

FoU-Projekt om børn- og ungeområdet på
Efter- og Videreuddannelsen

**Specialisering i børne- og ungeafdelinger –
gavner det børn, unge og familier?**

- v/ Annemette Matthiessen, Birgitte Zeeberg og Maja Haack

Fra ide til projekt

- Finansiering af Socialstyrelsens forsknings- og udviklingspulje for den sociale diplomuddannelse – børn og unge
- Perioden 2014 - medio 2017
- Formålet er at styrke kompetencer hos studerende og undervisere samt at bidrage til diskussioner i praksisfeltet, hvor de mange omorganiseringer peger på vigtigheden af at være opmærksom på fordele og ulemper ved forskellige måder at organisere sig på

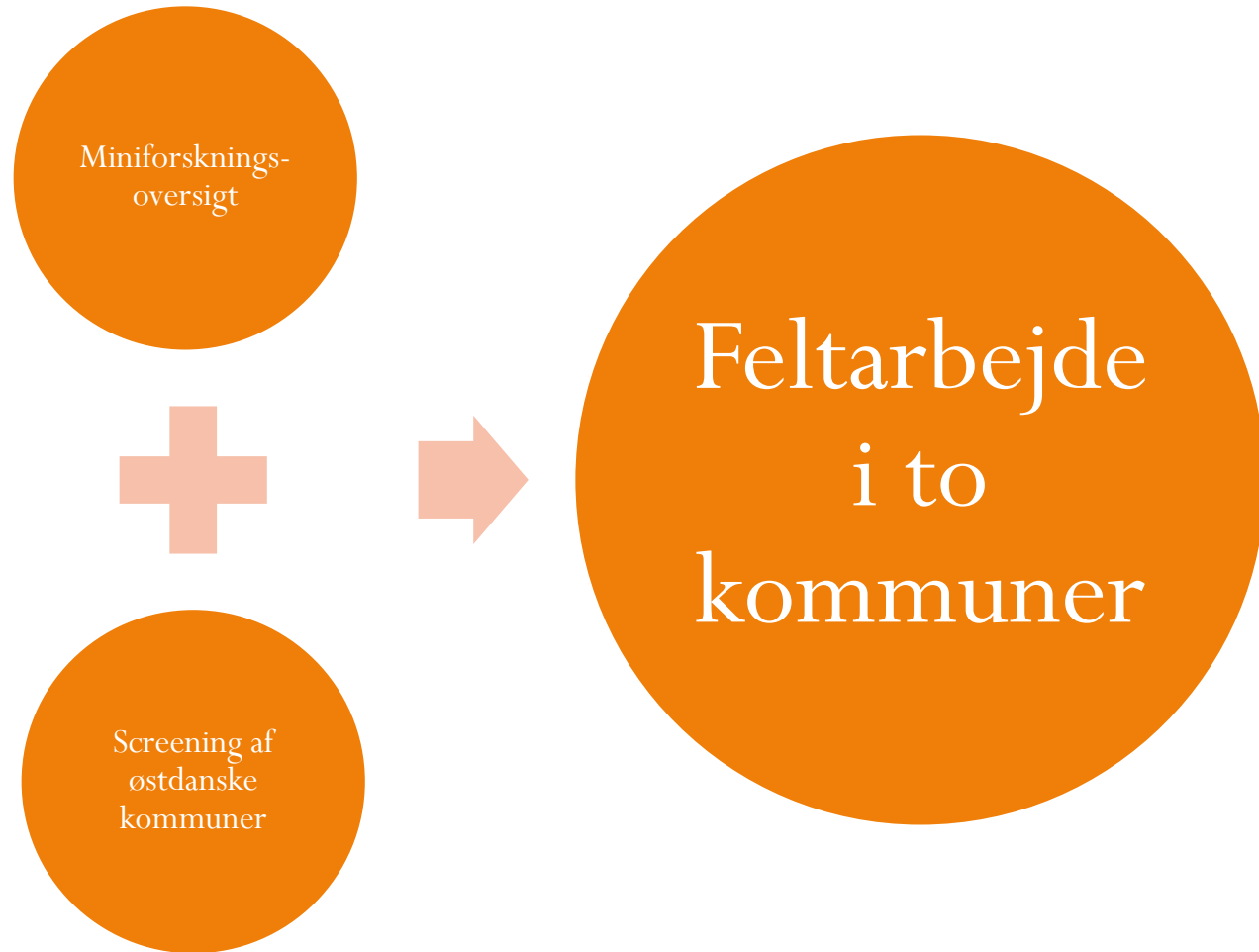


Problemformulering

- Hvordan påvirker specialisering i børne- og ungeafdelinger sagsbehandlers opgavevaretagelse overfor børn, unge og forældre?
- Særligt fokus på:
 - inddragelse
 - helhedssyn
 - håndtering af love, regler og skøn
- Inspiration fra stort svensk forskningsprojekt af Morén, Blom, Perlinski & Lundgren



Et multimetodisk undersøgelsesdesign



Resultater af kortlægning af 41 Østdanske kommuner

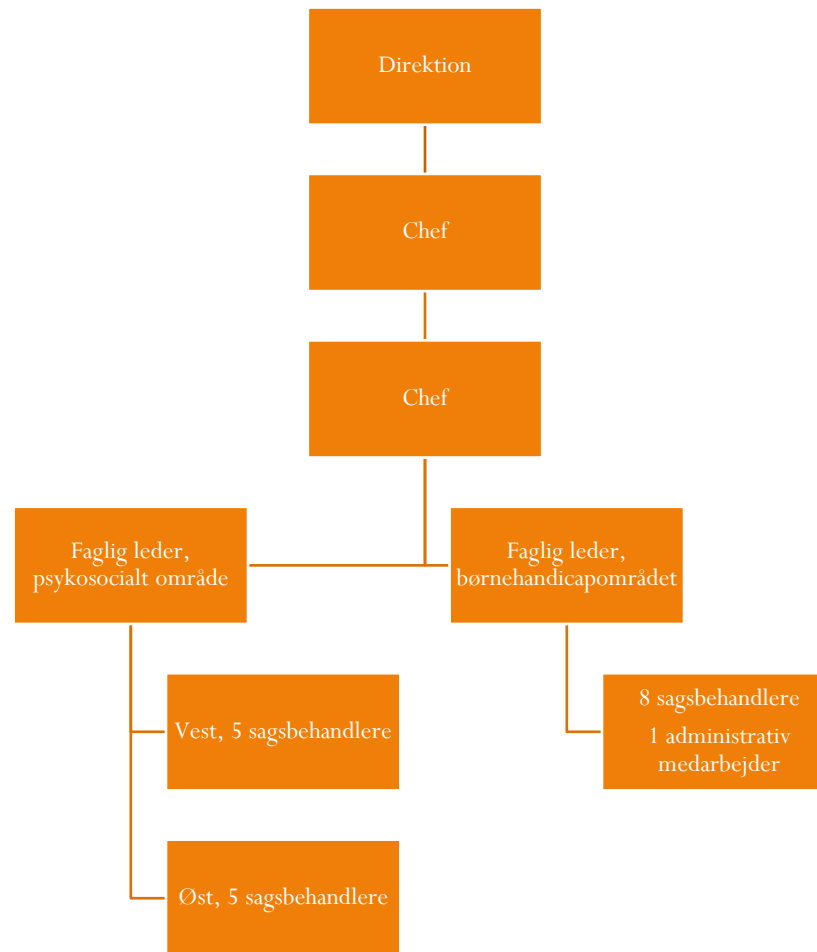
Type 1	Kommuner med en problemspecialisering
Uden modtagelse	4
Med modtagelse	6
Type 2	Kommuner med en problem- og en aldersspecialisering
Uden modtagelse	3
Med modtagelse	11
Type 3	Multispecialiserede kommuner med en problem-, en funktionel- og evt. en aldersspecialisering
Uden modtagelse	3
Med modtagelse	14

Feltarbejde i to kommuner

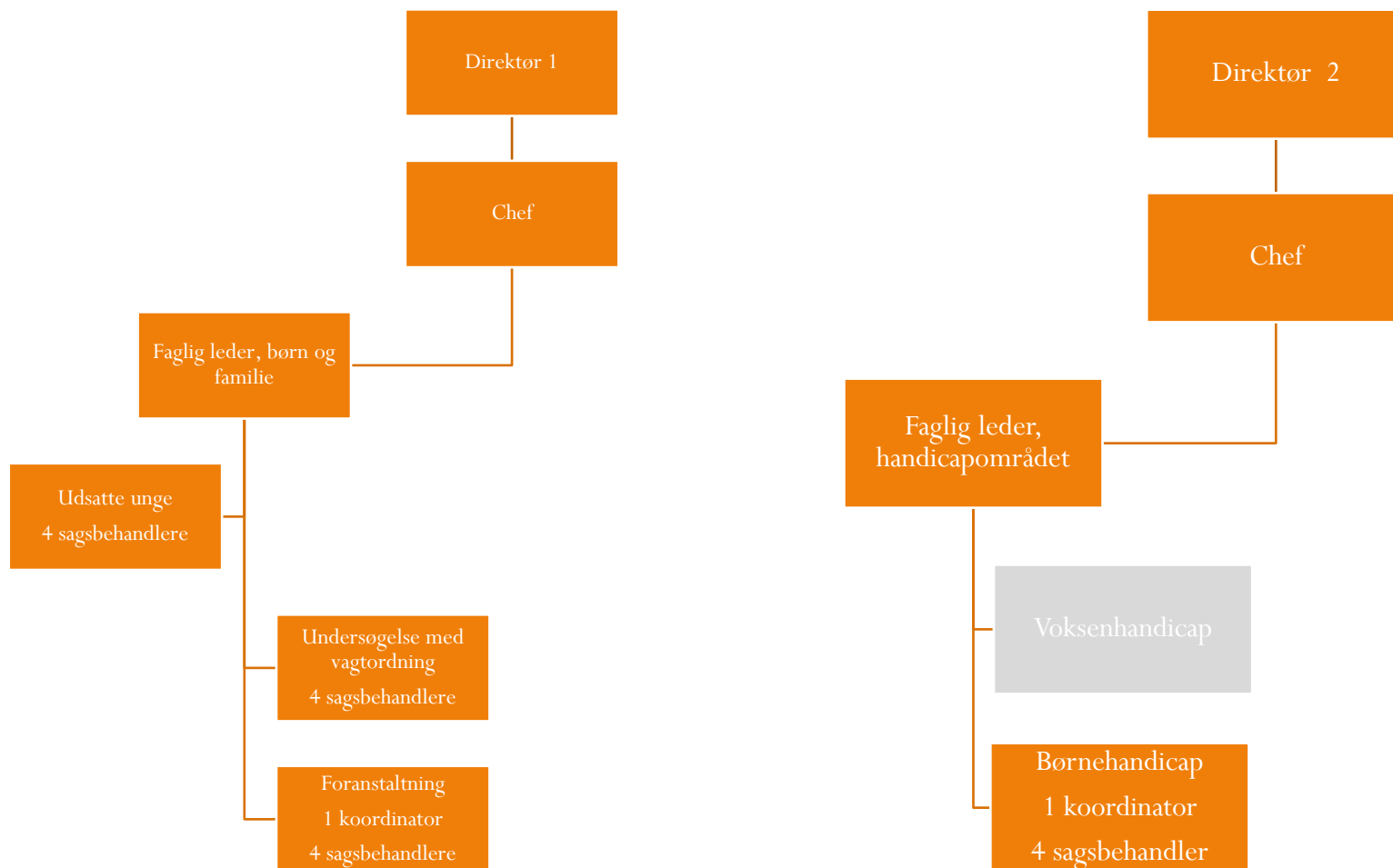
	Kommune med lav grad af specialisering	Kommune med høj grad af specialisering
Afdelingsniveau	Interview med ledere	Interview med ledere
Sagsniveau	Indledende sagsanalyse af 3 sager	Indledende sagsanalyse af 3 sager
	3 interviews med forældre 3 interviews med børn	2 interviews med forældre
	3 sagsbehandlerinterviews	3 sagsbehandlerinterviews
	Observation af 3 møder	Observation af 1 møde
	Opfølgende sagsanalyse	Opfølgende sagsanalyse
Fælles	Fokusgruppeinterview med 5 sagsbehandlere	

I alt 17 interviews

Problemspecialiseret – lavt specialiseret, kommune 1



Højt specialiseret, kommune 2



Specialisering i et teoretisk perspektiv

- Specialisering kan defineres som en vidtgående arbejdsdeling (Jacobsen & Thorsvik, 2008; Kristiansen, 1997 & Otterlei, 2003).
- Mintzberg, (1981) skelner mellem horisontal og vertikal specialisering. Horisontal handler om i hvilket omfang medarbejderen er ansvarlig for specifikke opgaver, mens vertikal specialisering dækker over organiseringen af beslutningskompetence.
- Det særlige ved socialt arbejde er, at problemerne er komplekse, dynamiske og ofte uforudsigelige. Konsekvensen for arbejdsdelingen er, at der er vedvarende diskussioner om grænserne for den arbejdsopgave, der skal deles.

Om specialisering – hvad ser vi i undersøgelsen?

- I begge kommuner er der i løbet af undersøgelsen gennemført ændringer – mest i den højt specialiserede kommune. Ændringerne underbygger resultat fra forskningsoversigten om tilbagevendende re- og omorganiseringer i kommunerne.
- Ved bearbejdning af data i de to kommuner finder vi de største forskelle internt i mellem de forskellige teams. Her særligt som følge af opdelingen i psykosociale- og handicapteams, hvor der er snitfladeproblematikker, som er en udfordring for begge kommuner.
- Et stigende antal børn med udviklingsforstyrrelser og psykiatriske diagnoser har ikke et klart tilhørssted, hvilket giver anledning til uenigheder om placeringen af sager mellem teamene.

Om specialisering - hvad ser vi i undersøgelsen?

- Feltarbejdet viser, at foruden den horisontale er der også en specialisering, som er vertikal. I begge kommuner er der oprettet et visitationsudvalg, som godkender beslutninger om indsatser.
- Sagsbehandlerne har ingen eller begrænset egenkompetence. Visitationsudvalgene har en legitimerende rolle og indgår i økonomistyringen, som er tydeligt rammesættende for sagsbehandlingen i begge kommuner.

Om specialisering - hvad ser vi i undersøgelsen?

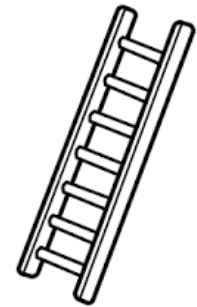
- I den stærkt specialiserede kommune er den vertikale specialisering stærkere, dvs. at beslutninger træffes et højere sted i hierarkiet end i den lavt specialiserede.
- En af konsekvenserne ved dette for familierne er længere ventetid.
- Gælder både i psykosocialt- og handicapteam.

Om specialisering - hvad ser vi i undersøgelsen?

- Organisatorisk specialisering får især betydning for børn, unge og forældre, når den giver udslag i sagsbehandlerskift. Forældre i de undersøgte sager er enige om, at de ønsker at undgå sagsbehandlerskift.
- Resultatet underbygges af forskningsoversigten, men må også ses i lyset af, at der er et positivt forhold mellem sagsbehandler og familie i de udvalgte sager.

Inddragelse i et teoretisk perspektiv

- Vi benytter en modificeret model af Harts inddragelsesstige (1992):
- 8. Forældre/barns initiativ, organisationen understøtter
- 7. Forældre/barn har uddelegeret autoritet
- 6. Forældre/barn og organisationen planlægger sammen
- 5. Forældre/barn rådgiver
- 4. Forældre/barn informeres og konsulteres
- 3. Forældre/barn informeres og inddrages symbolsk
- 2. Uenighedens u-vending
- 1. Forældre/barn manipuleres



Om inddragelse – hvad ser vi i undersøgelsen?

- Sagsbehandlerne selv kan stort set afgøre, hvornår og hvordan børn, unge og forældre inddrages
- Sagsbehandlerne har vanskeligt ved at finde tid til inddragelsen og prioritere den, selvom de har ønsker og intentioner om at inddrage
- Det viser sig, at inddragelse sker mindre hyppigt end ønskeligt, og sker for børnene/de unges vedkommende ofte gennem forældrene
- Sagsbehandlerne kontakter næsten udelukkende familierne ud fra en socialadministrativ logik, som især udspringer af de processuelle regler i lovgivningen

Om inddragelse – hvad ser vi i undersøgelsen?

- Familiens egne ressourcer bliver derfor afgørende i form af gå-på-mod, systemviden, støtte fra familie og netværk og skriftlige kompetencer. Disse ressourcer findes i højere grad hos familierne i handicapteamene end i de psykosociale team
- På denne baggrund ser vi større forskelle i inddragelsesform og deltagelsesgrad mellem de psykosociale og handicapteams end mellem de to kommuner. De højeste grader af deltagelse finder sted borgerinitieret, mens den form for deltagelse, der initieres af sagsbehandlerne har en lavere grad af deltagelse. En sagsbehandler fra børnehandicapteam siger:
- *Det er som regel familierne, der tager initiativ, det er ikke mig. Det er utilfredsstillende.*

Om inddragelse – hvad ser vi i undersøgelsen?

- Forældrene fra både psykosocialt- og handicapteam i begge kommuner oplever, at det er forholdsvist nemt at få adgang og kontakt til sagsbehandleren enten via mail, sms eller telefon.
- Vi ser en diskrepans mellem oplevet inddragelse og faktisk inddragelse, muligvis med afsæt i hvilke forventninger familierne har til inddragelse. Familierne med en sag i de psykosociale teams oplever sig således i høj grad inddraget, men har ikke en høj deltagelsesgrad, tager den ikke på eget initiativ.

Om inddragelse – hvad ser vi i undersøgelsen?

- Sagsbehandlerskift påvirker inddragelsen. Korterevarende relationer gør det vanskeligere for familier og sagsbehandlere at forstå sagernes nuancer, at udfordre hinandens problemforståelser og formulere det svære med afsæt i konkrete observationer eller tidligere samtaler.
- Der er ikke i feltarbejdet eksempler på, at sagsbehandlerne faciliterer en proces, hvor divergerende problemforståelser drøftes og uenigheder udforskes.

Helhedssyn i et teoretisk perspektiv

Helhedssyn er **centralt i socialt arbejde**. Inspireret af litteratur (Egelund og Hillgaard, 1993, Guldager 2013, 2015, Harder og Nissen, 2011, Olesen, 2011 og Larsen, 2013) peger vi på dominerende elementer i forståelsen af begrebet:

- - niveau-, arena- og perspektivtankegang
- - kontekst- og åbenhed overfor børn og familiers aktuelle livssituation

Helhedssynets professionsteoretiske perspektiv kombineres med et bottum-upfænomen, hvor børn og **familier bliver medskabere af helhedssynet nedefra.**

Om helhedssyn – hvad ser vi i undersøgelsen?

- Med fokus på organisering kan det være en fordel i arbejdet med helhedssyn at opdele begrebet i at **helhedsse og helhedshandle** (Egelund og Hillgaard, 1993). Når det kommer til at helhedshandle og finde velegnede indsatser har sagsbehandlerne kun begrænset egenkompetence.
- **Såvel den horisontale som den vertikale specialisering indsnævrer** sagsbehandlerernes handlerum. Sagsbehandlerne synes på forhånd at tilpasse helhedssynet til handlemulighederne i forvaltningen. Fx fylder forældrenes **status som enlige og familiernes socioøkonomiske forhold** ikke i helhedssynet.

Om helhedssyn – hvad ser vi i undersøgelsen?

- Sagsbehandlerne har i undersøgelsen primært **et familie- eller et børneperspektiv**. Om andre arenaer og niveauer er afspejlet i helhedssynet er i høj grad afhængigt af samarbejdet med andre fagprofessionelle og deres oplysninger om familierne.
- Sagsbehandlerernes **selvstændige perspektiv** på definitioner af problemer og vurderinger af børns og unges behov indgår som det er tilfældet med **familiernes stemme kun i begrænset omfang** i sagerne.
- **Leverandørernes perspektiv** rammesættes af bevillingsperioderne.

Om helhedssyn – hvad ser vi i undersøgelsen?

- Sammenligner man afdelingerne psykosocial- og handicap kan man se, at handicap i høj grad er **beskæftiget med ansøgninger**, hvilket bliver forholdsvis styrende for sagsbehandlingen. En sagsbehandler siger:
- *Man kan blive fokuseret på lovgivning og lidt af helhedssynet falder bort.*
- I en af kommunerne er børn med handicap sammenlagt med afdelingen for voksenhandicap og har herefter et mindre tæt samarbejde med familieafdelingen.

Love, regler og skøn i et teoretisk perspektiv

- Love, regler og udøvelse af skøn spiller en betydelig rolle på børn- og ungeområdet, hvor kommunerne har et **komplekst juridisk ansvar med vidtgående juridiske beføjelser**. Om en beføjelse er skøns- eller regelbundet beror på, hvor præcist reglen er beskrevet.
- Processuelle regler, der knytter sig til sagsbehandlingen er siden Anbringelsesreformen i 2006 ikke alene **steget kraftigt**, men er også underlagt overvågning fra Ankestyrelsens side. Procesreglerne står i forbindelse med det materielle retsgrundlag og har således betydning for sagsbehandlingen indholdsmæssige udbytte og grad af lovmedholdelighed.

Om håndtering af love, regler og skøn – hvad ser vi i undersøgelsen?

- **De største forskelle** i forhold til sagsbehandlingernes håndtering af love, regler og skøn er ikke mellem de to kommuner, men **mellem psykosociale og handicapteams**. I de psykosociale team er skønnet centralt, når der skal træffes en afgørelse om indsatser, mens børnehandicapteamene arbejder mere på et materielt grundlag og efter Ankestyrelsens principafgørelser. En sagsbehandler siger:

I handicap er det noget med, hvad familierne kan få LOV til at få af os – i psykosocial handler det mere om, hvad vi kan få lov at putte ind i familierne. Det handler om, at vi skal hjælpe dem med at skubbe noget ind.

Om håndtering af love, regler og skøn – hvad ser vi i undersøgelsen?

- Parallelt til dette er der også forskel på **familiernes tilgang til love, regler og skøn.**
- Familierne med en sag i de **psykosociale teams er afhængige af sagsbehandlerens udlægning og håndtering**, mens familierne med en sag i **børnehandicapteamsene i højere grad kan forholde sig til forvaltningen og det system**, som den er end del af. Flere af dem har fx bedt om aktindsigt og klage til Ankestyrelsen over afgørelsen i sagerne.

Om håndtering af love, regler og skøn – hvad ser vi i undersøgelsen?

- Interviewdata fra familierne i psykosociale team peger på, at **når først familierne har tillid til deres sagsbehandler**, så interesserer de sig ikke meget for, hvordan oplysninger om dem i forbindelse med sagsbehandlingen bliver udvekslet eller hvordan parthøringen bliver udøvet. Flere familier er også usikre på, om de har en handleplan. En mor siger:
- *Tænker ikke det er vigtigt, tager det, som det kommer. Kender ikke lovgivningen inden for det kommunale, hvad for nogle rettigheder man har, så jeg ved det ikke. Det er jo ikke fordi, jeg beder om et eller andet.*

Uanset organisering i begge feltarbejdskommuner er det vanskeligt for sagsbehandlerne at overholde tidsfrister i lovgivningen fx opfølgingsmøder.

Samlet set

- Sagsbehandlerne – ofte i teams eller grupper - har faglig frihed til at definere børn og unges sociale problemer. De har muligheden, men deres stemme træder ikke så tydeligt frem i familiernes sager.
- Ved valg af indsatser gør denne faglige frihed sig ikke på samme måde gældende. Her findes løsningsmulighederne i forhandling mellem ledere, direktør- og chefniveau, faglige ledere og sagbehandlere.
- I det interne samarbejde træder en uformel specialisering frem, hvor sagsbehandlerne giver udtryk for at deres arbejde kvalificeres i videnudvekslingen med hinanden

Samlet set

- I handicapteams ser vi en højere grad af socialadministrativ logik end i de psykosociale teams. I de psykosociale teams ser vi derimod en mekanisme, som vi kalder gavebytningsmekanisme.
- Gavebytningen gør sig gældende på den måde, at familier, der får støtte (en gave) fra en sagsbehandler, oplever et behov for at give noget (en gave) tilbage igen. Den gave, mødrene giver tilbage, er affektion, loyalitet og åbenhed overfor sagsbehandlerne. Mekanismen ser ud til at være stærkest for de enlige mødre, som kan have svært ved at afkode og navigere i sagsarbejdet i forvaltningen.

Samlet set

- En mor siger:
- *Jeg har fået at vide flere gange, at fordi vi er så modtageligt for input og forslag og alt, hvad der kommer fra kommunen, så har vi simpelthen fået en hurtig sagsbehandling og den hjælp, vi spørger om, fordi vi er åbne og modtagelige for det, de vil give os.*
- Samtidigt med at gavebytningsmekanismen ser vi, at problemforståelsen mellem sagsbehandlerne og mødrene adskiller sig eller er uklar i sagerne. Kun i en sag omtaler sagsbehandleren og moren deres forskellige syn på sagen og dette sker efter flere års samarbejde.

Spørgsmål til refleksion og debat

- Hvilke fordele og ulemper kan der være ved forskellige grader af organisatorisk specialisering set ud fra et professionsperspektiv?

Spørgsmål til refleksion og debat

- Spørgsmålet er, om gavebytningsmekanismen kan være med til at lægge en dæmper på forskellige holdninger og uenigheder mellem familie og sagsbehandler og på den måde vanskeliggøre familiernes ejerskab til mål for indsatserne?
- Hvilke barrierer oplever I for at facilitere en proces, hvor divergerende problemforståelser drøftes og uenigheder udforskes - og hvordan kan barriererne så vidt muligt overkommes?

Spørgsmål til refleksion og debat

- Det kan få vidtrækkende konsekvenser for familierne om deres sag ender i det psykosociale eller børnehandicapteamet. Det skyldes bl.a. at der er forskel på kultur og indsatser mellem de to typer af teams.
- Hvilke løsningsmuligheder ser I på snitfladeproblematikkerne mellem psykosocial- og handicapteam i sager med børn og unge med udviklingsforstyrrelser og psykiatriske diagnoser?

Det videre arbejde

- Arbejdspapirer fra projektet ligger på www.socialstyrelsen.dk, 'Børn', 'Efteruddannelse', 'Forskning og udvikling', 'Resultater'
- Kontakt os gerne for samarbejde eller ønsker om mere viden fra projektet:
 - Birgitte Zeeberg, e-mail b.zeeberg@mail.dk
 - Annemette Matthiessen, e-mail amat@phmetropol.dk
 - Maja Haack, e-mail majh@phmetropol.dk