. I dette tilfælde vil Århus Kommunes værdier blive inddraget. De kommunale værdier for arbejdet med børn, unge og familier er beskrevet i virksomhedsplanen for 2008-09. Her kan læses følgende:

- Forældrene er ansvarlige for deres børns liv og opvækst.
- Århus kommunes indsats bygger på dialog og inddragelse af forældrene.
- Der tages altid udgangspunkt i de ressourcer, som eksisterer hos børn, unge og deres familier.
- Arbejdet med børn og unge bygger på en lokal rummelig, tidlig og koordineret indsats.
- Den, der ser problemer, har et (med)ansvar for, at de løses – den af de kommunale aktører, der har den primære rolle, har hovedansvaret.
- Omsorgen for børn og unge er ikke alene en opgave for forældre og offentlige myndigheder. Det omkringliggende samfund i form af virksomheder, foreningslivet og privatpersoner har ligeledes et medansvar – også for de mest udsatte børn og unge – og skal derfor altid inddrages.

Århus kommunes etiske perspektiver er i overensstemmelse med de krav, der stilles i loven om inddragelse. Her står i reformens bemærkninger til loven og i vejledningen, at de konkrete formål med inddragelsen er:

- At sikre, at de rigtige oplysninger ligger til grund for de beslutninger, der tages.
- At de involverede parter oplever, at de bliver taget alvorligt.
- At fremme en god proces og at de involverede parter støtter indsatsen.
- At undgå at barnet eller den unge bliver midtpunkt i konflikter mellem myndighed og familie.
- At sætte fokus på ressourcer frem for alene på problemer²³.

²³ (Almindelige bemærkninger til lovforslaget & Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier, 2006, pkt. 246 - 254).

Sammenfattende kan siges, at analysen i sagsakterne hvad angår det etiske grundlag, bl.a. vil have fokus på, hvorvidt der kan aflæses et etisk perspektiv i behandling af sagen, og hvordan og i hvilken grad det ser ud til at stemme overens med kommunens og lovens krav. Herunder er der særligt fokus på, om der er lagt vægt på en dialog mellem rådgiveren og barn/familie, der sætter lige så meget fokus på ressourcer som på problemer.

Strategier og metoder

Ved *strategier og metoder* forstås de arbejdsformer, der anses for at være grundlæggende i alt socialt arbejde, nemlig at kunne;

*Identificere, beskrive og vurdere sociale problemer, anvende kritisk og analytisk kompetence samt koordinere arbejdet og vælge metoder og tiltag, der er relevante i den enkelte situation.*²⁴

Disse kompetencer forudsættes at blive udviklet under uddannelsen til socialrådgiver og ses ligeledes i lovgivningen som krav til arbejdet. Da journalen som nævnt anses for at være et redskab, der skal medvirke til at styre det socialfaglige arbejde, lægges særlig vægt på at analysere og vurdere de skrevne journaler ud fra dette perspektiv, nemlig i hvilken grad journalerne indeholder *systematiske faglige beskrivelser og kritiske analyser, vurderinger samt deraf afledte foranstaltninger*. Disse begreber forstås på følgende måde:

- *Systematiske og faglige beskrivelser* forstås som beskrivelse af 'fakta'. Det vil sige beskrivelser af, hvad familien fortæller om deres situation, hvad forskellige fagfolk fortæller mundtligt eller i erklæringer om familiens/barnets situation. Jf. lovens krav er det vigtigt, at indsamlede oplysninger – og dermed beskrivelser - har lige så meget fokus på ressourcer som på problemer. De krav, der stilles til en beskrivelse, er jf. god forvaltningsskik desuden, at der er kildeangivelser, det vil sige, at der i journalen er en beskrivelse af, hvem der har givet de faktiske oplysninger, og hvornår de er afgivet.
- *Med kritiske og faglige analyser* menes at analysere på alle 'dele' i beskrivelserne og se dem i et helhedsperspektiv: Altså er analyse en socialfaglig handling, hvor der konstant skiftes mellem dele og helheder med henblik på at nå frem til en samlet vurdering af sagen. I denne forbindelse er det vigtigt jf. lovens bogstav at have fokus på analyser af såvel ressourcer som problemer – og hvordan dette kan ses i en helhed. Alle beskrivelser inddrages i analysen dvs. såvel rådgivers egne beskrivelser

²⁴ Bekendtgørelse om socialrådgiveruddannelsen i § 1 Stk. 2.

og oplysninger og de øvrigt involveredes beskrivelser. Ligeledes inddrages indhentede erklæringer og udtalelser fra andre fagfolk, der er i kontakt med familien og barnet samt familiens/barnets egen beskrivelse.

- *Faglig vurdering:* I en vurdering skal alle analyser inkluderes og samles til et resultat, hvor 'delene' i analysen får forskellig vægt. Dermed vil formuleringer i en vurdering ofte være, om det drejer sig om lette problemer, svære problemer, mange ressourcer, få ressourcer etc., og hvordan de står i forhold til hinanden.
- *Begrundet handling:* Den foranstaltning, der iværksættes, skal have direkte sammenhæng med analyse og vurdering. Det vil sige, at der skal iværksættes en foranstaltning, der inddrager familiens/barnets ressourcer således, at de understøttes bedst muligt i forhold til at løse de problemer, der er.

I betydningen af begrebet strategier og metoder lægges således fortrinsvis vægt på de faglige kompetencer, der omhandler at kunne håndtere en adskillelse af beskrivelse, analyse, vurdering og handling.

Krav til kvaliteten i § 38/50 undersøgelsen

Analyse og vurdering af de sager, der indgår i denne undersøgelse, tager som nævnt udgangspunkt i den lovgivning, der trådte i kraft 1. januar 2006. I denne lovgivning anses §38/§ 50 undersøgelser for at være en meget vigtig del af arbejdet. I § 50 står:

§ 50. Hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunalbestyrelsen undersøge barnets eller den unges forhold. Afgørelsen træffes med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år, jf. dog stk. 9 og § 51. *Stk. 2.* Kommunalbestyrelsens undersøgelse, jf. stk. 1, skal anlægge en helhedsbetragtning, der skal omfatte barnets eller den unges:

- udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold og venskaber og andre relevante forhold.
- *Stk. 3.* I sin undersøgelse skal kommunalbestyrelsen afdække ressourcer og problemer hos barnet, familien og netværket. For unge, der er fyldt 15 år, skal undersøgelsen afdække de særlige forhold, der skal indgå ved valg af indsats for denne aldersgruppe, jf. § 52 og § 76.

I håndbog om anbringelsesreformen står § 50-undersøgelse omtalt som: "En kvalificeret faglig og dokumenteret afdækning af, om der foreligger problemer, som bør resultere i en indsats herunder en vurdering af, hvilke forhold hos barnet eller den unge og familie, der bør være mål for indsatsen." Det præciseres, at en § 50-

undersøgelse skal danne grundlag for en begrundet stillingtagen til indgriben eller ej. Er det vurderingen, at der er behov for en foranstaltning, udarbejdes der en handleplan, inden der træffes afgørelse om foranstaltning. Beslutningen om at udarbejde en handleplan er en såkaldt procesbeslutning, der adskiller sig fra den egentlige afgørelse om iværksættelse af en foranstaltning. Sammenhængen mellem en bekymring for et barn/en ung og en foranstaltning beskrives i Håndbogen således:

Bekymringsgrundlag	§ 50 undersøgelse	Handlegrundlag for Handleplan
Den kommunale myndigheds oplysninger	Analyse	Vurdering
Underretning Henvendelse fra barnet Henvendelse fra forældrene		Afgørelse om ingen foranstaltning Afgørelse om dagforanstaltninger Afgørelse om døgnforanstaltninger

(Håndbog om anbringelsesreformen 2007 s. 57).

I håndbogen står, at der er krav til, hvad undersøgelsen skal indeholde, men at det er op til kommunen at fastlægge metoden. De indholdsmæssige krav omfatter både socialfaglige krav til, hvad der skal undersøges (jf. § 50) og juridiske krav til hvilke tidsfrister, der skal overholdes.

I Århus kommune er en del af metoden, at der er udarbejdet et skema, der anvendes i forbindelse med en § 50 undersøgelse, som skal sikre, at rådgiverne får undersøgt alle de områder, der står omtalt i loven. Der vil i undersøgelsen blive lagt særligt vægt på overgangene mellem disse tre faser – herunder de faglige analyser, der skal fremgå af § 50 undersøgelsen.

Anbringelsesreformens krav til journalarbejdet

I anbringelsesreformen beskrives, hvad hensigten med journalarbejdet skal være:

- “Journalen skal anvendes som dokumentationsredskab. For at synliggøre undersøgelsens formål og faglige grundlag er det vigtigt at beskrive, systematisere og dokumentere de oplysninger, som indgår. Væsentligt er, at der skal være en klar adskillelse mellem en beskrivelse af barnets eller den unges, familiens og netværkets problemer og ressourcer og sagsbehandlerens socialfaglige vurdering.”²⁵

Det angives endvidere, at dokumentation anses for at være data og informationer, som indsamles og forelægges med et bestemt formål, idet disse udgør den dokumentation, som ligger til grund for beslutninger og afgørelser i arbejdet med udsatte børn og unge,

²⁵ Altså samme krav som er beskrevet under punktet: ‘Strategier og metoder’.

uanset om de træffes af sagsbehandlere, ledere eller politikere, herunder børne- og ungeudvalget. Dokumentation skal indgå som en del af sagsbehandlerens arbejde, når hun eller han:

1. Fremskaffer, indsamler og beskriver informationer og observationer om barnet eller den unge og dennes familie og netværk i forbindelse med en § 50 undersøgelse.
2. Analyserer informationerne og observationerne samt tolker og vurderer barnets eller den unges behov for særlig støtte på et socialfagligt grundlag i forbindelse med en § 50-undersøgelse.
3. Udfærdiger en begrundet stillingtagen til indgriben eller ej, eventuelt udformer en handleplan, træffer afgørelse om foranstaltninger og deltager i udformningen af behandlingsplan.
4. Står for tilsyn og opfølgning på foranstaltninger, herunder beslutninger om justeringer, forlængelser og ophør af foranstaltninger. En journal er et redskab, der kan bidrage til at dokumentere centrale forhold.

Som det fremgår af reformens krav til journalarbejdet, er disse i overensstemmelse med, hvorledes socialfagligt arbejde tidligere i dette skrift er defineret.

God forvaltningsskik – når det drejer sig om journalskrivning

Journalen skal være et aktivt redskab i sagsbehandlingen, som kan bidrage til en forståelse for - og indsigt i - sagsbehandlingen og hertil gerne være et redskab hvor; "børn, unge og deres familie kan læse overvejelser og vurderinger om deres sag." Således står der i reformen, at journalen grundlæggende er tænkt som:²⁶

1. *Et beslutningsgrundlag*, hvor grundlaget og præmisserne skal beskrives, herunder bevillingsparagraf. Målgruppen er børn, unge og deres familier og netværk samt sagsbehandlere. Journalen skal sikre og synliggøre det faglige grundlag for afgørelser.
2. *Et retssikkerhedsdokument* som giver mulighed for aktindsigt. Målgruppen er børn, unge og deres familier.
3. *Et kontrolgrundlag* i forhold til ledelsens og revisionens mulighed for at kontrollere bevillingsgrundlag samt kompetence- og sagsbehandlingsregler. Målgruppen er ledelse, revision og ankesystemet.
4. *Et grundlag for evaluering* af socialforvaltningens praksis. Målgruppen er sagsbehandlere, ledere, politikere og borgere.

I arbejderne til reformen står også beskrevet, hvad der anses for at være god forvaltningsskik. Her fremgår det, at journalen skal fremstå som:

²⁶ (<http://anbringelsesreformen.servicestyrelsen.dk/wm140538>).

- Fyldestgørende; dvs. indeholde de oplysninger som er nødvendige for, at sagsbehandleren kan foretage vurderinger, træffe afgørelser, iværksætte foranstaltninger og følge op.
- Så neutralt og sagligt som muligt i sine formuleringer.
- Klar i sin fremstilling af, hvad der er faktiske oplysninger, og hvad der er vurderinger.
- Klar i sin beskrivelse af, hvem der har givet de faktiske oplysninger, og hvornår de er afgivet.
- Klar i sin fremstilling af, hvem der har foretaget vurderingerne, og på hvilket grundlag.
- Løbende registrering af hvad der sker.
- Let at orientere sig i og kunne danne sig overblik over.

Som det fremgår af reformens krav til journalarbejdet, ligger også disse tæt op ad de krav, der stilles til strategier og metoder i faglig udøvelse.

Sammenfattende kan siges, at analyserne af de 40 sager også vil foregå ud fra en analyse og vurdering af, i hvilken grad det socialfaglige arbejde i journalerne generelt opfylder god forvaltningsskik.

Opsamling

På baggrund af ovenstående beskrivelser og definitioner vil alle sager således blive analyseret og vurderet ud fra de beskrevne krav til kvalitet i den socialfaglige udøvelse af journalerne og hermed ud fra følgende punkter. I hvilken grad er der:

- Eksplicit inddraget viden i analyser og vurderinger af sagen (evidens).
- Sikret overvejelse i sagsforløbet i forhold til Århus Kommunes værdigrundlag.
- Arbejdet stringent ud fra systematiske strategier og metoder – herunder adskillelse mellem:
 - Faglige beskrivelser
 - Kritiske og faglige analyser
 - Faglige vurderinger
 - Begrundede handlinger (foranstaltninger).
- Anvendt § 50 undersøgelse som et analysegrundlag.
- Inddraget barnet jf. lovens krav.
- Generelt overholdt god forvaltningsskik (jf. krav hertil).
- Beskrivelser af følgende:
 - Indslusning i anbringelsessted.
 - Indsatsen i foranstaltningerne.
 - Samspillet med sundhedsplejerske, daginstitution, skole og andre relevante aktører i det enkelte forløb.

Kommunikationen mellem foranstaltning og myndighed i de forskellige faser.

Tilsyn med barnet

- Afslutning af forløb (hjemgivelse eller flytning af barnet).

Disse punkter er et sammendrag af, hvad der er skrevet på de foregående sider om udgangspunktet for analyser af de skriftlige journaler. Desuden vil dette danne udgangspunkt for interview med de faglige ledere og socialrådgiverne på socialcentre.

11 Bilag 2 Interviewguide

Forståelsen af faglighed

Har I læst materialet?

Ligger disse definitioner tæt på/langt fra jeres opfattelse af faglighed?

Hvor vurderer I jeres styrker og svagheder i forhold til materialet?

De interne instrukser

Er det jeres opfattelse, at de interne instrukser er brugbare?

Hvor står det, at man skal pege på flere muligheder?

Faglig sikkerhed – faglig ledelse

- Hvordan får I støtte til jeres faglige sikkerhed?
- Hvordan opfatter I begrebet faglig ledelse?
- Får I faglige ledelse – eller bestemmer I selv?
 - Den enkelte?
 - Gruppen?
- Har I efter jeres egen opfattelse en fælles faglighed?
 - På det enkelte socialcenter?
 - I hele kommunen?
- Holder I møder på tværs, hvor I taler om den faglige linie?

De politiske rammer

- Hvordan oplever I rammerne for at udøve jeres arbejde?
- Hvordan oplever I de politiske krav/den politiske diskurs?
- Hvordan oplever I den overordnede ledelses krav/diskurs?
- Er rammerne for arbejdet gode nok?
 - Antal rådgivere?
 - Økonomi - bevillinger?

Andet?