

Mårslet den 2. februar 2012

Socialminister Karen Hækkerup
Christiansborg
Holmens Kanal 22
1060 København K

Som indlæg i den til stadighed igangværende debat om det offentliges opgaver og ansvar i forhold til de socialt udsatte børn, tillader jeg mig herved at sende nogle af mine overvejelser.

Jeg har i mange år arbejdet inden for dette område med meget varierede opgaver og i forskellige instanser og har på den baggrund gjort mange erfaringer, som jeg mener, vil kunne anvendes i overvejelserne i forhold til den fremtidige indsats.

Generelt tror jeg, at det er nødvendigt i en periode at holde igen med den strøm af lovændringer og ”reformer”, vi har set igennem mange år. Hvis de udsatte børn skal hjælpes relevant, er det nødvendigt, at der skabes en dybere og bredere forståelse for problemerne, så der kan findes en mere helhedspræget og sammenhængende strategi, hvor også andre ministerielle områder tænkes meget mere aktivt ind i såvel forebyggelse som ”indsats”.

Jeg mener, at det er mange og meget forskelligartede problemer, der fører til, at børn med store sociale vanskeligheder ikke får relevant hjælp – eller i hvert fald ikke får den i tide.

Jeg har derfor delt mine betragtninger ind i nogle hovedområder – vel vidende, at der er sammenfald og overlap af problemstillinger mellem områderne.

Vedr. lovændringer:

Det er klart, at der vedvarende vil være behov for lovændringer i serviceloven, men her er det af største betydning, at ændringerne ikke medfører en yderligere fragmentering af loven – i stedet burde Folketinget hellere sikre, at loven var gennemarbejdet, så reglerne og regelsættet ud fra en almindelig lovforståelse har den nødvendige indre sammenhæng og logik, så loven kan forstås og fortolkes af praksis.

Hertil kommer, at jeg meget ofte hos ikke-jurister møder den opfattelse, at nugældende lov er Barnets reform, mens den i 2006-2009 var Anbringelsesreformen. Der er således, så vidt jeg kan se, en risiko for at praktikerne bliver historieløse i sin forståelse af loven, hvilket bl.a. får en afgørende betydning i forhold til den grundlæggende forståelse for retssikkerhed, retsbeskyttelsen af barnet og tilstrækkelig sagsoplysning.

En særlig problemstilling ligger i de særlige vanskeligheder sammenstødet mellem de ”gamle” og de ”nye” bestemmelser volder, men også betingelser og begreber giver anledning til unødigt tvivl.

Af eksempler på sammenstød kan fremhæves:

- Forældreplæg om hjemme-hos-støtte i forhold til kravet om samtykke i § 52
- Den 12-åriges klageadgang – fx i en sag, hvor begge forældremyndighedsindehavere ønsker og samtykker til hjemme-hos-støtte

Af eksempler på betingelser og begreber, der skaber tvivl kan nævnes:

- Loven opstiller det præcist samme kriterium for ”udvidet rådgivning” i § 11, stk. 3 som for foranstaltninger efter § 52.
Det svækker generelt forståelsen af indholdet af kriteriet, men også forståelsen for, at man kun kan nå frem til kriteriet i § 52 gennem en undersøgelse efter § 50 svækkes – herved mister kriteriet sin værdi og troværdighed.
- § 52a, som står i kap. 11, omhandler økonomisk støtte til udgifter, der følger af rådgivning og konsulentstøtte efter § 11, stk. 3 og økonomisk støtte til bl.a. efterskoleophold samt forskellig støtte som følge af eller i sammenhæng med foranstaltninger efter § 52.
Det betyder, at der forudsættes en § 50 undersøgelse ved § 52a stk., 1 nr. 2, 1. pkt. og nr. 3 og 4, mens stk. 1, nr. 1, nr. 2. 2. pkt. og nr. 5 kan ydes uden § 50 undersøgelse.
Bestemmelsen er helt usædvanligt rodet og upræcis og skaber ikke blot unødigt tvivl og usikkerhed for praktikere, men det er også helt uigennemskueligt for borgeren, hvad forskellen er mellem ret til økonomisk ydelse til fx efterskoleophold uden § 50 undersøgelse og mulighed for støtte til efterskoleophold efter en undersøgelse iværksat med henblik på at afklare om der er brug for foranstaltninger.
- Kontinuitet – begrebet har ændret betydning gennem lovændringer (særligt ved indførelsen af § 68a), uden at det står tilstrækkeligt klart, i hvilket omfang dette har betydning ved fortolkningen af bestemmelserne som sådan – herunder hvilken betydning det har i forhold til den vejledning, kommunen er forpligtet til at give inden en anbringelse (især) med samtykke.
- Tilknytning – begrebet anvendtes indtil for nylig i den traditionelle forstand som et begreb, der siger noget om barnets evne til at skabe og fastholde relationelle tilknytninger, mens den nyere brug omhandler en tilknytning til et sted.
Begrebet om tilknytning til et sted er indført i serviceloven uden, at tilknytningsbegrebet som sådan har ændret indhold, hvilket svækker det generelle krav til teorifundering.

Vedr. implementeringstiltag

Der er ingen tvivl om, at det er en god ide at ledsage lovændringer med andre former for styringstiltag fra statens side, men jeg tror, det vil være en god ide nøjere at overveje, hvilke problemer, der ønskes afhjulpet og hvordan dette bedst gøres.

Der bruges i dag store summer på de mange forskellige typer af projekter, undervisning m.v., som bl.a. Socialstyrelsen står for, ligesom den lange række af praksisundersøgelser også er meget ressourcekrævende.

Det kunne efter min opfattelse med fordel overvejes, om denne type tiltag – i hvert fald i det nuværende omfang – er alle pengene værd og fører til de ønskede ændringer.

Der er omfattende dokumentation i teorier og undersøgelser for, at for mange krav, regler og nye tiltag kan have den modsatte effekt af den ønskede, bl.a. at en kompleks og ”uforståelig” lov ofte for ikke-jurister fører til vilkårlige og subjektive afgørelser.

I forhold til mange af de projekter, der støttes er det ofte et vilkår, at jura og et juridisk perspektiv er stærkt nedtonet eller helt fraværende. Jeg kender naturligvis ikke alle projekter, men støder jævnligt på projekter i kommuner, hvor hverken den overordnede retlige ramme eller de konkrete relevante lovbestemmelser for det område, som projektet omhandler, er inddraget relevant i projektet. Dette kan naturligvis fra et retligt perspektiv have mange og mangeartede uheldige følger, men her vil jeg blot nævne, at fraværet af retlige overvejelser, bestyrker praksis’ tro på og glæde over arbejdsmetoder, hvor ”fritsvævende tænkning” tolereres og præmieres.

Et andet eksempel er det stort anlagte ICS projekt, som er købt for dyre penge i England og som af den grund udspringer af en anden lov og retstradition end den danske. Systemet er efterfølgende forsøgt ”tillempet til dansk ret”. Desværre har en egentlig juridisk tænkning også her været ret fraværende, hvilket for det første betyder, at der ikke tages afsæt i den udmærkede systematik, som findes i den danske forvaltnings- og servicelov.

Det er i sig selv meget u hensigtsmæssigt, hvis målet bl.a. er, at ”myndighedsudøveren” skal blive bedre til at træffe korrekte afgørelser, jf. forarbejderne til Barnets Reform.

Hvad værre er, så har tillempningen til dansk ret desværre fået den form, at den socialfaglige fremstilling i vejledningen af brugen af ICS flere steder ”krydres” med kriterier, der vedrører andre regler i børnesagen end det i vejledningen omhandlede eksempel med det resultat, at de centrale kriterier (lovens formuleringer) mister deres signifikans og værdi. Dette er naturligvis et stort retssikkerhedsmæssigt problem som bl.a. kan føre til vilkårlighed og en uensartet fortolkning af loven.

Vedr. kommunernes opgaver over for børn

Jeg mener, der er en tilbøjelighed i debatten – også blandt politikere – at blande problemstillinger og opgaver sammen, så det ofte bliver til, at ”kommunen” skulle have gjort noget andet.

Hvis det reelt skal lykkes at gribe ind tidligt og sikre at udsatte børn både får gavn af de generelle tilbud og samtidig får den nødvendige individuelle støtte, må der skelnes mellem ”kommunens” forskellige sektorer og deres ansvar, kompetencer og opgaver.

Hvis de udsatte børn skal hjælpes relevant og tidligt, er det efter min opfattelse helt uomgængeligt nødvendigt, at de generelle tilbud bliver både mere bevidste om de forskellige sektorer forpligtelser, men nok så vigtigt, også påtager sig de opgaver, som de faktisk har. Fx findes der i dag en lang række sociale børnesager, hvor den sociale opgave i stort omfang går ud på at reparere

på de svigt, som fx skoleforvaltningerne udsætter barnet og familien for gennem manglende relevante skoletilbud. Samme problem kender vi i forhold til børne- og ungdomspsykiatrien.

For det sociale område kan, udover hvad der allerede er nævnt, særligt overvejes, om den vej, som Folketinget gennem mange år har fulgt med servicelovændringer og implementeringstiltag rettet mod socialforvaltningens sagsbehandling og samarbejdet om de udsatte børn kan stå alene eller om andre ministerier med fordel kunne tænke forståelsen af sektoransvarlighed ind i den generelle styring fx af de pædagogiske, undervisnings- og sundhedsmæssige områder.

Jeg er naturligvis fuldt bevidst om betingelserne for det kommunale selvstyre, men der er nok ikke megen tvivl om, at såvel den måde det kommunale arbejde er organiseret på og den lokale økonomiske styring har stor betydning for den konkrete opgavevaretagelse.

Vedr. uddannelsesområdet

Grunduddannelsen

Udover, at grunduddannelsen, som andre uddannelser, lider den skæbne, at den studerende modtager stadig mindre undervisning, understøtter de seneste bekendtgørelsesændringer desværre ikke den styrkelse af socialrådgiverens kompetencer i forhold til ”myndighedsarbejde”, som var et af de erklærede mål.

Et reduceret timetal er naturligvis en generel udfordring for alle undervisere/områder på uddannelsen, men udfordringen/problemet er nok særligt stort for juraundervisningen, da det dels er næsten umuligt for den studerende selv at læse sig til en forståelse af faget og dels fordi faget kun forstås gennem anvendelse. Med et stærkt reduceret timetal er det derfor meget vanskeligt både at nå at ”oversætte” juraen til den studerende og sikre, at den studerende lærer at omsætte juraen korrekt i det sociale arbejde.

At ”fag” helt er afskaffet i den nye studieordning og erstattet af tværfaglighed vil efter min og andre juristers opfattelse kun cementere de store vanskeligheder socialrådgivere har i forhold til konkret sagsbehandling og det kan undre, at Børnerudvalgets klare anbefalinger har ført til det nuværende resultat.

Diplom- og Masteruddannelsen

Da det i 2006 blev besluttet, at der skulle udvikles et nyt modul i børn og unge-diplomuddannelsen, var det med henblik på at styrke ”myndighedsudøverens” kompetencer i praksis og samme formål var et af de bærende elementer ved den senere indførelse af Masteruddannelsen.

Jeg har deltaget i udviklingen af begge uddannelser og undervist på begge og min optimisme og tro på, at der ad denne vej vil ske et vældigt ryk i forhold til kvaliteten af og forståelsen for *myndighedsopgaven* er væk.

Jeg er sikker på, at der foregår megen god og relevant undervisning på begge uddannelser, men et generelt løft i forståelsen for og udførelsen af den opgave, som Folketinget gennem serviceloven har pålagt kommunerne, mener jeg ikke, kan forventes ad denne vej.

Dette hænger bl.a. sammen med, at jura på begge uddannelser stort set er tildelt en rolle som ensidig "leverandør" af viden og ikke som en integreret del af læringen. Med en sådan mekanisk og "udvortes" forståelse af juraen bliver den henvist til at komme ind i nogle konfrontationstimer, hvor juristen afleverer sit budskab og sin viden og herefter overlader til andre at omsætte den til og i de konkrete sociale problemstillinger.

Der kan naturligvis fremføres mange andre relevante betragtninger og andre fag og fagpersoner vil have andre vigtige og relevante bud, men dette er mit bidrag.

Jeg står naturligvis til rådighed, hvis Ministeriet skulle ønske en uddybning eller anden form for dialog.

Med venlig hilsen

Bente Adolphsen
Lektor, cand. jur.
Langballevej 158
8320 Mårslet
bado@viauc.dk