

Københavns Kommune - Socialforvaltningen

# Opsummering af Kvalitet & Lærings arbejde 2011/2012

Til Socialudvalget, september 2013

## Indledning og rammesætning

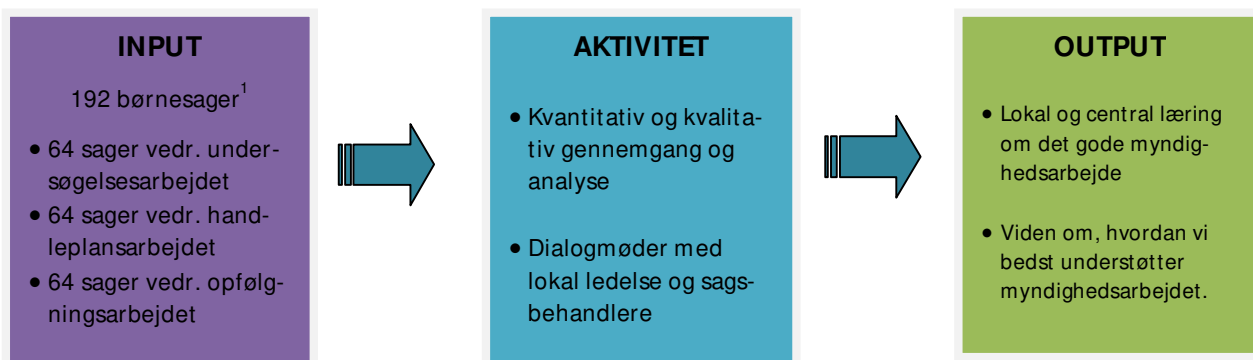
Et godt myndighedsarbejde har afgørende betydning for, om det lykkes at skabe de ønskede positive forandringer for de socialt udsatte børn, unge og familier, vi arbejder for og med. Derfor er *Udvikling af myndighedsarbejdet* et prioriteret fokusområde i Københavns Kommunes Strategi for udvikling af arbejdet med udsatte børn og familier.

En vigtig forudsætning for det gode myndighedsarbejde er, at myndighedssagsbehandlere og ledelse er i løbende faglig dialog. Det skyldes ikke mindst, at myndighedsarbejdet på børneområdet er meget komplekst; der er en omfattende lovgivning, sagsarbejdet beror i høj grad på faglige vurderinger og skøn, og arbejdet med udsatte børn og unge kan opleves følelsesmæssigt belastende.

For at skabe rammer og rum for faglige refleksioner over myndighedsarbejdet, har Socialforvaltningen i 2011 og 2012 gennemgået 192 af Socialforvaltningens børnesager, og herefter sat rammen for en faglig og læringsorienteret dialog om sagsarbejdet i de enkelte børnefamilieenheder.

Sagsgennemgangen og de efterfølgende dialogmøder er gennemført af arbejdsgruppen Kvalitet & Læring, som består af medarbejdere med socialfaglig og juridisk baggrund. Både medarbejdere og ledelse har deltaget på dialogmøderne.

Figuren nedenfor viser Kvalitet & Lærings arbejdsproces.



Bagest i opsummeringen er der en grafisk illustration af det faglige indhold af sagsgennemgangen.

Omdrejningspunktet for Kvalitet & Lærings sagsgennemgang er kvaliteten i sagsarbejdet – frem for fx tidsfrister, og fokus er på læring og udvikling – frem for på vurdering og kontrol.

Med afsæt i konkrete eksempler reflekteres der over centrale aspekter som fx:

- Indholdet af de faglige vurderinger
- Samspillet mellem lovgivningen og god social praksis, og
- Samspillet mellem sagsprocesser, arbejdsgange og solide faglige vurderinger

Det er Socialforvaltningens vurdering, at gennemgangen af og dialogen om konkrete børnesager på tværs af medarbejdere og ledelse giver både vigtig viden om den aktuelle kvalitet i sagsarbejdet og et godt afsæt for en læringsorienteret faglig dialog.

### Opsummeringens indhold

Rester af dokumentet er en opsummering af Kvalitet & Lærings arbejde. Opsummeringen sigter mod at give Socialudvalget en nuanceret beskrivelse af kvalitet og kompleksitet i Socialforvaltningens sagsbehandling i Børnefamiliecenter København.

Opsummeringen er opdelt i følgende afsnit:

- Projektets formål og gennemførelse
- Sammenhængen til Københavns Kommunes strategi på området
- Kvalitet og kompleksitet i myndighedsarbejdet
- Kvalitet i sagsarbejdet – udvalgte aspekter:
  - ✓ Samtaler med børnene/de unge
  - ✓ Afdækning og inddragelse af netværket
  - ✓ Analyser, vurderinger og konklusioner
  - ✓ Dokumentation i myndighedsarbejdet.

### Projektets formål og gennemførelse

Det overordnede formål med projekt Kvalitet & Læring er at udvikle praksis og sikre den gode sagsbehandling til gavn for barnet og familien. Det opnås ved, at projektets gennemgang af konkrete børnesager fungerer som afsæt til læring og udvikling både i den enkelte børnefamilieenhed og på tværs af Børnefamiliecenter København.

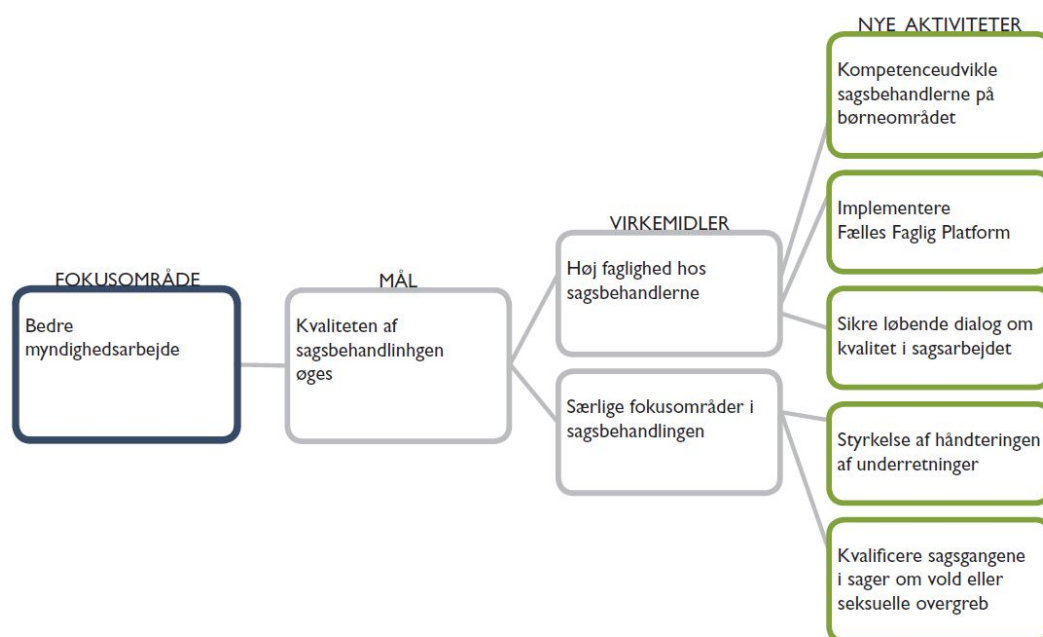
Kvalitet & Læring har gennemgået et antal sager i hver af de 8 enheder. På baggrund af en analyse og vurdering af sagerne, har Kvalitet & Læring udarbejdet et oplæg med fokus på styrker og udfordringer i sagsbehandlingen. For at styrke læringsperspektivet har oplægget taget udgangspunkt i konkrete eksempler fra de gennemgåede sager. Oplægget er først drøftet med den lokale ledelse, dvs. områdechefen, afdelingsledere og evt. socialfaglige koordinatore, som har stillet uddybende spørgsmål til resultater og eksempler og er kommet med specifikke ønsker til oplæggets indhold. Efterfølgende er der holdt et dialogmøde med enheden, hvor projektgruppen har præsenteret oplægget for både ledelsen og sagsbehandlerne. Hensigten med dialogmødet har dels været at få sagsbehandlerne kommentarer til resultaterne, og dels at bruge resultaterne til en faglig drøftelse af hvad god sagsbehandling er, og hvordan kvaliteten i sagsbehandlingen kan forbedres.

Oplevelserne og erfaringerne fra de 8 lokale dialogmøder har været positive. Værdifuld viden er blevet udvekslet, og der er blevet reflekteret over kvalitet, praksis og lovgivningens rammer for sagsbehandlingen både på ledelses- og medarbejderniveau. Den faglige chef i Børnefamiliecenter København har deltaget på dialogmøderne, således at resultater og erfaringer løbende er blevet inddraget i udviklingen af myndighedscentrets understøttelse af sagsbehandlingen.

## Sammenhængen med Københavns Kommunes strategi på området

Bedre myndighedsarbejde udgør et af fokusområderne i Københavns Kommunes strategi for udvikling af arbejdet med udsatte børn, unge og familier. En forudsætning for at levere en indsats, der hjælper det enkelte barn eller den enkelte unge, er, at forvaltningens myndighedsarbejde har høj socialfaglig kvalitet.

Nedenstående figur fra strategien viser sammenhængen mellem aktiviteter, virkemidler og mål i fokusområdet "Bedre Myndighedsarbejde". Som det fremgår af figuren er *løbende dialog om kvalitet i sagsarbejdet* blandt de prioriterede aktiviteter i fokusområdet, fordi den løbende faglige dialog er en vigtig forudsætning for at sagsbehandlerne har og udvikler deres faglighed, der atter er en forudsætning for at øge kvaliteten i sagsbehandlingen.



## Kvalitet og kompleksitet i myndighedsarbejdet

Et generelt kendetegn for børnesager er, at kompleksiteten i myndighedsarbejdet er meget højt. Det skyldes blandt andet, at der i lovgivningen er fastsat mange krav til sagsbehandlingen, og at de beslutninger, der bliver truffet, i vidt omfang beror på et fagligt skøn baseret på kendskabet til og forståelsen for barnet og familien, vurderinger fra andre fagpersoner samt socialfaglig viden. Myndighedsarbejdet forudsætter derfor indgående kendskab til og forståelse for lovgivningen, højt dokumentationsniveau i sagerne, stor indlevelsesevne samt stærke analytiske evner hos de sagsbehandlere, der udøver myndighedsarbejdet.

Lovgivningens krav fastsætter rammerne for, hvordan sagsbehandlingen skal udføres – fx at kommunen skal afholde en børnesamtale med barnet, inden kommunen træffer afgørelse om at iværksætte en foranstaltning. I nogle tilfælde er intentionerne bag regelen, og hvordan kommu-

nen skal opfylde formålet, også beskrevet i lovgivningen – fx at børnesamtalen er en høringsret for barnet, og at kommunen derfor skal forsøge at tilvejebringe barnets holdning til den påtænkte foranstaltning. I andre tilfælde må kommunen i et vist omfang selv definere, hvilket indhold – og hvilken kvalitet – der skal fyldes i lovgivningens krav – fx følger det af lovgivningen, at den børnefaglige undersøgelse skal resultere i en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger, og i bekræftende fald hvilke. Her fremgår det, at der stilles krav om, at der skal være en konklusion på den børnefaglige undersøgelse, der som minimum peger på, om der er behov for enten en forebyggende foranstaltning eller en anbringelse af barnet. Kvaliteten af den analyse, der begrundet støttebehovet, fremgår derimod ikke af lovgivningen.

## Overordnede anbefalinger fra Kvalitet & Læring

Kvalitet & Lærings arbejde bekræfter, at facetterne i sagsbehandlingen er mange og af detaljeret og kompliceret karakter, og at godt myndighedsarbejde forudsætter et højt dokumentations- og refleksionsniveau.

Erfaringerne fra Kvalitet & Læring peger på, at forvaltningen skal fastholde fokus på:

- Dokumentation i sagerne – herunder også af overvejelser og vurderinger – samt systematik og overblik i sagerne
- Understøtte sagsbehandlerne, så de har de bedst mulige forudsætninger for at omsætte kompleks lovgivning til god praksis i sagsbehandlingen.
- At den lokale ledelse og de socialfaglige koordinatore er tæt på praksis, og har de bedst mulige forudsætninger for at give sagsbehandlerne kvalificeret sparring i forhold til anvendelse af metoder og systemer samt fortolkning af lovgivning.

## Kvalitet i sagsarbejdet – udvalgte aspekter

I det følgende gennemgås 4 aspekter af myndighedsarbejdet, som Kvalitet & Læring i særlig grad har haft fokus på. Det gælder forvaltningens:

- ✓ Inddragelse af barnet/den unge
- ✓ Afdækning og inddragelse af netværket
- ✓ Analyser, vurderinger og konklusioner
- ✓ Dokumentation i myndighedsarbejdet.

## Inddragelse af barnet/ den unge

### Samtale med barnet i den børnefaglige undersøgelse

Undersøgelsen viser, at det er fast praksis, at sagsbehandler taler med barnet, når der udarbejdes en børnefaglig undersøgelse. Barnet bidrager således aktivt i denne del af processen med sit perspektiv. Brugen af værktøjet "De 3 huse" fra metoden Signs of Safety – der er et redskab der hjælper

per sagsbehandlerne til at gennemføre børnesamtaler i børnehøjde – ses også at være hyppigt forekommende i disse børnesamtaler.

### **Refleksioner fra dialogmøder med ledere og medarbejdere**

- Kvalitet & Læring har sat fokus på, at det er væsentligt, at sagsbehandleren dokumenterer sin begrundelse og vurdering, hvis sagsbehandleren vælger ikke at tale med barnet eller som minimum at se barnet (ved helt små børn).
- En beslutning om ikke at tale med barnet kan være begrundet i barnets alder/modenhed, sagens karakter eller hensyn til barnet. Det er vigtigt, at sagsbehandleren aktivt forholder sig til spørgsmålet, og eksplicit dokumenterer sine overvejelser.

### **Høring af barnet, før der iværksættes støtte ift. barnet/ familien**

Forinden der træffes afgørelse om, hvilken støtte der skal iværksættes ift. barnet/familien, fx en kontaktperson, anbringelse uden for hjemmet eller familiebehandling, skal der gennemføres en samtale med barnet. Dette er en høringsret for barnet, som følger af servicelovens § 48. Formålet med samtalen er at få klarlagt barnets egen holdning til den afgørelse om støtte, som skal træffes. Derudover er det også et formål, at sagsbehandleren får et førstehåndskendskab til det barn, som sagen drejer sig om. Som følge af, at det i Børnefamiliecenter København er praksis at tale med barnet allerede i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse, er det særligt førstnævnte formål, som sagsbehandleren skal have fokus på i § 48-samtalen.

### **Refleksioner fra dialogmøder med ledere og medarbejdere**

- Kvalitet & Læring har sat fokus på formålet med samtalen, og at samtalen skal gennemføres, før afgørelsen om støtte er truffet, da barnets ret til at blive hørt ellers mister sin betydning.
- Det er blevet klart for sagsbehandlerne, at samtalen så vidt muligt skal gennemføres uden tilstedeværelse af fx forældre eller fagpersoner af hensyn til barnets mulighed for at tale frit og uden direkte påvirkning fra andre.
- Det er vigtigt, at sagsbehandleren aktivt forholder sig til, om og i hvilke rammer samtalen kan gennemføres, og at sagsbehandleren eksplicit dokumenterer sine overvejelser og vurdering, hvis samtalen undlades – pga. barnets alder/modenhed, sagens karakter eller hensyn til barnet. Det samme gælder, hvis det af hensyn til barnet – fx for at skabe tryghed for barnet under samtalen – er nødvendigt, at andre personer er til stede.

### **Samtale med det anbragte barn som led i det personrettede tilsyn**

Når et barn er anbragt uden for hjemmet har kommunen pligt til at føre løbende tilsyn med barnets forhold under opholdet, og i den forbindelse skal kommunen tale med barnet mindst to gange årligt på anbringelsesstedet. Kommunens forpligtelse følger af servicelovens § 70, stk. 2, og i Børnefamiliecenter København er det besluttet, at det er sagsbehandleren, der har ansvaret for at gennemføre tilsynsbesøget. Formålet med tilsynsbesøget er at få indblik i barnets trivsel på stedet, få barnets eller den unges egen vurdering af situationen samt sikre, at formålet med anbringelsen af barnet opnås på det pågældende sted.

### Refleksioner fra dialogmøder med ledere og medarbejdere

- Kvalitet & Læring har sat fokus på formålet med og rammerne for at gennemføre samtalen med barnet, dvs. at den skal finde sted to gange årligt typisk som led i en opfølgning på den iværksatte indsats, og at samtalen skal foregå på anbringelsesstedet.
- Det er blevet klart for sagsbehandlerne, at samtalen så vidt muligt skal gennemføres uden tilstedeværelse af fx forældre eller personalet på stedet af hensyn til barnets mulighed for at tale frit om, hvordan han/hun har det og evt. problemer.
- Fordi samtalen typisk gennemføres umiddelbart op til, at der følges op på handleplanen for den iværksatte indsats (minimum hver 6. måned), er det nærliggende at tale med barnet om de mål, der er opstillet i barnets handleplan, i forbindelse med tilsynsbesøget.

### Nye initiativer, der styrker inddragelse af barnet/ den unge i myndighedsarbejdet

Børnefamiliecenter København er i gang med at gennemføre kompetenceudviklingsforløb for sagsbehandlerne vedrørende børnesamtaler. Kurserne omhandler såvel metode, samtaleteknikker og lovgivningskrav.

### Afdækning og inddragelse af familiens netværk

Socialforvaltningen har de seneste år satset stærkt på familie- og netværksorienterede arbejdet, da et tæt samarbejde med familien og netværket, er afgørende for at hjælpe barnet eller den unge tidligt og effektivt. Inddragelse af familiens netværk kan bidrage til at sætte fokus på ressourcerne frem for kun at se problemerne. Selvom barnet og forældrene har store problemer, finder der ofte ressourcer i familiens netværk. Af hensyn til barnet er det derfor vigtigt at få afdækket, om der i netværket er ressourcer eller relationer til barnet, som kan udnyttes til gavn for barnet.

Undersøgelsen viser, at undersøgelsesgrupperne i Børnefamiliecenter København generelt har fokus på at afdække familiens netværk, når den børnefaglige undersøgelse udarbejdes. Herudover peger undersøgelsen på, at metodeværktøjerne – genogram og netværkskort særligt, når de bruges i sammenhæng – understøtter en systematisk og grundig afdækning af familiens netværk samt en fyldestgørende dokumentation. Disse redskaber bliver i stigende grad anvendt på tværs af Børnefamiliecenter København. Der ses dog at være lokale forskelle på, hvordan der arbejdes med afdækning af familiens netværk, herunder brugen af metodeværktøjerne.

### Refleksioner fra dialogmøder med ledere og medarbejdere

- Kvalitet & Læring har sat fokus på, at det er vigtigt, at sagsbehandlerne dokumenterer netværksafdækningen, også hvor familien ikke har noget netværk samt eventuelle forsøg på at inddrage familiens netværk aktivt i form af netværksmøder o. lign., hvor forældrene ikke ønsker netværket inddraget, eller netværket ikke ønsker at blive involveret.
- Dialogen med sagsbehandlerne har skabt opmærksom på, at det er ressourcekrævende at inddrage og arbejde med familiens netværk.

### Nye initiativer for at afdække og inddrage netværket i myndighedsarbejdet

For at fremme det familie- og netværksorienterede arbejde har Socialforvaltningen/Børnefamiliecenter København besluttet, at der fremover skal tilknyttes egentlige netværkskonsulenter til hver af de 8 lokale enheder i Børnefamiliecenter København. Netværkskonsulenterne skal understøtte sagsbehandlerne – fx via kollegial sparring, undervisning og konkret hjælp – i både at afdække, skabe overblik over og ikke mindst aktivere og understøtte familiens og barnets netværk.

### Analyser, vurderinger og konklusioner i myndighedsarbejdet

En central del af myndighedsarbejdet er at analysere og vurdere bekymringer, behov og udvikling ift. barnet og familien. Dette konklusionsarbejde skal samle trådene og foretage en begrundet vurdering ud fra de typisk mange oplysninger, der løbende kommer ind i en børnesag. Konklusionsarbejdet er meget essentielt bl.a. i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse, hvor barnets og familiens støttebehov indledningsvist bliver vurderet, og når der løbende følges op på, om en indsats bidrager til, at de mål der er opstillet for barnet og familien i handleplanen opnås.

Undersøgelsen peger på, at Signs of Safety hjælper sagsbehandlerne til at gøre analysearbejdet skarpere og mere tydelig, sådan at det ikke bliver en oprensning af eksisterende oplysninger.

Dialogen med sagsbehandlerne peger på, at sagsbehandlerne løbende bruger både gruppedrøftelser og afdelingsledere til sparring ift. vurderinger i sagerne, men at disse drøftelser ikke i tilstrækkelig omfang bliver dokumenteret i sagen. Der er skabt opmærksomhed på, at det kan være en fordel at dokumentere disse overvejelser løbende med henblik på at lade dem indgå i den endelige vurdering i den børnefaglige undersøgelse eller opfølgningen på indsatsen.

### Refleksioner fra dialogmøder med ledere og medarbejdere.

Kvalitet & Læring har sat fokus på, at en del af analyse- og vurderingsarbejdet i forhold til konklusionsarbejdet i den børnefaglige undersøgelse:

- Går ud på at bruge oplysningerne om familiens netværk til at vurdere, i hvilket omfang familien og netværket er i stand til at bidrage til at klare vanskelighederne.
- Det er væsentligt at bruge vurderingen af familiens og netværkets ressourcer eller mangel på samme ift. begrundelsen for, om barnet og familien vurderes at have et støttebehov, som kræver, at der iværksættes foranstaltninger.

I forhold til konklusionsarbejdet i den løbende opfølgning på handleplanen:

- Kvalitet & Læring har sat fokus på, at analysen også skal gå på barnets udvikling siden sidste opfølgning i forhold til de opstillede mål i handleplanen.
- Der er i dialogen med sagsbehandlerne skabt opmærksomhed på sammenhængen mellem denne del af analysearbejdet og vurderingen af, om indsatsen skal foresættes i uændret form, og at opfølgningen på målene udgør grundlaget, dvs. begrundelsen, for den samlede vurdering af indsatsen.



## Nye initiativer, der styrker forvaltningens arbejde med analyser, vurderinger og konklusioner

Børnefamiliecenter København har i juli 2012 udarbejdet en *Handleplan for styrket samarbejde og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet*, som blandt andet sigter mod at skabe mere gennemsigtighed i forhold til lovkrav, forventninger og tydelig ansvarsfordeling.

Handleplanen har bl.a. fokus på at understøtte et bedre sagsoverblik, praksisnær kompetenceudvikling og styrke den lokale ledelse, så medarbejderne får lettere adgang til ledelsesmæssig opbakning og sparring.

## Dokumentation i myndighedsarbejdet

Dokumentation af sagsbehandlingsskridt – møder, samtaler, proceskrav mv. – udgør en meget stor del af sagsbehandlerens arbejde. Som følge af de mange lovgivningsmæssige proceskrav, der er tilknyttet myndighedsarbejdet i børnesagerne, er det nødvendigt at understøtte sagsbehandlingen med processkemaer og tjeklister, som sagsbehandlerne skal udfylde som en del af dokumentationsarbejdet. I Socialforvaltningen er meget af understøttelsen inkorporeret i forvaltningens it-system CSC-Social.

Det er vanskeligt at adskille faglighed og dokumentation i børnesagerne, da dokumentationen af myndighedsarbejdet udgør vurderingsgrundlaget for sagsbehandlerens arbejde såvel internt – ved sagsbehandlerskift, behandling af klagesager – som eksternt – når Ankestyrelsen, Borgerrådgiveren eller andre gennemgår sagerne. Dokumentation i myndighedsarbejdet har derfor været et centralt omdrejningspunkt for Kvalitet & Lærings arbejde og dialogen med medarbejderne og ledelsen i Børnefamiliecenter København.

Dialogen med sagsbehandlerne peger på, at der sker sagsbehandlingsskridt, som ikke i tilstrækkelig grad eller ikke tilstrækkelig præcist bliver dokumenteret i sagen, så det kan være vanskeligt at vurdere, hvad der konkret er foregået. I relation til partshøring peger dialogen med sagsbehandlerne på, at forældrene ofte bliver partshørt mundtligt på møder eller over telefonen over mange af de oplysninger, som indgår i børnesagerne, men at sagsbehandlerne har svært ved at dokumentere partshøringen tilstrækkelig tydeligt.

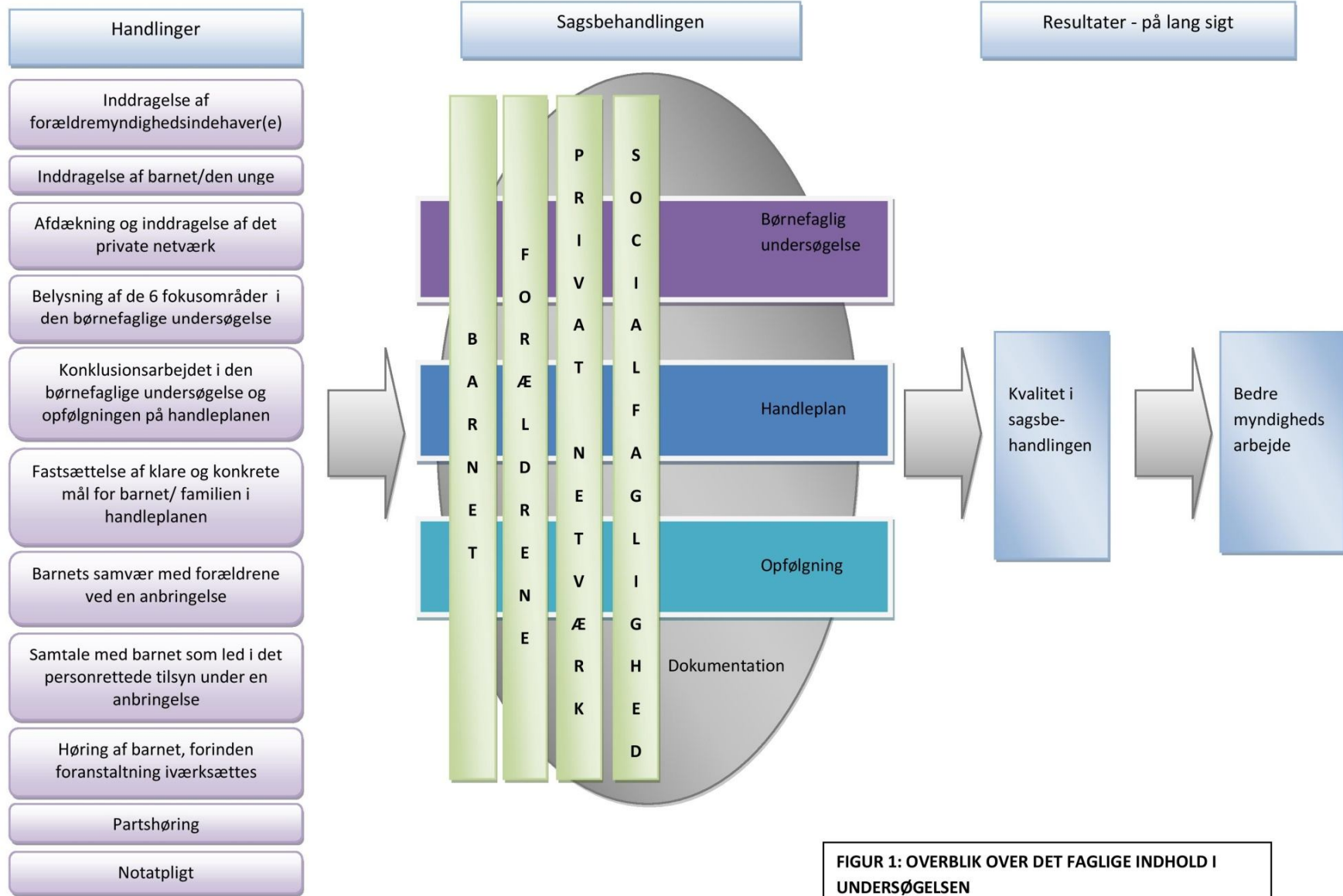
## Refleksioner fra dialogmøder med ledere og medarbejdere

- Kvalitet & Læring har generelt sat fokus på, at præcis dokumentation af møder og samtaler – fx tid, sted og mødedeltagere – er væsentlig information, som både bidrager til klarhed over et sagsforløb og i mange situationer også dokumenterer overholdelse af egentlige lovkrav – fx om der er ført tilsyn med et anbragt barn på anbringelsesstedet, og om der er talt alene med barnet.
- Formålet samt den praktiske udførelse og dokumentation af partshøring er blevet præciseret og forklaret.

### Nye initiativer, der styrker forvaltningens dokumentation i myndighedsarbejdet

Socialforvaltningens nye it-system, CSC Social, vil give en bedre understøttelse af den enkelte medarbejder i hurtigt og nemt at få overblik over sit sagsarbejde samt øge dokumentationen i sagerne. Systemet vil guide den enkelte medarbejder gennem de typiske sagstrin, som skal foretages i forbindelse med en børnesag, som eksempelvis indhentelse af oplysninger, samtykker, udarbejdelse af journalnotater fra møder og samtaler samt dokumentation for socialfaglige vurderinger og beslutninger i processen – som fx hvis børnesamtalen ikke afholdes.

Yderligere er der også tiltag i den førnævnte *Handleplan for kvalitet i myndighedsarbejdet*, der sigter mod at styrke dokumentationen i sagerne. Det gælder fx tiltag, der understøtter overblik i sagerne og den praksisnære kompetenceudvikling.



**FIGUR 1: OVERBLIK OVER DET FAGLIGE INDHOLD I UNDERSØGELSEN**