

Til Socialudvalgets medlemmer

Vedrørende input og inspiration til arbejdet med Barnets Reform

Jeg skriver til jer i min egenskab af forstander for Bagsværd Observations- og Behandlingshjem. Kort fortalt, er vores opgave at modtage spæd- og småbørn med henblik på pædagogisk og psykologisk observation, undersøgelse og udredning, hvor vi angiver, hvad der er barnets behov, sådan at barnet får den bedste behandling det rigtige sted. Det er her vigtigt at understrege, at vi taler om en meget lille gruppe børn. De allermest sårbare -børn af alkoholikere, narkomaner og psykisk syge forældre. Vi taler således om børn, der er truet i et sådant omfang, der kræver tidlig og særlig indsats og hjælp.

Vi mærker på Bagsværd Observations- og Behandlingshjem, som mange andre døgn og akutinstitutioner i Danmark, at der er sket et stort fald i antallet af anbringelser af spædbørn og småbørn, og det er bestemt ikke fordi, der bliver født færre børn af misbrugere eller psykisk syge.

Generelt er det vores indtryk, at kommunerne har taget den beslutning, at de meget nødtigt anbringer spæd- og småbørn. Det er en meget ulykkelig situation. Det er tydeligt, at der i dag er betydeligt flere af de allermest sårbare børn, som ikke får den hjælp og støtte, som de har brug for, og at vi som samfund utilsigtet kommer til at omsorgssvigte disse børn!

Vi har som fagfolk en både professionel og moralsk forpligtelse til at gribe ind over for denne helt uacceptable udvikling. Med det udgangspunkt, er arbejdet med Barnets Reform uhyre vigtigt, og vi har på Bagsværd udarbejdet et virkelighedsnært notat, som skal ses som inspiration til de – som vi ser det – nødvendige ændringer og justeringer inden for både den strukturelle og finansielle organisering af arbejdet med udsatte spæd- og småbørn, jf. vedlagte dokument.

Vi åbner naturligvis gerne dørene og/eller står til rådighed, såfremt det for udvalget måtte ønskes at komme helt tæt på den virkelighed, som både vi og de udsatte børn lever i.

Med venlig hilsen

Otto Bernt Juhl
Forstander

Input til arbejdet vedrørende Barnets Reform

Indledning

Arbejdet med de særligt udsatte spædbørn og småbørn skal til alle tider bygge på løsninger, der sikrer spædbarnet/barnets rettidighed, kontinuitet, omsorg og individualitet uafhængig af det enkelte spædbarn/barns sags kompleksitet.

Eksempler på konkrete problemstillinger

Vi anser serviceloven som et grundlæggende godt og anvendeligt udgangspunkt for at danne rammerne for en god indsats til gavn for de udsatte børn. Problemstillingen er imidlertid, at områdets organisering og finansiering af indsatsen for de udsatte børn og unge, ikke evner at løfte de pålagte opgaver samt ikke evner at efterleve de regler og intentioner, der ligger til grund for indsatsen over for denne udsatte målgruppe. En problemstilling, der desværre løbende underbygges af statistik og konkrete eksempler blandt andet i pressen.

Karen Kildedal skrev tilbage i februar 2001 et brev til Socialudvalget samt en "analyse af procedurer i børnesager" hvor hun som hovedbudskab giver udtryk for, at kommunerne ikke som organisation betragtet er velegnet til at varetage anbringelsesområdet. Herudover skriver Karen Kildedal, at kommunerne ikke har overblik over anbringelsesstederne, at de ikke har den nødvendige kompetence og ressourcer til at løfte opgaverne, at sagsbehandlerne er følelsesmæssigt belastede i dobbeltrollen mellem barn og forældre, at der mangler kontinuitet, og at der er for lidt tilsyn med anbringelserne.

Karen Kildedal peger endvidere i sin "Analyse af procedurer i børnesager" på, at forskningen - blandt andet på baggrund af bestillinger fra centraladministrationen - har rettet fokus mod sagsbehandlingen på det sociale område, herunder sagsbehandleradfærd i arbejdet med børn og unge. Her viser forskningen, at forberedelsen og planlægningen af børnesagerne generelt er mangelfuld eller simpelthen mangler. Manglerne gælder både for de forebyggende foranstaltninger og for anbringelserne.

Forskningen peger endvidere på, at det faglige beredskab til at bedømme risiko, beskrive indsatser præcist og vurdere instansernes relevans er svagt. Sagsbehandlerne foretager ofte vurderinger erfaringsbaseret ud fra, hvad de anser for gode erfaringer fra tidligere sager, og deres personlige opfattelser af det normale forældreskab og den hensigtsmæssige opdragelsesstil udgør en integreret del af deres bedømmelse. Der er store variationer i sagsbehandlerne vurderinger og valg over for identiske problemstillinger, og dette accepteres tilsyneladende blandt sagsbehandlerne som metodefrihed.

Der synes ikke at være tradition for systematisk opfølgning. Kommunerne er meget lidt opmærksomme på at føre statistik og dokumentere indsatsen på børneområdet. Kun 4 pct. fører statistik over, hvilken effekt man mener at have opnået ved indsatsen.

I nogle undersøgelser peges på, at kommunerne kun anvender en del af det foranstaltningsrepertoire, som de har til rådighed. Der anvendes således aflastning i 65 pct. af sagerne om forebyggende foranstaltninger.

Der peges fra forskningens side på et betydeligt uddannelsesefterslæb blandt sagsbehandlerne. Den eksisterende socialrådgiveruddannelse er fx ikke forskningsbaseret i modsætning til eksempelvis den svenske.

Endelig peges der på, at sagsbehandlerne skal forholde sig til modsætningsfulde socialpolitiske forventninger, som gør det vanskeligt at orientere sig entydigt mod barnets bedste. Det er i den forbindelse afgørende, at eventuelle forandringsbestræbelser retter sig mod alle niveauer, der har indflydelse på det udøvende arbejde.

- Oplevet retssikkerhed: Der skal være tillid til, at det er den rette afgørelse og tillid til den instans, der træffer afgørelsen
- Der kan være forskel på forældres retssikkerhed og barnets retssikkerhed

Faglighed

- En faglig god løsning varetager barnets tarv
- Faglighed kræver på den ene side viden om regler (juridisk ekspertise) og på den anden side viden om børn og sociale tilbud (socialfaglig ekspertise)
- En fagligt god løsning sikrer en sammenhængende indsats baseret på en helhedsvurdering og grundigt kendskab til de, på ethvert tidspunkt gældende, indsatsmuligheder såvel i normalsystemet som i mere specielle tilbud
- En fagligt god løsning indebærer overvejelser om den efterfølgende implementering

Ensartethed i beslutningerne

- Ensartede sager må ikke behandles retsligt forskelligt – derfor tæt sammenhæng til spørgsmålet om retssikkerhed
- Kræver indgående overblik over sager og over sociale tilbud
- Kræver faglig viden for at kunne vurdere, om der er tale om ensartede sager

Uafhængighed af økonomiske hensyn

- Usaglige økonomiske hensyn er, når et barn ikke får det tilbud, det har behov for
- Usaglige økonomiske hensyn kan have flere former: At et barn ikke får det tilbud, det har behov for, at et barn ikke tvangs fjernes i tilfælde, hvor der er behov for det, eller at et barn får et andet tilbud, end det har behov for – for at kommunen kan spare penge
- Saglige økonomiske hensyn er, at kommunen vurderer forskellige tilbud, der imødekommer barnets behov, og blandt disse vælger det, der giver "mest for pengene"
- Saglige økonomiske hensyn er ligeledes at lade økonomi indgå som et blandt mange andre kriterier, når den myndighedshavende instans vælger sin indsats, så længe forudsætningen om, at barnets behov imødekommes, er opfyldt.

Forstander Otto Bernt Juhl

Cand.scient.pol Marie-Louise Bjørn

Senest har Ankestyrelsen i sin undersøgelse i januar 2008 blandt andet peget på, at:

- Der ofte ikke gennemføres en grundig undersøgelse af barnets forhold, før en forebyggende foranstaltning iværksættes.
- Børnene ofte ikke høres.
- Journalerne ikke indeholder en klar beskrivelse af formålet med indsatsen.
- Der ikke er tradition for at diskutere og evaluere arbejdet.
- Der ofte ikke gennemføres undersøgelser før anbringelser.
- Der ofte ikke udarbejdes handleplaner før en anbringelse.
- Tærsklen for, hvornår et barn bør anbringes, bedømmes meget forskelligt fra sagsbehandler til sagsbehandler.
- Sagsbehandlerne har begrænset viden om foranstaltningernes effekt.
- Sagsbehandlerne har begrænset viden om, hvornår et barns udvikling er truet.
- Sagsbehandlerne er ofte meget fokuserede på de sociale problemer og glemmer ofte for eksempel sundheds- og skolerelaterede problemer.
- Inddragelse af familien halter.
- Der ikke følges systematisk op på sagerne.
- Der ikke udarbejdes statistik.

Hertil kommer de regler, der i dag ikke er tilstrækkeligt implementeret. En bedre sagsbehandling kunne således gøre, at børnene faktisk fik glæde af de rettigheder, de har i dag.

Vi betragter ovenstående problemstillinger som uændret anno 2008!

Forslag til ny organiserings- og finansieringsmodel

Forskningen peger på, at strukturer har betydning, da de sætter rammerne for de valg, individer træffer, ligesom de ofte skaber incitamenter, der fremmer en bestemt adfærd. Vi anser det derfor som nødvendigt at se på selve strukturen og rammerne for arbejdet med udsatte spædbørn og småbørn.

Karin Kildedal foreslog allerede i 2001 et system, hvor det alene er regionale centre (8-10 på landsplan), der kan træffe afgørelse om anbringelsessted. Selve sagsbehandlingen foreslås således delt i to, hvor kommunen har ansvaret indtil beslutningen om anbringelse er truffet, og herefter tager et regionalt center med den fornødne ekspertise over. Modellen skelner ikke mellem frivillige og tvangsmæssige anbringelser – alle anbringelsessager skal videre til det regionale center.

Vi opfordrer på den baggrund til, at der med Barnets Reform tages beslutning om at etablere overordnede og landsdækkende børnecentre regionalt placeret, som skal fungere som fagligt, økonomisk overordnet og styrende organ, der refererer direkte til Velfærdsministeriet. Med ét myndighedsniveau undgår man, at "aben", hvilket desværre i dette tilfælde er selve barnet, spilles fra et myndighedsniveau til et andet i de mere komplicerede sager. Centrene kunne med fordel arbejde tæt sammen med VISO samt andre institutioner med direkte erfaring inden for de meget vanskelige børneanbringelsessager.

Bedre sagsbehandling kan opnås på forskellige måder, fx gennem uddannelse, kursusvirksomhed, autorisationsordning på baggrund af uddannelse eller antallet af sager, obligatorisk rådgivning fra specialister, oplysningskampagner eller ved at stramme op på lovgivningen, så den bliver mere entydig, kombineret med stærkere kontrol af, at lovgivningen følges.

Helt konkret skal der i børnecentre være medarbejdere med forskellig faglig baggrund, og der skal løbende gennemføres **obligatorisk intern uddannelse og supervision til medarbejderne**. Samtidig skal der gennemføres **obligatoriske kurser udadtil fx til forældre**, personale på anbringelsessteder, og arbejdet med børn, fx behandlingssamtaler skal udvikles. Børnecentre skal ligeledes indrette lokaler til overvåget samvær.

Det er på tide, at der **tages fat i de relevante fagforeninger og uddannelsesinstitutioner** med krav om et medansvar for at uddanne og informere de respektive faggrupper (sagsbehandlere, forvaltningschefer, AC'ere mv.) om både deres egne **rettigheder** men i lige så høj grad om de **pligter** og det ansvar, der følger et arbejde med udsatte spædbørn og småbørn. Det er helt uacceptabelt, at der ikke på uddannelserne samt i fagforeningerne er en helt klar politik på dette område.

Der skal i børnecentre indsamles forskningsresultater og viden om praksis på anbringelsesområdet, således at centrene kan kvalificere og udvikle arbejdet på et langt mere dokumenteret og forskningsbaseret grundlag end i dag.

Sagsbehandlingen frem til anbringelsesbeslutningen kan være uændret. Dog ændres det således, at der **indføres en nul-tolerance** over for de kommuner, der ikke handler ansvarligt og rettidigt. Såfremt den pågældende kommune ikke varetager en grundig sagsbehandling som lovgivningen foreskriver, overtager det regionale center og supplerer, hvis ikke kommunens sagsbehandling er tilstrækkelig. Herudover skal den pågældende kommune/forvaltning indberettes til fx ankestyrelsen, som vil gennemgå sagen og drage de nødvendige konsekvenser.

Kommunerne kan med fordel varetage de "lette" børnesager ved at arbejde fokuseret med tidligt opsporende og forebyggende indsats. Her kunne man med fordel lade sig inspirere af modellen for **familieambulatorierne** på Hvidovre Hospital/Rigshospitalet. Og i den forbindelse kæde **sundhedsplejeordningen** tæt sammen med det efterfølgende og ikke mindst opfølgende indsats.

Alle sager overgår til et børnecenter, når beslutningen om anbringelse er truffet i kommunen. Børnecentret skal have overblik over viften af anbringelsesmuligheder inden for regionens område, og det skal have ekspertise mht. tilsyn.

Ankesystemet antages uændret i tvangssagerne. Det vil betyde, at børnecentrenes afgørelser kan ankes til ankestyrelsen og videre til landsretten. Man kan forestille sig, at det følger af forslaget, at ankesystemet skal ændres for så vidt angår de frivillige anbringelser, så de følger de tvangsmæssige.

Modellen kan styrke sagsbehandlingen af anbringelsessager ved, at børnecentre overtager sagerne. Det kan have betydning for sagsbehandlingen af øvrige sager samt kommunens forebyggende arbejde og den sammenhængende indsats for udsatte familier.

Man har tidligere argumenteret for, at modellen indebærer en risiko for, at det kommunale ansvar for sagsbehandling – fx undersøgelse, høring af børnene og kontakt til de kommunale institutioner – svækkes, og at kommunens kendskab til lokalområdet og kontakt til familien ikke i tilstrækkeligt omfang kommer i spil, fordi det regionale center, der overtager, ikke har samme position som kommunen.

Overstående risici imødekommes gennem en skærpet dialog og samarbejde mellem kommunerne og børnecentrene, hvor en klar arbejds- og kompetencefordeling giver hver part mulighed for at holde fokus på de områder, der passer til det pågældende myndighedsniveaus kompetencestruktur og ressourcer. Der er således tale om en hensigtsmæssig arbejds- og opgavefordeling mellem de forskellige myndigheds- og kompetenceniveauer der over tid vil skabe god mening i det social-administrative arbejde med de udsatte grupper. Herudover skal indsatsen ses i sammenhæng med styrkelsen af uddannelsesdelen.

Det er i den forbindelse bydende nødvendigt, at der arbejdes med **fokusering, forenkling og præcisering af reglerne tavshedspligten**. På nuværende tidspunkt fungerer fortolkningen af reglerne om tavshedspligt som en stopper for relevant og koordineret samarbejde myndighederne imellem samt som en mulighed for at skjule ikke-handlen på indberetninger mv.

Modellen taler for, at det er centrene, der har både beslutningskompetencen og det økonomiske ansvar i anbringelsessagerne. Kommunerne bibeholder såvel fagligt som økonomisk ansvar for de sager, der fortsat vil være placerede i kommunen, fx de forebyggende foranstaltninger.

Der oprettes en **uafhængig og hurtigreagerende kontrol- og tilsynsfunktion**, der med øjeblikkelig varsel kan gå ind i en sag, hvor den ansvarlige myndighed ikke løfter sit ansvar og dermed begår offentligt omsorgssvigt.

Det skal i den forbindelse overvejes, om der er tilstrækkelig kontrol fra *uafhængige myndigheder*. De eksisterende ankeinstanser – nævnene og Ankestyrelsen – har mulighed for at tage sager op af egen drift, men denne kompetence benyttes i meget begrænset omfang. Samtidig skaber egen driftskompetence problemer med sammenblanding af Ankestyrelsens roller som henholdsvis forvaltningsmyndighed, når den tager sager op af egen drift, og ankemyndighed, når den behandler nævnenes og børn og unge-udvalgenes afgørelser som klageinstans.

Der er pt. ingen systematisk gennemgang af sagerne eller kontrol af sager, der ikke ankes. Ankestyrelsens praksiskoordinerer, men der er endnu ikke foretaget egentlig praksisundersøgelse på børneområdet. Dette kan ses som problematisk både for *fagligheden* og *retssikkerheden*.

I forlængelse heraf er der spørgsmålet om *tilsyn eller kontrol*. Det skal diskuteres, om der følges tilstrækkeligt op på indsatsen, og om indsatsen både mht. indhold og til procedurer er tilfredsstillende og i overensstemmelse med barnets tarv.

Herudover er spædbørns og småbørns retssikkerhed ikke-eksisterende idet den helt overladt til den pågældende kommune.

Overordnede principper

Som Karen Kildedahl skrev tilbage i 2001, og som i vores øjne på ny på understreges, skal ovenstående ske inden for rammen af fire overordnede kriterier for kvalitet af sagsbehandlingen i sager om udsatte spædbørn og småbørn:

Retssikkerhed

- Processuel retssikkerhed: Regler om fx høring skal overholdes, kort sagsbehandlingstid mv.
- Materiel retssikkerhed: Den rigtige løsning skal findes