

Fra paragraf til praksis

- En masterafhandling om kommunernes omsætning af lovgivning til anbringelsespraksis



Titelblad

Projekttitel: Fra paragraf til praksis

- En Masterafhandling omhandlende omsætning af lovgivning til anbringelsespraksis

Studerende:

Pia Fussing Nielsen

Dorte Dangaard Jensen

John Knudsen

Christoffer Hougaard Binder Rasmussen

Vejleder: Anne Görlich

4.semester MBU 2020

Aalborg Universitet KBH

Aflevering: 30. juni 2020 kl. 12.00

Antal anslag (med mellemrum): 143.689

Juridisk problemstilling 1: 9.560 anslag, ansvarlig Pia

Juridisk problemstilling 2: 9.361 anslag, ansvarlig Dorte

Juridisk problemstilling 3: 9.548 anslag, ansvarlig John

Juridisk problemstilling 4: 9.382 anslag, ansvarlig Christoffer

Indholdsfortegnelse

English abstract	4
1. Indledning	5
1.1 Problemfelt	6
1.2 Problemformulering	8
2. Metode	9
2.1 Metodiske valg	9
2.2 Coronaens påvirkning	10
2.3 Videnskabsteoretisk afsæt	10
2.4 Empirisk genstandsfelt	12
2.4.1 Primær empiri	12
2.4.1.1 Indhentelse af spørgeskemaundersøgelse	13
2.4.1.2 Indhentelse af interviews	14
2.4.2 Sekundær empiri	15
2.4.3 Empirisk analysestrategi	15
2.5 Teoretisk tilgang	16
2.5.1 Leavitt-Ry modellen.	16
3. Juridiske problemstillinger	18
3.1 Grundlaget for anbringelse	18
3.1.1 Indledning	18
3.1.2 Juridisk problemstilling	18
3.1.3 Metode	18
3.1.4 Retsgrundlag	19
3.1.5 Redegørelse og analyse	19
3.1.6 Konklusion	21
3.2 Grundlag for anbringelse uden samtykke	22
3.2.1 Indledning	22
3.2.2 Juridisk problemformulering	22
3.2.3 Metode	22
3.2.4 Retsgrundlag	23
3.2.5 Redegørelse og analyse	23
3.2.6 Konklusion	25
3.3 Inddragelse af forældre	25
3.3.1 Indledning	25
3.3.2 Juridisk problemstilling	26
3.3.3 Metode	26
3.3.4 Retsgrundlag	26

3.3.5 Redegørelse og analyse	27
3.3.6 Konklusion	28
3.4 Match af plejefamilier	29
3.4.1 Indledning	29
3.4.2 Juridisk problemstilling	30
3.4.3 Metode	30
3.4.4 Retsgrundlag	30
3.4.5 Redegørelse og analyse	30
3.4.6 Konklusion	32
3.5 Kapitlets delkonklusion	33
4. Analyse og diskussion	34
4.1 Opgaver	34
4.1.1 Opsamling	36
4.2 Struktur	37
4.2.1 Opsamling	39
4.3 Aktør	39
4.3.1 Opsamling	41
4.4 Teknologi	42
4.4.1 Opsamling	43
4.5 Vision, mål og værdier	43
4.5.1 Opsamling	46
4.6 Belønningssystemer	47
4.6.1 Opsamling	49
4.7 Fysiske rammer	49
4.7.1 Opsamling	50
4.8 Kultur	50
4.8.1 Opsamling	52
4.9 Omverdenen	53
4.9.1 Opsamling	54
4.10 Historie	55
4.10.1 Opsamling	56
5. Konklusion	57
6. Perspektivering	59
Litteraturliste	61
Bilagsliste	64

English abstract

“From paragraph to practice” - a master thesis about the municipalities ability to put legislation into practice regarding children in care.

The danish prime minister presented in her new year speech this year a problem regarding too many children being placed into care too late or not at all. A problem she stated an intention to change with a new legislation. This spurred us to wonder if the current legislation does not already contain the potential to solve this problem, and made us want to look at the problem from other angles.

Based on this we decided to explore the municipalities ability to put the current legislation into practice regarding the children in care by asking a wide number of caseworkers in different municipalities how their work in this field is organized and performed. Parallel we decided to clarify the legislative text and intention.

From this we found that the legislation does not in fact contain obstacles for early placement of children in care. In application of the law however, is a use of social discretion when taking the children and their families individual considerations into account. This leaves a lot of room for interpretation of the law, giving each municipality the opportunity for doing this based on their own organizational setup. In this we found that especially the caseworkers amount of time, finances and knowledge, was affecting their experience of performing well into placing children in care when needed. But also factors such as the caseworkers experiences of being taken professionally seriously and being able to change non-professional terms was seen important for their opportunity to use social discretion and thereby put the legislation into practice in the best way possible. Concrete is also noticed the challenge of finding suitable placement for the children.

We have thus experienced that a change in legislation cannot solve the prime ministers stated problem by itself. The many factors in the municipal organizations has to be taken into consideration as well.

1. Indledning

Statsminister Mette Frederiksen formåede med sin nytårstale den 1. januar 2020 at få skabt et massivt fornyet fokus på arbejdsfeltet 'udsatte børn og unge'. Hun satte med talen spørgsmålstegn ved den eksisterende lovgivning på området, og fulgte op på talen med et udspil til en ny reform på området - Barnets Lov. (Regeringen vil sætte barnet først, 2020) Noget af det, vi har hæftet os særligt ved i nytårstalen, er Statsministerens fokus på, at nogle forældre får for mange chancer, samt at flere børn skal anbringes tidligere.

“Men i dag får nogle forældre for mange chancer. Måske i den bedste mening. Men når en 12-årig bliver fjernet fra hjemmet, så ligger der ofte 11 dårlige år bag.” (Statsminister Mette Frederiksens nytårstale, 2020)

Yderligere kom Mette Frederiksen i nytårstalen med nogle markante statements, som bl.a.

“Derfor må vi lægge berøringsangsten væk”, “Vi må træde i karakter som samfund” “Vi må entydigt tage børnenes parti.” (Statsminister Mette Frederiksens nytårstale, 2020)

Der har de seneste år været et stort ønske fra politisk side om, at indsatser og foranstaltninger til udsatte børn og unges opvækstvilkår skulle sikre bedre muligheder senere hen i livet for denne målgruppe. Dette ses i både anbringelsesreformen fra 2006 samt barnets reform fra 2011 som har skabt et nyt paradigme i anbringelse af børn og unge. I barnets reform fremgår det, at man ønsker at ensarte myndighedsarbejdet i landet kommuner, så standarder i de enkelte kommuner bliver mere almen praksis og metodefriheden mindskes. (2009/1 LSV 178, Barnets Reform)

En af disse standarder er Integrated Children`s System kaldet ICS. ICS er en teoretisk metode som er systemisk orienteret og tager udgangspunkt i Urie Bronfenbrenners udviklingsøkologiske teori som beskriver et barn udvikling i et interaktions- og samspilsperspektiv. (Håndbog om Barnets Reform, 2011, s.121) Der er mulighed for skiftende anvendelse af systemorienteret praksis og teori, hvilket gør ICS tilgangen eklektisk. ICS er efterfølgende i 2011 blevet suppleret med It styringsværktøjet DUBU.

75 af landets 98 kommuner anvender pr 1. Januar 2019, DUBU der står for Digitalisering Udsatte Børn og Unge. Formålet med DUBU er, at understøtte kommunernes omsætning af lovgivningen til praksis i arbejdet med udsatte børn og unge. DUBU er udviklet af KOMBIT, som er kommunernes it fællesskab. I følge KOMBIT sikrer brugen af systemet, at de lovmæssige krav til dokumentation overholdes, og giver overblik over sagsbehandling og dokumentation på området - samtidig med, at det kan forbedre den økonomiske styring. (KOMBIT, 2020)

Gruppen af udsatte børn og unge synes umiddelbart, at have været konstant siden 1990'erne (Schultz Jørgensen, 2002), så til trods for ny lovgivning og ændring af praksis i kommunerne, så synes det komplekst at mindske gruppen af udsatte børn og unge.

For læsevenlighedens skyld, vil vi i den resterende del af masterafhandlingen i øvrigt anvende 'barnet' som samlebetegnelse for udsatte børn og unge, og kun referere til 'unge', hvis vi benævner unge over 18 år.

Med de indledende nedslagspunkter fra nytårstalen og den resterende tale i øvrigt, er der blevet lukket op for en samfundsmæssig og faglig debat, og vi er blevet inspireret til at udforske processerne, der sker i omsætningen af gældende lovgivning til praksis. Er det juraen, der er for kringlet i nuværende lovgivning, er det juraen der skal laves om, eller skulle man starte et andet sted - der hvor lovgivning omsættes ude i praksis.

Vi vil i det følgende afdække det problemfelt, ovenstående indledning tegner for os.

1.1 Problemfelt

Vores hypotese er, at kommunerne som anbringende myndighed hverken mangler ny eller anden lovgivning på anbringelsesområdet, men at der i højere grad bør skabes mere sammenhæng i myndighedsarbejdet herunder et fokus på, hvordan lovgivningen omsættes til praksis.

Denne hypotese er i en vis grad udsprunget af, at vi i vores projekt fra 2. semester, omhandlende den børnefaglige undersøgelse som proces, blandt andet identificerede, at intentionerne med Barnets Reform ikke umiddelbart ses fuldt ud implementeret i den enkelte kommune. Vi afdækkede yderligere, at kommunerne ikke var nået i mål med, at få skabt et tilstrækkeligt grundlag for en erkendelsesproces for familierne i udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse (servicelovens §50), hvilket netop var en af intentionerne med Barnets Reform.

Herunder fandt vi også, at intentionen bag selve reformen ikke var medtaget i hverken servicelovens §50 eller vejledningen hertil. (Den børnefaglige undersøgelse som erkendelsesproces, grp 3, 2 sem, MBU, 2019, Kbh)

Vi har således erfaret, at intentionerne bag en lov eller reform ikke nødvendigvis omsættes til den konkrete gældende lovtekst. Dog ser vi umiddelbart at flere af de intentioner, der ligger bag udspillet til en ny lov allerede er beskrevet i de seneste reformer på området.

Historisk set er Barnets Reform den seneste reform inden for arbejdet med udsatte børn og unge. Forud for den lå Anbringelsesreformen fra 2007. Allerede med anbringelsesreformen, blev der i håndbogen herfor defineret at *"Målet med anbringelsesreformen er ikke at foretage så få anbringelser som muligt, men at foretage de rigtige anbringelser på det rigtige tidspunkt i barnets eller den unges liv –*

og at sikre kvaliteten i anbringelsen.” (Håndbog om anbringelsesreformen, 2. udgave, 2007, s.16)

I Håndbogen om Barnets Reform defineres flere hensigter med reformen i relation til anbringelser. Blandt andet defineres det, at *“hensigten med Barnets Reform er at styrke kvaliteten i indsatsen under anbringelsen”* (Håndbog om Barnets Reform, 2011, s.230). Det, der specifikt skal styrkes er tilsynet (både det personrettede tilsyn og det driftsorienterede tilsyn), kontinuitet og stabilitet og flere børn skal tilbydes anbringelse i plejefamilier. (Håndbog om Barnets Reform, 2011)

En anden hensigt i Barnets Reform er, *“at fremme mulighederne for en bedre anbringelse samt eventuelt hurtigere hjemgivelse ved at støtte og inddrage forældrene.”* (Håndbog om Barnets Reform, 2011, s. 44)

Regeringen har nu i forlængelse af nytårstalen udarbejdet et udspil til en ny reform kaldet ‘Barnets Lov’. I denne reform fokuseres der på tre hovedspor. Spor 1 er ‘flere tidligere anbringelser og bedre kvalitet’, spor 2 er ‘barnets stemme’ og spor 3 er ‘overgang til voksenlivet’.

I forlængelse af disse spor, peges der på, at en ny reform blandt andet skal bygge på følgende strukturelle tiltag:

- *Økonomi må ikke være afgørende for, om et barn anbringes*
- *Barnets Lov: En helt ny lov vedr. udsatte børn og unge. Grundprincippet i lovgivningen skal vendes om, så barnet sættes først.*
 - *Anbringelse uden for hjemmet skal ikke være sidste udvej: Målet skal ikke være at forebygge en anbringelse, men at forebygge at barnet får en barndom med omsorgssvigt.*
 - *Barnets ret til at sige fra over for forældrene: Anbragte børn og unge skal have ret til at sige nej til samvær og kontakt med deres biologiske forældre. Det styrende skal være barnets ønske om at se sine biologiske forældre og ikke forældrenes ret til at se barnet.*
 - *Opgør med stigmatiserende og forkerte begreber i lovgivningen: Vi skal væk fra at se barnet som problemet, men i stedet skal fokus først og fremmest være på forældrenes manglende forældreevne, og det skal lovgivningen afspejle. Udsatte børn skal fx i stedet for en aflastningsfamilie have en venskabsfamilie.*
 - *Plejbørn skal lettere kunne blive adopteret af deres plejefamilie”*
(Barnet Først, 13. Januar 2020, Social og Indenrigsministeriet)

Vi vil gennem indsamlet empiri analysere og diskutere hvordan myndighedsarbejdet omkring en anbringelse praktiseres med udgangspunkt i lovgivningen.

Vi vil ligeledes have et organisatorisk fokus på opgaveløsningen i anbringelsen, og gennem dette analysere empirien for afsluttende at have en perspektivering rettet mod potentielle forandringer på organisationsniveau, som kan yde bidrag til en omsætning af lovgivningen til anbringelsespraksis.

Så med vores indledende hypotese om, at servicelovens nuværende rammer allerede muliggør, at arbejde efter den struktur, Statsminister Mette Frederiksen og regeringen i øvrigt ønsker at definere i en ny reform, kan vi med denne masterafhandling arbejde videre på en afdækning af, hvorvidt der i omsætningen af gældende lovgivning til praksis efterlades for vide rammer for den enkelte kommune. Hvilket leder os videre til følgende problemformulering.

1.2 Problemformulering

Med afsæt i servicelovens kapitel 11, omhandlende anbringelse af børn og unge under 18 år, vil vi med denne masterafhandling udforske hvordan gældende lovgivning på anbringelsesområdet omsættes til praksis på myndighedsområdet

Vi vil derfor tage udgangspunkt i følgende problemformulering.

- Hvordan ser vi servicelovens gældende bestemmelser om anbringelse af udsatte børn omsat i praksis, og hvilke organisatoriske elementer ser vi kan have betydning for omsætningen?

2. Metode

Vi vil i denne del af masterafhandlingen belyse vores metodiske vej igennem opgaven fra problemfelt til konklusion, herunder de metodiske overvejelser, vi har gjort os. Dette dækker over såvel det empiriske og teoretiske grundlag samt vores videnskabsteoretiske afsæt.

2.1 Metodiske valg

Som nævnt i vores problemfelt, har vi taget udgangspunkt i den aktuelle politisk italesatte problemstilling med hovedfokus på, at anbringelserne i kommunerne angiveligt sker for sjældent eller for sent. Problemstillingen har særligt vakt vores interesse idet den i et vist omfang har skabt genkendelighed ind i egen praksis. Som gruppe repræsenterer vi både anbringende myndighed, tilsynsmyndighed, de døgninstitutioner og plejefamilier hvor børnene anbringes og primær systemet ved daginstitutioner med overvægt af børn med særlige behov. Vi har alle erfaringer med eksempler på sager, hvor oplevelsen har været, at en afgørelse om anbringelse er truffet meget sent i forløbet eller slet ikke.

Vi har således valgt primært at undersøge hvilke udfordringer, der gør sig gældende i omsætningen af praksis ud fra bestemmelserne i servicelovens kapitel 11 vedrørende anbringelser med og uden samtykke. Vi har derfor valgt både at foretage en spørgeskemaundersøgelse og foretage to dybdegående interviews. Disse interviews er foretaget i samme kommune med henholdsvis to myndighedsrådgivere fra samme team, som begge behandler anbringelsessager, og deres teamleder.

Spørgeskemaundersøgelsen, i det efterfølgende kaldet spørgeskemaet, er distribueret bredt ud blandt landets kommunale myndighedsrådgivere på anbringelsesområdet. Vi er i alt nået ud til 152 respondenter. Dette har givet os mulighed for, at få et billede af, hvorvidt problemstillingen også ses genkendelig i andres myndighedspraksis end egne og dermed en mulighed for, at belyse vores problemfelt yderligere. Resultaterne fra vores spørgeskema har vi desuden anvendt til at målrette vores interviewguides til de efterfølgende interviews med udgangspunkt i de tendenser, vi fandt og hvad vi derved ønskede uddybet yderligere.

Idet problemstillingen omhandler forvaltning af juraen i myndigheds regi, er vores primære empiri indhentet inden for dette felt. Det vil sige, at vi har været undersøgende på den praksis der udføres, af de myndighedsrådgivere som til dagligt anvender servicelovens bestemmelser vedrørende anbringelser, og hvordan de praktiserer og oplever det, at skulle mestre jura, socialfaglighed og økonomiske hensyn i en fælles ramme.

I masterafhandlingens opbygning har vi valgt, at indsætte de juridiske problemstillinger i umiddelbar forlængelse af hinanden, i et kapitel for sig selv lige før selve analysen. Dette har vi gjort for læsevenlighedens skyld, da dette bliver juridisk tungt. Ved at læse de juridiske problemstillings konklusioner, bliver man ført ind i nogle af de juridiske elementer, der ligger til grund for en anbringelse. Samtidig får man også et billede af nogle konkrete juridiske vinkler på forhold, som myndighedsrådgiveren i praksis kan stå overfor at skulle omsætte i fx forældresamarbejdet. De juridiske problemstillinger inddrages relevant i selve masterafhandlingens analyse i kapitel 4.

2.2 Coronaens påvirkning

Grundet den nuværende situation omhandlende Corona, har det ikke været muligt for os i gruppen at mødes fysisk i skriveprocessen. Vi har hver især været særdeles udfordret i vores daglige funktioner, med oprettelse af nødberedskaber, nødspasningsordninger, onlinetilsyn på sociale botilbud, og andre former for restriktioner der grundet situationen har været os pålagt. Vi har derfor valgt en samarbejdsstruktur, hvor vi under hensyn til dette i udgangspunktet har afholdt ugentlige online møder med sparring og arbejdsfordeling mellem gruppens medlemmer. Opgavens delelementer er først drøftet, herefter uddelegeret individuelt eller to og to og afslutningsvis samarbejdet i fællesskab. Denne form har været særligt udfordrende idet vi siden marts måned 2020 ikke har haft mulighed for at mødes fysisk eller at befinde os på universitetet, da dette ligesom resten af Danmark har været lukket ned. Vi har i videst muligt omfang gennem opgavefordelingen og online møder søgt, at skabe et sparringsrum, der har givet os mulighed for både faglig refleksion og sammenskrivning af opgaven for at søge at tilgodese en optimal læsevenlighed.

Vi har i særlig grad fundet kodning af empirien mere problematisk end først antaget, dels fordi, at vi ikke har kunnet være fysisk tilstede sammen omkring begrebsafklaringer og strategien generelt, men ligeledes grundet udfordringerne omkring den totale nedlukning af samfundet, som har stillet ekstra store krav til vores primære beskæftigelse som tidligere nævnt.

Ovenstående helt særlige situation, har derfor ansporet vores videnskabsteoretiske afsæt som vi vil komme nærmere ind på i nedenstående afsnit.

2.3 Videnskabsteoretisk afsæt

Med udgangspunkt i, at vores gruppes faglige baggrunde og erfaringsgrundlag er brede og fra forskellige områder, og med henblik på tydelighed i tilgangen til vores empiri og vores diskussioner i masterafhandlingen, har vi arbejdet med en bevidstgørelse af det videnskabsteoretiske afsæt. Afsættet skal ses som et

bagvedliggende udgangspunkt og som en del af en større afgrænsning af rammen og retningen i afhandlingen.

Vores afsæt hviler helt overordnet på humanvidenskabelige grundantagelser (Rienecker & Jørgensen, 2017, s. 200) Viden er ikke altid en sandhed, som i de naturvidenskabelige grundantagelser, men er afhængig af den kontekst, den er produceret i. Vi har i vores tilgang til indhentningen af vores primære empiri en fælles bevidsthed om mangfoldigheden af den praksis, vi undersøger i denne masterafhandling og den betydning, den samlede kontekst i en organisation har for opgaveløsningen. Vi tager afsæt i en forståelse af, at fortolkning og forforståelser pågår både hos respondenter og interviewede parter i vores primære empiri, i udformningen af den, altså interaktionen ved interview, og i vores modtagelse og omsætning af den. Når vi læser og koder vores primære empiri, bærer vi hver især vores egne fordomme med ind i processen og påvirker herigennem det materiale, vi producerer.

Vi anerkender ligeledes, at der i vores behandling af sekundær empiri, herunder også juridiske tekster, vil anvendes fortolkning, bl.a. konkret i relation til sprogbrug og anvendelsen af eksempelvis skønsbegrebet. Et forvaltningsretligt skøn udfylder eventuelle plads til at tage de individuelle hensyn i lovgivningen, som et centralt vedtaget regelsæt ikke kan. Skønnet skal dog altid foretages under regel, det vil sige, at den overordnede regeltekst ikke må brydes på baggrund af skønnet, altså det individuelle hensyn.

Overordnet anerkender vi desuden vore egne fordomme ud fra individuelle erfaringer. Vores egen subjektivitet havde vi tænkt meget inddraget og diskuteret løbende i skriveprocessen, lige fra afgrænsning af emne og empiri til de konklusioner og perspektiveringer, vi udleder.

Masterafhandlingens problemformulering er således primært valgt ud fra udefrakommende begivenheder i form af Statsministerens nytårstale, samt de i gruppen følgende diskussioner deraf.

Emnet blev dog først interessant for os i det øjeblik, vi genkendte og afgrænsede diskussionen med udgangspunkt i egne værdier og praksiserfaringer. Vi har grundet corona-situationen og den deraf manglende mulighed for, at mødes fysisk, været stærkt begrænset i vores løbende diskussioner omkring værdier og egen subjektivitet. De har således ikke fået deres egen proces som først tiltænkt. Vi har dog forsøgt at være tro mod bevidstheden om disse og deres betydning i vores individuelle skriveprocesser v at sætte vores egne fordomme og forforståelser i spil og derved skabe rum til bevægelse i disse.

Gennem den viden vi får i opgaven, anvender vi således en hermeneutisk analysestrategi, hvor vi sammen med nye erfaringer og analyser bevæger os cirkulært over i nye eller tilrettede fordomme som grundlag for videre analyse og erfaringer. (Ingemann m.fl., 2018, s. 206).

Den cirkulære tanke handler netop om ikke at skabe hurtige konklusioner, men vedvarende udfordre den løbende viden vi får og selv skaber i processen. Dette i modsætning til den lineære tanke hvor et problem altid har en mere statisk løsning.

Ud fra ovenstående kan således udledes, at vores virkelighedssyn primært er konstruktivistisk funderet. Vi ser således ikke virkeligheden, her forstået som vores skabte viden, som værende den eneste virkelighed, men som et produkt af de værdier, og forståelser vi har lagt i analysen, herunder i vores valg af teorier, som vi analyserer ud fra ligesom vi er opmærksomme på at kvalitativ forskning som vi har lavet er specifikt og kontekstafhængig. (Järvinen og Mik-Mayer, s.10)

Vi behandler også lovttekster, som læner sig mere op af en materialistisk tanke, altså en mere statisk virkelighed, som er mindre påvirkelig af fordomme og fortolkning. Dog kan man også i de juridiske tekster, hvor der er mulighed for skøn og hensyntagen til individet, herunder de følelsesmæssige og relationelle aspekters vigtighed, ane det konstruktivistiske virkelighedssyn og argumentere, at virkeligheden også i juridisk læsning kan variere. (Rienecker & Jørgensen, 2017, s. 205)

2.4 Empirisk genstandsfelt

Idet vores problemstilling er afgrænset til en undersøgelse af, hvordan juraen på anbringelsesområdet fortolkes og omsættes til praksis, er vores empiri hovedsageligt bestående af resultaterne af vores udførte forskning samt de lovttekster og tilhørende vejledninger, der vedrører anbringelser i kommunerne.

2.4.1 Primær empiri

Vores primære empiriske grundlag for afhandlingen, er den empiri vi selv har produceret. Denne tager konkret udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse, et fokusgruppeinterview samt et interview med den faglige leder i den afdelingen hvor medlemmerne fra fokusgruppen er ansat. Både interviews og spørgeskema er behandlet anonymt.

Såvel spørgsmål til spørgeskema, den første kodning af disse, samt udformning af interviewguides havde vi mulighed for at udarbejde i fællesskab forud for nedlukningen af samfundet grundet Corona. Vores forskellige faglige baggrunde og praksis gav i denne proces mulighed for relevant sparring og refleksion, herunder en bevidstgørelse af vores forforståelser ind i myndighedspraksis. Dette lagde et godt fundament for mere åbenhed og nysgerrighed i spørgsmålene. Omvendt gav det daglige kendskab til området også mulighed for mere målrettede og fokuserede spørgsmål samt omsætning af mening i svarene.

2.4.1.1 Indhentelse af spørgeskemaundersøgelse

Spørgsmålene til vores spørgeskemaundersøgelse har vi udarbejdet i fællesskab ud fra de første overvejelser ind i et problemfelt.

Vi har haft fokus på både mulighed for validering af egne hypoteser samt udfoldelse af deraf følgende interesseområder. Spørgeskemaet har således haft et tredelt formål, nemlig både at afgrænse og specificere vores problemfelt, give input til vores uddybende interviews samt anvendelse som selvstændig empiri i vores analyse.

Vi har i udformningen af spørgeskemaet tilstræbt en afdækning af myndighedsrådgivernes omsætning af juraen i praksis, samt deres oplevede muligheder og udfordringer i dette. Herunder har de organisatoriske og individuelle forudsætninger for denne anvendelse også været vigtige for os at få belyst, med henblik på at skabe så stærke analytiske forudsætninger som muligt.

Idet vi i vores indledende hypotese lægger op til en mulighed for at servicelovens bestemmelser ikke kan ses som statisk definerende for sagsbehandlingen, men at der også i omsætningen af lovtjekterne, skabes variationer, havde vi fokus på netop at få blik for disse muligheder for variation og hvornår de opstår. Vi har derfor haft fokus på dels, at spørge ind til organisatoriske arbejdsgange og socialfaglige overvejelser i sagsbehandlingen, men også til erfaringsbaggrund og it-anvendelse.

Endvidere har det været vigtigt for os, at forsøge at indhente empiri om hvorvidt medarbejderne er tilstrækkeligt oplyst, altså har den fornødne viden. Dette både konkret ift. at være opdateret på bestemmelserne i servicelovens kapitel 11, men også på den socialfaglige viden, der netop ligger til grund for lovens intentioner og er med til at kvalificere de skøn og individuelle hensyn der foretages.

Spørgeskemaet består af 20 specifikke spørgsmål ud fra ovenstående overvejelser. Der er både anvendt afkrydsningsmuligheder og fri tekst. Dette giver os mulighed for at arbejde både med tendenser ved procentberegninger, men skaber også plads til ny viden i den frie tekst, herunder fokus på områder vi ikke selv havde overvejet.

Der er bevidst valgt 4 afkrydsningsmuligheder, når denne type spørgsmål er anvendt. Dette for at sikre respondenternes stillingtagen, og dermed undgå det "nemme" midterkryds.

Spørgeskemaet er udformet via programmet Surveyxact, som vi har haft til rådighed via et gruppemedlems organisation. Undersøgelsen blev udsendt den 25. februar og distribueret via mail til gruppens egne professionelle relationer. Desuden valgte vi at distribuere via online platforme såsom LinkedIn og relevante Facebookgrupper. Formålet har været at nå ud til så mange relevante respondenter som muligt med henblik på at skabe et så stærkt empirisk fundament som muligt. Grundet spørgsmålenes sammensætning som beskrevet ovenfor, samt afgrænsning af

respondenter til udelukkende, at omhandle myndighedsrådgivere på anbringelsesområdet, er det vores vurdering at dette har været muligt.

Vi kodede de indkomne besvarelser første gang den 6. marts 2020, til brug for udarbejdelsen af interviewguiden til fokusgruppe- og lederinterview. Vi valgte dog at lade spørgeskemaet fortsætte frem til 7. maj, hvor vi inkluderede de sidste besvarelse i den allerede eksisterende kodning.

Vi har distribueret spørgeskemaet til i alt 371 respondenter, udelukkende rådgivere med funktion indenfor anbringelsesområdet i den kommunale myndighed og altså direkte i berøring med vores fokusområde. Ud af de 371 respondenter har vi modtaget 152 besvarelse. Ud af disse har 83 besvaret alle skemaets 20 spørgsmål, mens 69 har undladt enkelte. De spørgsmål der oftest ses undladt besvaret er dem der er knyttet til et tekstsvar, altså hvor det ikke udelukkende er afkrydsning. Afkrydsnings svarene har således en højere besvarelsesprocent og dermed en højere validitet.

2.4.1.2 Indhentelse af interviews

Vores interviews er foretaget semistrukturerede med brug af interviewguide (Ingemann m.fl., 2018, s.173) Guiden har vi udarbejdet fælles med udgangspunkt i problemfeltet og resultaterne fra vores spørgeskemaundersøgelse.

Vi har på baggrund af vores kodning af resultaterne rettet opmærksomhed imod hvilke tendenser der har været gennemgående og fokuseret på en uddybning af disse, denne uddybning beskrives nærmere i masterafhandlingens analysedel.

Vi valgte den semistrukturerede interviewform med udgangspunkt i en afgrænsning til vores problemformulering og mulighed for besvarelse af denne. For at skabe rum til refleksion og viden ud over egne forudgående drøftelser, var det vigtigt for os, at tilbyde fokusgruppen en elastisk form, hvor hv-spørgsmål understøttede muligheden for refleksion, også i interviewsituationen.

Vi har bevidst fravalgt, at fremsende interviewguiden på forhånd, dette for at sikre den umiddelbare refleksion mellem deltagerne. Svarene ville dog derved også blive mere umiddelbare og det var derfor ikke muligt for deltagerne, at forberede sig og måske præcisere eller begrunde deres svar grundigere. I bevidstheden om dette, valgte vi ved de mere præcise spørgsmål ift. fordele og ulemper, at lave individuelle post-it besvarelser forud for drøftelse i plenum. Dette gav mulighed for at få flere svar, således at deltagerne ikke blot lænede sig op ad den, der besvarede først.

I planlægningen af interviewene foretog vi et aktivt valg ved, at moderatorer skulle bestå af to gruppemedlemmer der ikke til dagligt direkte agerer i det berørte felt. Dette vurderede vi øgede muligheden for, at åbne op i besvarelserne og skabe en anden forforståelse end hvis moderator sidder med alternativ praksis på samme felt. Vi vurderede, at det kunne skabe et mere åbent interviewrum med plads til flere

uddybende spørgsmål, som netop ikke var funderet i egen hverdagspraksis, og dermed et større udefra-perspektiv.

Modsat var vi bevidst om, at større praksiserfaring kunne skabe øget mulighed for at stille målrettede uddybende spørgsmål i interviewsituationen, men vi vurderede disse overvejelser kunne være relevant anvendelige i det analyserende og perspektiverende sigte i afhandlingen. Ved den valgte rollefordeling, så vi en oplagt mulighed for en optimal udnyttelse af begge forforståelser.

Udvælgelsen af kommuner til interviews, var hovedsageligt betinget af muligheder i egne professionelle netværk. Vi gjorde os flere overvejelser ift. mulighed for komparation ud fra demografiske sammensætninger og organisatorisk opbygning. Vi vurderede dog, at det ikke var væsentligt, da der også implicit i selve den enkelte organisationsopbygning ligger en omsætning af lovgivningen til praksis og de derved trods forskelle, fortsat kan fungere. Vi have oprindeligt kontakt til to kommuner med aftale om medarbejder- og ledelses interviews begge steder. Nedlukningen af samfundet i forbindelse med corona, gjorde dog, at interviewene med den anden kommune måtte aflyses og vi fandt ikke mulighed for erstatning. Vi har derfor måtte nøjes med en enkelt kommune, men med fokus på egne praksiserfaringer også.

Interviewene er transskriberet og vedlagt som bilag nr 2 og 3.

2.4.2 Sekundær empiri

Vores sekundære empiri dækker over det empiriske grundlag vi ikke selv har produceret og består hovedsageligt af relevant lovgivning, primært serviceloven samt relevant vejledning hertil, øvrige bekendtgørelser og principafgørelser. Vi har dog også anvendt FN's konventioner om mennesker- og børns rettigheder.

Til afgrænsning af og belysning af vores problemfelt, har vi primært gjort brug af nuværende regerings analyser og strategier vedr. anbringelsesområdet, både via Statsministerens nytårstale samt regeringens og regeringspartierne hjemmesider.

Løbende i opgaven, herunder ved analysebrug, har vi inddraget aktuel relevant forskning.

2.4.3 Empirisk analysestrategi

Som forskningsstrategi har vi anvendt den abduktive tilgang der ifgl Järvinen og Mik-Meyer er en vekslen mellem empiridrevne fortolkninger og begrebsudvikling forankret i teori (Järvinen og Mik-Meyer, 2017 s.11)

Denne fortolkning og analysens vekslen mellem teori og data samt det, at empirien influerer på valg af teori ser vi særligt brugbar idet den for os er sammenhængende med vores overordnede videnskabsteoretiske afsæt, bygger på cirkulær tænkning hvor fortolkninger og forforståelser danner grundlag for nye anskuelser.

De juridiske tekster omkring anbringelse sammen med den producerede viden ift. praksis anvendelse af netop juraen, har fungeret som bærende empiri. Relevante teorier er herefter brugt som analyseredskab til at skabe forståelse og sammenhæng i empirien.

Ved kodning af vores primære empiri, har vi orienteres os åbent imod tendenser ift. værdiord, såsom "tid", "økonomi", "relationer" mm. Herefter har vi anvendt delementerne i Leavitt-Ry modellen som overskrifter, hvorunder vi har fordelt resultaterne af den første åbne kodning. Dette for at skabe sammenhæng og videre grundlag for analyse.

2.5 Teoretisk tilgang

Som nævnt ovenfor, er teorien anvendt analyserende ud fra en abduktiv tilgang. Vi har anvendt løbende relevante teorier primært ud fra et organisatorisk og ledelsesbaseret fokus. Den primære empiri samt lovgivningen har været bærende for løbende valg af teori, hovedsageligt ud fra uddannelsens pensum.

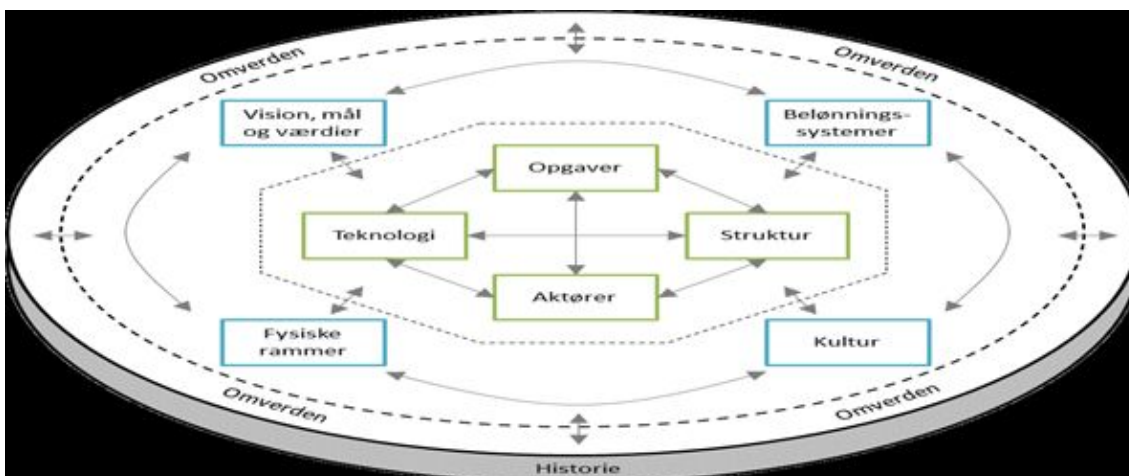
I bearbejdningen af vores primære empiri, har vi valgt at anvende en specifik organisationsteori ved Leavitt-Ry modellen. Dette med henblik på at afgrænse fokus til organisationens rolle med fokus på de muligheder og begrænsninger lovgivningen bidrager med i denne kontekst.

Idet vi ud fra en samlet indhentet viden, har valgt at anskue organisationer som en overordnet helhed, er desuden anvendt en teori med en bred spændvidde, da denne giver mulighed for at anskue og forholde os til organisationerne bredt uden eksplicit viden ned i den enkelte organisation.

2.5.1 Leavitt-Ry modellen.

Leavitt-Ry's model tager udgangspunkt i ti organisatoriske elementer, som indbyrdes påvirker hinanden. En forandring i et element, vil derfor kunne forårsage afledte effekter i et eller flere andre elementer. Modellen har således til formål at beskrive og analysere en organisation og kan anvendes både som forberedelse til eventuelle forandringsprocesser og med henblik på at finde årsagssammenhænge.

Modellen og den 10 elementer ses afbildet i figuren nedenfor (Jensen, B. Flemming, 2016).



Jensen, B. Flemming (2016)

Systemmodellen er anvendt indledningsvis således, at de forskellige delelementer i modellen er brugt ved kodningen af vores primære empiri.

Modellens ti delelementer anvendes efterfølgende igennem afhandlingen. Dette for dels at skabe fælles organisatoriske referencerammer på tværs af kommuner, dels for at adskille og tydeliggøre de enkelte områder.

Formålet med brug af modellen er således ikke at foretage en egentlig analyse af de enkelte organisationer, men at udnytte modellens store spændvidde til at belyse påvirkningerne mellem delelementerne, herunder skabe rum for at tydeliggøre lovgivningen, som en del af bevægelige sammenhænge i organisationerne generelt.

Der er i forbindelse med analysen, kort introduceret til de enkelte elementer under hver deres afsnit.

I det næste kapitel vil vi redegøre for de juridiske problemstillinger vi har fundet særligt relevante i forbindelse med vores masterafhandling.

3. Juridiske problemstillinger

For at få et helt grundlæggende indblik i gældende lov vedrørende anbringelse af børn og unge, vil vi i dette kapitel være undersøgende på gældende lovgivning på anbringelsesområdet. Afdækningen af de fire juridiske problemstillinger, skal ses som indflyvningen til selve masterafhandlingens analyse af, hvordan den eksisterende lovgivning omsættes i kommunernes anbringelsespraksis.

Vi har valgt i de følgende 4 juridiske afsnit, at anvende betegnelsen SEL ved henvisning til serviceloven, vejl. ved henvisning til vejledning, AST ved henvisning til Ankestyrelsen og BFU ved henvisning til børnefaglig undersøgelse.

3.1 Grundlaget for anbringelse

For at få en generel forståelse af det lovmæssige grundlag for en anbringelse, ser vi det som afgørende, at vi indledningsvist får afdækket selve det lovmæssige grundlag for en anbringelse.

3.1.1 Indledning

Vi vil se nærmere på de juridiske regler i forhold til selve grundlaget for anbringelse. Herunder vil vi affødt af vores lederinterview kort afdække om der er forskel i det juridiske grundlag for anbringelse af hhv. barn og ung.

“for mange år tilbage blev der lavet et anbringelsesgrundlag der blev politisk vedtaget, det skelnede på daværende tidspunkt mellem børn og unge. Hvor hvis det var unge var det andre og lidt vægtigere grunde hvis de skulle anbringes”.(Lederinterview 04.05, Bilag 3)

3.1.2 Juridisk problemstilling

Vi vil her afdække selve det juridiske grundlag for en anbringelse, herunder konkret hvad SEL siger om de faktorer, der skal være til stede før et barn eller ung kan anbringes efter SEL §52 stk. 3 nr. 7.

3.1.3 Metode

Vi ønsker at afdække denne juridiske problemstilling ved at foretage en analytisk gennemgang af gældende lov på området, samt relevant vejl. mv.

Vi fokuserer på det primære grundlag for anbringelse jf. SEL §52 stk. 3 nr. 7 og medtager dermed ikke lovgivning, der nærmere definerer anbringelse uden samtykke eller ved dom, hvor grundlaget for en anbringelse skærpes yderligere. Ligeledes har vi også fravalgt at medtage bestemmelserne om foreløbige afgørelser sideløbende med

BFU jf. SEL §52 stk. 2, da det vurderes ikke at have afgørende betydning for selve grundlaget for anbringelse.

3.1.4 Retsgrundlag

Vi tager udgangspunkt i følgende retskilder i afdækningen af den juridiske problemstilling. Vores valg er ikke udtømmende, men ses som grundlæggende for analysen af problemstillingen.

Danmark har som deltagerstat i FN forpligtet sig til at indrette de nationale retsregler og administrativ praksis i overensstemmelse med FN-konventionen om børns rettigheder. Vi har derfor valgt kort at medtage konventionen, for at kunne sammenholde denne med grundlaget for anbringelse, der defineres i SEL bestemmelser og vejl. hertil.

Vi forholder os til

1. BEK af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder, artikel 3, stk. 1-2 og artikel 20, stk 1-3. (børnekonventionen)
2. LBK nr 798 af 07/08/2019, Bekendtgørelse af Lov om Social Service, med særligt fokus på kapitel 11, §§46, 50 og 52. (SEL)
3. VEJ nr 9142 af 26/02/2019, Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier. med særligt fokus på kap. 11, punkt 241-242, 245 og 254. (Vejl.)

3.1.5 Redegørelse og analyse

Et barn kan efter SEL anbringes uden for hjemmet. Dette er nærmere defineret i §52 stk. 3 nr. 7, "*anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet på et anbringelsessted, jf. § 66.*" §66 definerer de forskellige typer af anbringelsessteder, og uddybes derfor ikke nærmere her.

I børnekonventionen finder vi artikel 3 og artikel 20 relevante for en definition af grundlaget for anbringelse. Her er der fokus på barnets tarv, beskyttelse og omsorg og den enkelte stats ansvar herfor, også når et barn anbringes uden for hjemmet jf. artikel 20. Hvor børnekonventionen er mere generel og har fokus på barnets rettigheder, bliver SEL og herunder særligt vejl. mere konkret i fokus på hvem, der har handleforpligtelsen.

Vejl. definerer i pkt. 241-242, at tre betingelser skal være opfyldt, før der kan iværksættes foranstaltninger efter SEL §52, herunder anbringelse. For det 1. skal det materielle kriterium for iværksættelsen af frivillige foranstaltninger være opfyldt. Det materielle kriterium dækker jf. §52 stk. 1 over, at kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om foranstaltninger efter §52 stk. 3, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til barnets særlige behov for støtte. For det 2. skal der

som udgangspunkt være gennemført en BFU jf. §50. For det 3. skal der foreligge et samtykke fra forældremyndighed – og i anbringelsessager fra den unge, der er fyldt 15 år.

Ud over ovenstående ser vi følgende forhold i SEL som afgørende for grundlaget for anbringelse. Forud for iværksættelse BFU, skal der foretages en indledende vurdering af, om et barn må antages at have et særligt behov for støtte jf. §46. Er det tilfældet, udarbejdes BFU jf. §50. Udmunder denne i, at barnet har et særligt behov for støtte, følges den op med en handleplan jf. §140, der mere detaljeret skal redegøre for formålet med støtten og konkrete mål for at sikre, at behovet opfyldes. Med udgangspunkt i BFU og handleplanen, træffes der afgørelse om foranstaltning jf. §52 stk. 3.

Vejl. beskriver ligeledes i pkt. 245 den tætte sammenhæng mellem ovenstående betingelser og forhold. Her udledes det sammenfattende, at der jf. §52 stk.1 skal være sammenhæng mellem resultatet af BFU og den indsats, der vælges. Dette skal ses i sammenhæng med formålsbestemmelsen i SEL § 46 stk. 2, hvor problemerne så vidt muligt skal afhjælpes i hjemmet eller det nære miljø.

Ifølge vejl. pkt. 245 bygger disse bestemmelser på de almindelige retsprincipper om proportionalitet og mindsteindgreb, som betyder, at der ikke må anvendes mere indgribende foranstaltninger, hvis mindre indgribende er tilstrækkelige, og at der skal være et rimeligt forhold mellem mål og middel.

Vejl. pkt. 245 tydeliggør også at foranstaltninger jf. § 52 stk. 3 ikke er et udtryk for en form for rangfølge, hvor det påhviler kommunen at gennemprøve rækken af mulige foranstaltninger, med anbringelse som sidste løsning. Der skal lægges afgørende vægt på, at støtten ydes ud fra barnets bedste, jf. § 46 stk. 1.

Da anbringelse efter §52 stk. 3 nr. 7 blot er 1 ud af 9 mulige foranstaltninger inden for §52 stk. 3, er ovenstående forhold gældende for alle 9 typer af foranstaltninger. Skal vi derfor komme et mere konkret defineret grundlag for anbringelse i SEL nærmere, er det relevant at læse yderligere ind i selve formålet med særlig støtte i §46.

I §46 stk. 2 beskrives det, at støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Støtten skal tage udgangspunkt i en individuel, konkret vurdering af barnets og familiens forhold.

Ydermere står der i §46 stk. 3, at støtten skal bygge på barnets egne ressourcer, og barnets synspunkter skal altid inddrages med passende vægt i overensstemmelse med alder og modenhed. Barnets vanskeligheder skal så vidt muligt løses i samarbejde med familien og med dennes medvirken.

Denne retning tages med videre i rammen for BFU jf. §50, hvor barnet skal inddrages ved samtale jf. §50 stk. 3 og ressourcer og problemer hos både barnet, familien og netværket skal søges afdækket jf. §52 stk. 4. Yderligere er der i stk. 4 fokus på, at

BFU, for unge over 15 år, skal afdække de særlige forhold, der skal indgå ved valg af indsats for denne aldersgruppe. BFU skal udmunde i en konkret stillingtagen til barnets særlige behov for støtte jf §50 stk. 6, herunder om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger, og i bekræftende fald af hvilken art disse bør være.

Hele formålet med støtten skal defineres nærmere i en handleplan med konkrete mål, jf. §140. Denne skal udarbejdes, inden der træffes afgørelse om foranstaltninger, jf. §52.

Når BFU og handleplan er udarbejdet, skal kommunalbestyrelsen jf. §52 stk. 1 træffe afgørelse om iværksættelse af foranstaltning efter §52 stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal vælge den eller de foranstaltninger, der bedst kan løse de problemer og behov, der er afdækket i BFU. Denne afgørelse træffes med samtykke fra forældremyndighed. Ved afgørelse om anbringelse jf. §52 stk. 3 nr. 7 skal den unge over 15 år også give sit samtykke.

Ydermere siger vejl. pkt. 254 om særlig støtte til børn og familier, at en anbringelse uden for hjemmet skal vurderes i sammenhæng med de øvrige foranstaltninger jf. §52 stk. 3.

3.1.6 Konklusion

Grundlaget for anbringelse beror på en individuel og konkret socialfaglig helhedsvurdering, hvorfor der ikke entydigt kan argumenteres for et overordnet fælles grundlag for anbringelse. Ovenstående analyse og redegørelse italesætter dog nogle konkrete juridiske forhold, der skal være opfyldt, før der kan træffes afgørelse om anbringelse efter SEL §52 stk. 3 nr. 7.

Her er der især tale om det overordnede materielle kriterium vedrørende afgørelse om foranstaltninger efter §52 stk. 3, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til barnets særlige behov for støtte. Dernæst skal der være udarbejdet BFU, og forældremyndighed og den unge over 15 år skal samtykke. Derudover skal der i valg af foranstaltning tages højde for principperne om proportionalitets og mindsteindgreb og formålet med samt konkrete mål for anbringelsen skal defineres i en handleplan forud for den egentlige afgørelse om anbringelse.

Anbringelse er den mest vidtgående foranstaltning, idet barnet flyttes fra dets vante rammer. Der ses således også en diskrepans imellem der, hvor anbringelse italesættes som den sidst mulige løsning, og proportionalitets- og mindsteindgrebsprincippet skal gøre sig gældende. Vejl. pkt. 245 tydeliggør ydermere, at der ikke er rangorden i de 9 typer af foranstaltninger, men samtidig skal der i vurderingen om anbringelse redegøres for, at en mindre indgribende indsats ikke vurderes tilstrækkelig.

Der skelnes i grundlaget for anbringelse ikke særligt mellem barn og ung. Dog er der i §50 stk. 4 sat et fokus på, at BFU, for unge over 15 år, skal afdække de særlige

forhold, der skal indgå ved valg af indsats for denne aldersgruppe, hvilket vurderes at kunne få særligt indflydelse på vurderingen om anbringelse.

3.2 Grundlag for anbringelse uden samtykke

En ny *“barnets lov”* er i støbeskeen, og intentionerne med denne giver med masterafhandlingens fokus anledning til ikke kun at se på grundlaget for anbringelser med samtykke men også anbringelser uden samtykke.

3.2.1 Indledning

Hvis vi skal lykkes med at flere børn skal anbringes tidligere, er det for os både med en socialfaglig og juridisk vinkel nærliggende at tænke, at flere børn og unge må anbringes uden samtykke. I begge vores interviews italesættes børn- og unge udvalgets behandling af anbringelsessager som en tidskrævende udfordring. I interview med rådgivere i italesættes følgende:

“I forhold til vores børn- og unge udvalgssager, altså de skal være overbelyst (...)”
(Fokusgruppeinterview: 42.14. bilag 2)

“Ofte er det børn- og ungeudvalget, der siger nej, fordi det ikke er dokumenteret nok. Så anbringes børnene først flere år efter, hvor skaden er sket. Skaden er ikke sket endnu, så der er ikke nok” (red. nok til en anbringelse uden samtykke).
(Fokusgruppeinterview: 12.33, Bilag 2.)

3.2.2 Juridisk problemformulering

Med ovenstående citater in mente, vil vi afdække det juridiske grundlag for en anbringelse uden samtykke, herunder konkret hvad SEL siger om de betingelser, der skal være til stede før et barn kan anbringes efter SEL §58 uden samtykke fra den unge over 15 år og forældremyndighedsindehaveren.

3.2.3 Metode

Vi ønsker at afdække den juridiske problemstilling ved at foretage en analytisk gennemgang af gældende lovgivning på området, samt inddrage relevante vejl. mv. Dette for dels at afdække, om der er overensstemmelse mellem de gældende retskilder og vejl. hertil samt for at danne et overblik over den lovmæssige ramme for anbringelse uden samtykke.

Vi fokuserer på det primære grundlag for anbringelse uden samtykke jf. SEL §58 og medtager dermed ikke lovgivning, der nærmere definerer anbringelse ved dom, eller bestemmelserne om foreløbig afgørelse jf. SEL §75, da det vurderes ikke at have afgørende betydning for selve grundlaget for anbringelse uden samtykke.

3.2.4 Retsgrundlag

Vi har valgt at tage udgangspunkt i følgende relevante retskilder i afdækningen af den juridiske problemstilling. Vores valg er ikke udtømmende, men vurderes som grundlæggende for analysen af problemstillingen.

1. LBK nr 798 af 07/08/2019, Bek. af Lov om Social Service, med særligt fokus på kapitel 11, §§52, 58 og 59. (SEL)
2. VEJ nr 9142 af 26/02/2019, Vejl. om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier. med særligt fokus på kap. 12, punkt 285, 292-300 og 316-317. (Vejl.)
3. KEN nr 10411 af 30/11/2010 og KEN nr 10708 af 03/08/2009. (AST principafgørelser 237-10 om anbringelse-uden samtykke-vold-dom og 169-09 om anbringelse-konflikter i hjemmet-uden samtykke)

3.2.5 Redegørelse og analyse

I tidligere juridiske problemstilling, identificerede vi grundlaget for anbringelse med samtykke efter SEL §52 stk.3 nr.7. Et af de væsentlige grundlag for anbringelsen er netop samtykket fra forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Når det ikke lykkedes at få samtykke til en anbringelse fra den ene eller alle parterne, er det muligt at forelægge sagen for kommunens børn- og ungeudvalg jf. SEL §58, der definerer betingelserne og dermed grundlaget herfor.

§58 stk.1 tydeliggør her, at børn- og ungeudvalget kan træffe afgørelse om anbringelse af et barn uden for hjemmet jf. §52 stk. 3 nr. 7, når der er *“åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling lider alvorlig skade”* på grund af fire overordnede forhold. Denne sætning uddybes i vejl. pkt 292. Sundhed forstås i denne sammenhæng som barnets almentilstand, og dermed ikke blot helbreds-mæssige forhold, men også andre forhold, der skal tages hensyn til i barnets trivsel og øjeblikkelige tilstand. Vejl. foreskriver at det skal være muligt at gribe ind før skaden sker.

I vejl. pkt. 293 tydeliggøres det, at de følgende fire forhold, der knytter sig hertil, ikke i sig selv danner grundlag for anbringelse uden samtykke, medmindre de fører til *“åbenbar risiko for alvorlig skade på barnets eller den unges sundhed eller udvikling, og når problemerne ikke kan løses under barnets eller den unges fortsatte ophold i hjemmet”*, jf. §58 stk. 1. Endvidere uddybes det, at de fire forhold er et udtryk for et krav om, at den afgørelse, der træffes, udførligt begrundes efter forholdene i § 58, stk. 1, nr. 1-4.

1. forhold jf. §58 stk.1 nr. 1 er *“utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet eller den unge.”* Dette henfører jf. vejl. pkt. 294 særligt til forhold omhandlende forældrene. vejl. giver flere eksempler herpå, bl.a. manglende personlige ressourcer eller evner hos forældrene.

2. forhold jf. §58 stk. 1 nr. 2 er *“overgreb, som barnet eller den unge har været udsat for.”* Vejrl. pkt. 295 påpeger her, at denne udelukkende kan finde anvendelse, når der er tale om, at barnet eller den unge udsættes for eller overværes vold eller seksuelle overgreb fra forældremyndighedsindehaverens side, og hvis forældremyndighedsindehaveren enten er dømt for dette forhold eller erkender det. Er dette ikke tilfældet, skal der tages afsæt i de øvrige tre forhold. Dette understøttes af AST principafgørelse 237-10, hvor forholdet netop finder sin anvendelse i afgørelsen, fordi forældremyndighedsindehaverne er dømt for vold mod deres to børn.

3. forhold jf. §58 stk. 1 nr. 3 er *“misbrugsproblemer, kriminel adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller den unge.”* Vejrl. pkt. 296 uddyber her tilfælde, hvor det er barnet selv, der udviser betydelige vanskeligheder, typisk i form af misbrugsproblemer, udtalte indlærings- og skoleproblemer samt kriminel adfærd.

4. forhold jf. §58 stk. 1 nr. 4 er *“andre adfærds eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge.”* Vejrl. pkt. 297 uddyber her, at forholdet vedrører den situation, hvor barnets problemer er årsagen eller en del af årsagen til anbringelsen uden samtykke. Der skal være tale om problemer af en vis størrelse og alvor, hvorfor den forventede tidshorisont for at løse problemerne også spiller en rolle.

Herudover skal der som tidligere nævnt også være begrundet formodning om, at problemerne ikke kan løses i hjemmet jf. §58 stk. 1. Dette er jf. vejrl. pkt. 298 ikke ensbetydende med, at kommunen først skal afprøve andre foranstaltninger før anbringelse iværksættes.

Selv om forældremyndighedsindehaveren og den unge samtykker til anbringelsen, kan børn- og ungeudvalget stadig træffe afgørelse om anbringelse *“hvis hensynet til barnet eller den unge på afgørende måde taler herfor”*. Dette fremgår af §58 stk. 2. Vejrl. pkt. 299 definerer hertil, at det kan gøre sig gældende, hvor der er forventning om anmodning om hjemgivelse umiddelbart efter anbringelse, eller hvor der kan være tvivl om, hvorvidt samtykket er alvorligt ment, eller om retsvirkningerne reelt er forstået.

Som ved udarbejdelse af BFU jf. §50 stk. 4, er der særlige forhold, der gør sig gældende for unge, der er fyldt 15 år i grundlaget for anbringelse uden samtykke. §58 stk. 3 muliggør, at en ung, der samtykker til anbringelsen og er fyldt 15 år, kan anbringes uanset betingelserne i de fire ovenstående forhold, når anbringelsen må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges særlige behov og problemerne ikke kan løses under den unges fortsatte ophold i hjemmet. Her gælder de samme forhold, som en anbringelse med samtykke jf. §52 stk.3 nr.7. AST har med principafgørelse 169-09 (KEN nr 10708 af 03/08/2009) eksempel på dette. Her pålagde AST *“kommunen at anbringe en 17-årig pige uden for hjemmet uden samtykke fra hendes far, der havde forældremyndigheden over hende alene. Pigen ønskede at blive anbragt, da forholdet mellem hende og faderen var meget belastet af konflikter.”*

Ovenstående forhold udgør betingelserne og dermed grundlaget for en anbringelse uden samtykke. Noget af det deltagerne i fokusgruppeinterviewet opponerede imod, var at en sag skal overbelyses, når der er tale om indstilling til børn- og ungeudvalget om anbringelse uden samtykke.

I §59 beskrives kortfattet jf. nr. 1-3, at en indstilling skal omfatte BFU med beskrivelse af, at betingelserne i §58 anses for opfyldt, handleplan for anbringelsen samt barnets holdning til den påtænkte foranstaltning.

Dette er jf. vejl. pkt. 317 et minimumskrav. Yderligere fremgår det af pkt. 316, at børn- og ungeudvalget er bundet af kommunens indstilling.

3.2.6 Konklusion

Hvor vi tidligere har belyst, at grundlaget for anbringelse med samtykke i høj grad beror på en individuel og konkret socialfaglig helhedsvurdering, er betingelserne og dermed grundlaget for anbringelse uden samtykke i væsentlig grad retligt reguleret. Ovenstående analyse og redegørelse italesætter nogle konkrete juridiske forhold, der skal være opfyldt, før der kan træffes afgørelse om anbringelse uden samtykke i henhold til SEL §58 jf. §52 stk. 3 nr. 7.

Her er forudsætningen ikke alene, at det skal være af "væsentlig betydning af hensyn til barnets særlige behov for støtte. jf. §52 stk. 1, men også at der skal være "åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling lider alvorlig skade" jf. §58 stk. 1.

En indstilling til børn- og ungeudvalget skal ud fra lovteksten i §59 formelt set ikke indeholde mere, end grundlaget for en afgørelse om anbringelse med samtykke. Dog stilles der store krav til dokumentationen af de forhold, der skal ligge til grund for anbringelsen uden samtykke.

3.3 Inddragelse af forældre

3.3.1 Indledning

Generelt stilles der i socialt arbejde med udsatte børn krav til, hvordan der skal samarbejdes med og dermed ske inddragelse af forældre. Respondenter i vores spørgeskema italesætter forældresamarbejdet og inddragelse af forældrene som nogle af de største udfordringer i anbringelsessager. (Spørgeskema, spg. 12, Bilag 1)

Dette ses konkret i interview med leder af anbringelsesteam, der italesætter "*forældrene som den vigtigste samarbejdspartner*" under barnets anbringelse (Lederinterview 08.27, Bilag 3), men efterfølgende også kommer med et konkret eksempel på en situation, hvor samarbejdet skal holdes op imod barnets behov.

“(…) altså vi ved allesammen, at barnet skal være anbragt barndommen ud. Barnet er velanbragt, men vores system gør, at man som rådgiver skal ud og tale med barnet om hver eneste gang mor hun lige kommer ud fra psykiatrien. Så får hun en eller anden tanke om, at nu vil hun gerne se barnet igen, og så starter møllen forfra. Altså så den der stabilitet og kontinuitet, man gerne vil give de anbragte børn. I nogle tilfælde kan det godt blive svært, fordi at der også er nogle lovmæssige krav, der gør, at nu anmodede hun om samvær igen, godt ja og jeg har ikke tænkt at denne sag må komme tilbage til børn- og ungeudvalget for afbrudt samvær for en periode(…)”(Lederinterview 23.50, Bilag 3)

3.3.2 Juridisk problemstilling

Med udgangspunkt i ovenstående citat vil vi afdække det juridiske grundlag for inddragelse af og samarbejde med forældre, herunder konkret hvad SEL siger om minimumskravet til inddragelse ved anbringelse af barnet.

3.3.3 Metode

Da udfordringer i samarbejdet med forældre er et generelt tema i denne masterafhandling, har vi valgt at analysere mere bredt på kommunens inddragelse af forældre i samarbejdet om anbringelse.

I selve analysen friholder vi os derfor fra det dilemmafyldte og fokuserer primært på gældende retspraksis for inddragelse af og samarbejde med forældre. Vi forudsætter dermed at forældrene som udgangspunkt er part i barnets sag, og afdækker ikke partsbegrebet yderligere. Vi skelner i denne afdækning ikke mellem anbringelser med og uden samtykke.

3.3.4 Retsgrundlag

Vi tager udgangspunkt i følgende relevante retskilder i afdækningen af den juridiske problemstilling. Vores valg er ikke udtømmende, men vurderes som grundlæggende for analysen af problemstillingen.

1. LBK nr 750 af 19/10/1998, Bek. af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 8 (menneskerettighedskonventionen)
2. BKl nr 6 af 16/01/1992, Bek. af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder, artikel 3 og 9 (børnekonventionen)
3. LBK nr 798 af 07/08/2019, Bek. af Lov om Social Service, med særligt fokus på kapitel 11 (SEL)
4. VEJ nr 9142 af 26/02/2019, Vejl. om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier. med særligt fokus på pkt. 143, 271, 276, 445 og 466-467. (Vejl.)

3.3.5 Redegørelse og analyse

Vores gennemgang af gældende retskilder peger på, at rammerne, for inddragelse af forældre i anbringelsessager, i høj grad er hængt op på barnets ret. Artikel 3 og 9 i Børnekonventionen fokuserer særligt på forhold, der har indflydelse på denne inddragelse, herunder princippet i artikel 3 om barnets bedste samt barnets ret til familieliv i artikel 9.

I et forældreperspektiv kan barnets ret til familieliv i børnekonventionens artikel 9 opholdes imod menneskerettighedskonventionens artikel 8, hvor ret til respekt for privatliv og familieliv defineres. Dog uddybes det i stk. 2, at *“ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret”*, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt for bl.a. at beskytte andres ret og frihed. Det vil sige, at forældrenes ret i denne sammenhæng trumfes af barnets rettigheder og ret til frihed. I reference til citatet fra indledningen betyder det, at der kan stilles spørgsmålstegn ved, om barnet skal forstyrres med mors anmodning om samvær. Uanset hvad der fagligt argumenteres for i denne sammenhæng, er der nogle retskrav, der skal overholdes i behandlingen af morens anmodning om samvær.

Som i øvrige juridiske forhold, der vedrører udsatte børn, er det SEL, der afspejlet i de to ovenstående konventioner, rammesætter, hvordan forældre inddrages i sager om anbringelse. Vejl. pkt. 143 peger, ift. den generelle inddragelse af forældrene, på vigtigheden af en god inddragelse af hele familien, som *“nødvendig forudsætning for, at der kan etableres et reelt samarbejde mellem familien og kommunen om at finde de løsninger, der bedst tilgodeser familiens behov, og som kan bringe familien ud af dens vanskeligheder”*.

Dette samarbejde referer til SEL overordnede formål med særlig støtte til børn i §46 stk. 3. Samarbejdet skal således opstartes i forbindelse med udarbejdelsen af BFU jf. SEL §50. Vejl. pkt. 143 pointerer videre væsentligheden af, at familien medvirker aktivt til løsningen af problemerne, hvilket kun kan ske, *“hvis familien undervejs bliver gjort bekendt med kommunens overvejelser, og får mulighed for at fremkomme med eventuelle kommentarer og korrektioner til de oplysninger, der er i sagen. Der bør således ske en løbende orientering under hele sagsforløbet.”*

Dette understøttes yderligere af SEL §47, hvoraf det fremgår, at kommunen skal overveje, hvordan familien og netværket inddrages systematisk.

Når afgørelsen om anbringelse træffes, sker det, som tidligere afdækket, enten med eller uden samtykke fra forældremyndighed og den unge over 15 år, og på baggrund af BFU samt handleplanen. SEL §54 fastslår, at kommunen, når barnet anbringes, skal tilbyde forældremyndighed en støtteperson. I vejl. pkt. 271 uddybes støttepersonens rolle, herunder at dække de behov, som forældrene måtte have under barnets anbringelse. Støttepersonen kan ikke varetage opgaver af behandlingsmæssig karakter.

Ud over tilbuddet om støtteperson, skal kommunen jf. §54 stk. 2 træffe afgørelse om støtte til forældrene med det formål at årsagerne til barnets anbringelse forsøges løst. Dette kan være i form af en støtteperson efter stk. 1 eller øvrige foranstaltninger efter §52 stk 3. Denne støtte skal sammenfattes i en særskilt plan for forældrene.

I forbindelse med barnets anbringelse skal kommunen, i overensstemmelse med handleplanen, træffe afgørelse om konkret anbringelsessted jf. §68b. Vejl. siger herom i pkt. 445 at *“det vil være relevant, at barnet eller den unge og forældrene som udgangspunkt besøger stedet, inden der træffes afgørelse om valg af anbringelsessted”*. I pkt. 452 uddybes dette nærmere ift. at forældrenes accept af det konkrete anbringelsessted har stor betydning for indsatsen. *“Forskningen har således vist, at konflikter mellem forældrene og anbringelsesstedet påvirker barnet meget negativt. Derfor bør der lægges vægt på at inddrage både forældrene og barnet eller den unge i valget af anbringelsessted.”*

Under anbringelsen skal der ske opfølgning på anbringelsen og dermed også på både barnets og forældrenes handleplan. Første gang efter 3 mdr. og derefter hver 6. md. Dette fremgår af §70 stk. 1 og uddybes særligt i forhold til anbringelse i stk. 2, hvor vurderingen af indsatsen skal ske på baggrund af det løbende tilsyn med barnet og efter kontakt til forældrene. Der peges i vejl. pkt 276 på, at *“en god løbende opfølgning kan sikre, at foranstaltningen hele tiden tilgodeser forældrene samt barnets eller den unges behov i anbringelsen”*.

Et andet vigtigt element, der fordrer samarbejde med og inddragelse af forældrene, er samværet mellem forældrene og det anbragte barn. Dette er defineret nærmere i SEL §71. Igen er lovgivningen drevet af barnets ret - i dette tilfælde retten til samvær og kontakt med forældre og øvrigt netværk. For at understøtte, at kontakten mellem forældrene og barnet holdes ved lige, skal kommunen sørge for, at relationen mellem børn og forældre i videst muligt omfang er til barnets eller den unges bedste. (Vejl. pkt. 466-467) Herunder skal kommunen understøtte et godt samarbejde mellem forældre og anbringelsessted.

3.3.6 Konklusion

Respondenter på vores spørgeskema og deltagere i interviews oplever forældresamarbejdet som udfordrende og tidskrævende. Ovenstående analyse af de gældende retskilder giver et relevant indblik i omfanget af inddragelse af forældrene som kommunen er forpligtiget til, når et barn anbringes. Samtlige skridt op til og under en anbringelse er primært styret af barnets ret, men der ligger samtidig enten et krav om eller en vejledning i, at forældrene skal inddrages løbende og tæt. Minimumskravet er klart - ved hvert nyt skridt i sagsbehandlingen, skal der ske en form for inddragelse af forældrene. Dvs. i afdækningen af vanskelighedernes omfang i BFU, i valget af foranstaltning målrettet barnet og forældrene og hermed vurderingen af om vanskelighederne kan løses i hjemmet, i valget af det konkrete anbringelsessted og i den opfølgning, der skal finde sted under anbringelse.

Indledningsvis henviste vi til, at vi ikke i afdækningen af denne juridiske problemstilling ville forholde os til det dilemmafyldte. Retskravene er klare og, set fra et juridisk perspektiv, enkle i deres udformning - udgangspunktet er inddragelse. Men det er ikke ensbetydende med, at kravene ikke kan opleves som udfordrende eller uoverskuelige sat i kontekst med socialfaglige vurderinger og relationer til det anbragte barn, forældrene og øvrige arbejdsforhold for myndighedsrådgiveren. Den tilstrækkelige inddragelse af forældrene bliver således i høj grad en subjektiv vurdering hos den enkelte myndighedsrådgiver når blot minimumskravet er overholdt.

3.4 Match af plejefamilier

En af forudsætningerne for at kunne lykkes med statsministerens intention, om at flere børn skal anbringes tidligere, er at de rette anbringelsessteder er tilgængelige - herunder plejefamilier.

3.4.1 Indledning

Vi vil i dette afsnit se nærmere på de muligheder, serviceloven efterlader kommunerne med, når det gælder match af barn med plejefamilie.

Ifølge Danmarks Statistik var der i 2018 i alt 11.715 anbragte 0-17 årige i Danmark. De 7.417 var anbragt i plejefamilie, svarende til 63,3% af alle anbragte. I 2016 hed tallet 61,6%, i 2014 59,3% og i 2012 56,3%. (Bilag 4,5,6,7) Tilsvarende kan vi se, at der i lovgivningen siden indførelsen af Anbringelsesreformen i 2006 og senere Barnets Reform i 2011 også her har været øget præcisering omkring i højere grad at anvende plejefamilier som anbringelsessted.

I vores spørgeskema har kun få af respondenterne italesat muligheden for anbringelse af barnet i plejefamilie som en udfordring. (Bilag 1)

I lederinterview fremkommer det dog, at de har svært ved at lave det rigtige match med plejefamilien.

“Vi har ikke samme adgang til plejefamilier længere. Der er ikke mange at vælge imellem - de bliver også ældre. Det sætter også en begrænsning i forhold til de helt små børn. Samtidig er der også sådan lidt efterspørgsel og udbud. Det er blevet hardcore lønforhandlinger inden vi taler overhovedet børnene.” (Lederinterview, 19.00 Bilag 3).

Da denne erfaring også gør sig gældende for den udvikling flere af os ser i egen praksis, danner dette grundlaget for vores videre udforskning af match med plejefamilier som problemstilling.

3.4.2 Juridisk problemstilling

Vi ønsker at afdække det juridiske grundlag for anbringelse af børn i plejefamilier, herunder hvilke krav, der stilles til matchningen af barn og plejefamilie.

3.4.3 Metode

Vi ønsker at afdække denne juridiske problemstilling ved at foretage en analytisk gennemgang af gældende lov på området, samt relevant vejledning mv. Dette for dels at afdække, om der er overensstemmelse mellem de gældende retskilder og vejledning hertil samt for at danne et overblik over den lovmæssige ramme for match mellem barn og plejefamilie.

Vi fokuserer på det selve matchet og afdækker dermed ikke i dybden selve retsgrundlaget for godkendelser af plejefamilier jf. SEL og socialtilsynsloven, men vil kort forholde os til det hvor det findes relevant. Endvidere forholder vi os i analysen ikke til selve forhandlings- og ansættelsesgrundlaget for plejefamilier.

3.4.4 Retsgrundlag

1. LBK nr 798 af 07/08/2019, Bekendtgørelse af Lov om Social Service, med særligt fokus på kapitel 1, §§66-66d og §68b (SEL)
2. 018/1 LSV 8, vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 13. december 2018. Forslag til Lov om ændring af lov om social service, lov om socialtilsyn, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og ligningsloven (Mere kvalitet i plejefamilier)
3. VEJ nr 9142 af 26/02/2019, Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier, med særligt fokus på pkt. 246, 398 og 445 (Vejl.)
4. BEK nr 522 af 30/04/2019, Bekendtgørelse om plejefamilier (plejefamiliebekendtgørelsen)
5. LBK nr 846 af 21/08/2019, Bekendtgørelse af Lov om Socialtilsyn (socialtilsynsloven)
6. BEK nr 617 af 03/05/2020, Bekendtgørelse om Socialtilsyn, med særligt fokus på §6 og bilag 3. (Socialtilsynsbekendtgørelsen)
7. Håndbog for det gode anbringelsesforløb i familiepleje, 2. udgave, 2019, Socialstyrelsen, med særligt fokus på kap. 1 og 3 (familieplejehåndbogen)

3.4.5 Redegørelse og analyse

Som vi har afdækket i tidligere juridiske problemstillinger, kan et barn, jf. SEL §52 stk. 3 nr. 7, anbringes uden for hjemmet på et anbringelsessted. Disse anbringelsessteder

uddybes nærmere i §66 stk. 1, hvoraf de forskellige typer af plejefamilier fremgår af nr. 1-4. Det fremgår af familieplejehåndbogen, at disse fire typer er blevet skærpet i forbindelse med satspuljeaftalen for 2018 og initiativet ”Mere kvalitet i plejefamilier – en bedre opvækst for det anbragte barn”. Med denne aftale fulgte et lovforslag, der blev vedtaget den 13. december 2018 og indskrevet i SEL og socialtilsynsloven med virkning fra 1. juli 2019.

Typerne af plejefamilier uddybes i SEL § 66a og 66b. I 66a stk. 1 nr. 1-3 uddybes de tre første typer.

SEL giver ikke konkrete bud på, hvilke behov, der falder ind under de konkrete støttebehov, den enkelte type af familiepleje kan håndtere. Derimod fremgår det af socialtilsynslovens §5a, at Socialtilsynet ved sin godkendelse af disse tre typer, skal følge et fast koncept, som beskriver centrale elementer i godkendelsesforløbet og indeholder redskaber til afdækning og vurdering af plejefamiliernes kompetencer. Dette koncept findes i socialtilsynsbekendtgørelsens bilag 3.

Den sidste type af plejefamilie er ’netværksplejefamilier’ jf. SEL §66b. Denne type plejefamilie skal være godkendt som konkret egnet i forhold til et bestemt barn eller en bestemt ung af den anbringende kommune. Det vil sige, at socialtilsynsloven ikke er gældende for denne type af plejefamilie, men at godkendelsen finder sted netop efter §66b. Typen ’netværksplejefamilie’ har været gældende som anbringelsessted også før den aktuelle lovændring. Den fremgår derfor af vejledningens pkt 398, hvor det beskrives nærmere, at en netværksplejefamilie er familiemedlemmer eller andre fra barnets netværk.

Matchet mellem barn og plejefamilie er således afhængigt af barnets behov og hvilken type plejefamilie disse behov kalder på. Når kommunen træffer afgørelse om anbringelse jf. SEL §53 stk. 3 nr. 7, skal den efterfølgende også træffe afgørelse om konkret anbringelsessted jf. §68b stk. 1. I den forbindelse har kommunen jf. §68b stk. 2 pligt til at vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets behov. Der skal her lægges vægt på anbringelsesstedets mulighed for at tilbyde nære og stabile voksenrelationer og det skal vurderes, om en anbringelse i en plejefamilie, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-4, er mest hensigtsmæssig. Herunder skal valget ske i overensstemmelse med den konkrete handleplan, der er udarbejdet jf. §140.

Barnets holdning til dels, at skulle anbringes og dels det konkrete anbringelsessted skal forsøges tilvejebragt ved samtale jf. SEL §48 forud for afgørelsen om anbringelse og valg af anbringelsessted. Vejl. pkt. 445 påpeger her det hensigtsmæssige i, at barnets ønsker søges tilgodeset, hvis ønskerne er i overensstemmelse med formålene med anbringelsen.

Vejl. pkt. 445 påpeger desuden vigtigheden af, at barnets forhold er grundigt undersøgt i BFU jf. §50 for at sikre, at såvel kommunen som det medansvarlige anbringelsessted får lavet det rigtige match. Endvidere beskrives det i pkt. 445, at målene med anbringelsen kan dække et bredt spektrum af forhold, hvorfor kommunen skal anlægge

en bred vurdering af anbringelsesstedets egnethed. Konkret i forhold til plejefamilier betyder det, at det ikke er tilstrækkeligt at vurdere på plejefamiliens kompetencer ift. det konkrete barn, men at der også skal lægges vægt på f.eks. barnets mulighed for at bevare kontakten til familie, venner, fritidsaktiviteter m.v., og på hvorvidt det pågældende lokalsamfund har de tilbud, herunder pasnings-, uddannelses-, eller arbejdstilbud, det pågældende barn har behov for, og som er fastlagt i handleplanen, jf. SEL § 140.

Med initiativet "Mere kvalitet i plejefamilier – en bedre opvækst for det anbragte barn", er der også rettet et skærpet fokus på at mindske sammenbrud i anbringelsen for det enkelte barn. Fokus er dermed på at øge mulighederne for støtte til de forskellige typer af plejefamilie. Dette er nærmere beskrevet i SEL §66c og 66d, og uddybes videre i plejefamiliebekendtgørelsen, hvor fokus er på grunduddannelse, supervision, efteruddannelse og intensiv støtte i starten af anbringelsen. I familieplejehåndbogen rettes der endvidere fokus på, at matchning er en kompleks faglig vurdering, som omfatter og beror på mange aspekter. For at undgå sammenbrud skal det derfor vurderes, om der er behov for at iværksætte supplerende støtte til barnet og/eller plejefamilien under anbringelsen mhp. at undgå sammenbrud. Det er ikke hensigten, at plejefamilier i alle henseender skal kunne imødekomme samtlige af barnets støttebehov. (Familieplejehåndbogen, 2019, s. 65). Foranstaltninger efter SEL §52 stk. 3 kan jf. vejledningens pkt. 246 tilbydes enkeltvis, i kombination med hinanden eller i forlængelse af hinanden, hvorfor der godt kan iværksættes anden støtte sideløbende med at barnet er anbragt.

3.4.6 Konklusion

I ovenstående redegørelse og analyse ses der særligt to grundlæggende forhold, der rammesætter matchet mellem barn og plejefamilie. Disse to forhold er henholdsvis beskrivelsen af barnets behov i BFU og handleplanen jf. SEL §§ 50 og 140 samt plejefamiliens formelle godkendelse og herunder type jf. SEL §66b for netværksplejefamilier og socialtilsynsloven §4 stk. 1 for almene, forstærkede og specialiserede plejefamilier.

Der er formelle lovkrav til, at barnet skal inddrages og høres i forbindelse med afgørelse om anbringelse og valg af konkret anbringelsessted jf. SEL §48, hvilket også kan få betydning for matchet med plejefamilie.

Derudover beror rammen for selve matchet i høj grad på en konkret socialfaglig helhedsvurdering, der skal tilgodese barnets individuelle behov.

De to hovedlovgivninger på området - SEL og lov om socialtilsyn refererer relevant til hinanden og der ses stor overensstemmelse mellem de to lovtekster.

3.5 Kapitlets delkonklusion

Vi har nu gennemarbejdet de 4 ovenstående juridiske problemstillinger med afsæt i vores problemformulering og den empiri, vi har indhentet.

Vi er dykket ned i det overordnede juridiske grundlag for en anbringelse og delelementer af anbringelsespraksis. Sammenfattende er det blevet tydeligt for os, at der ikke er ét overordnet fælles grundlag for en anbringelse. Servicelovens rammer fastsætter nogle klare minimumskrav for, at der kan træffes afgørelse om anbringelse, hvoraf det afgørende er, at opfyldelsen af disse krav beror på en individuel og konkret socialfaglig vurdering. Vi fandt, at kravene til en afgørelse om anbringelse skærpes yderligere, når der ikke kan opnås samtykke til anbringelse fra forældremyndighed og barnet, der er fyldt 15 år, og afgørelseskompetencen rykkes her til et børn- og ungeudvalg.

Vi fandt ydermere en diskrepans mellem det, at der ikke er rangorden mellem de 9 mulige foranstaltninger og at der samtidig i vurderingen om anbringelse skal redegøres for, at en mindre indgribende indsats ikke er tilstrækkelig.

Både samarbejdet med forældre og matchet mellem barn og plejefamilie ses at være to delelementer af anbringelsespraksis, der lovgivningsmæssigt er klart formuleret, men som i praksis vurderes at kunne være svære at omsætte.

Hvor fokus i dette kapitel har været specifikt på det juridiske grundlag, vil vi i det kommende kapitel i højere grad fokusere på praksis og den omsætning af lovgivningen, der finder sted i arbejdet med anbringelser.

4. Analyse og diskussion

Som beskrevet i Metodekapitlets afsnit 2.5, har vi valgt at bygge vores analyse af problemfeltet op omkring Leavitt-Ry modellen for at komme nærmere de organisatoriske elementers betydning for og indflydelse på, hvordan lovgivningen omsættes til praksis. Vi vil i hvert af de kommende analyseafsnit belyse vores relevante fund i spørgeskema, interviews og juridiske afsnit som grundelementer i selve analysen. Vi vil afrunde hvert afsnit med en kort opsamling.

4.1 Opgaver

Opgaverne er bestemt af organisationens målsætning og består af de arbejdsopgaver, som organisationen skal udføre. (Jensen, B. Flemming, 2016) Der er således en direkte kobling fra de rammer, serviceloven udstikker omkring anbringelse, til den opgave myndighedsrådgiveren har i arbejdet med anbringelser.

Idet vores spørgeskemaundersøgelse er udsendt til et afgrænset aktørfelt, nemlig myndighedsrådgivere, der sidder på anbringelsesområdet, er en del af opgaverne defineret på forhånd.

Vi kan se af spørgeskemaet, at alle respondenter har et fast antal sager og det fremgår at det gennemsnitlige antal ligger på ca. 30. Heraf er 9,1 anbringelsessager, altså knap en tredjedel og 5,9 er potentielle anbringelsessager. (Bilag 1, spg. 3, 4 & 6) Vi må derfor antage, at opgaven omkring anbringelsessager i de fleste tilfælde er en del af et større opgaveportefølje, hvor arbejdet med forebyggende indsatser også indgår.

I hovedopgaven omkring anbringelse indgår desuden utallige underopgaver i sagsforløbet. Ud over konkrete anbringelsesprocedurer og deraf følgende opgaver, såsom afgørelser om foranstaltninger, samtaler med de implicerede parter, indstillinger til foranstaltninger, afklaring af anbringelsessted mm, er også løbende opgaver i tilsyn, samværsaftagelser, handleplaner til børn og forældre, forældresamarbejde og meget andet. Denne viden bygger på egne praksiserfaringer i gruppen, men ses også beskrevet flere steder i vores undersøgelsesresultater og i masterafhandlingens kapitel 3 vedrørende vores 4 juridiske problemstillinger.

Flere af de specifikke opgaver, som serviceloven definerer, og som respondenterne i spørgeskemaet henviser til, har vi beskrevet nærmere i vores juridiske problemstillinger i kapitel 3. Her lægger vi i afsnit 3.1 vægt på de konkrete juridiske forhold, der skal være opfyldt, før der kan træffes afgørelse om anbringelse i henhold til servicelovens §52 stk. 3 nr. 7.

Flere af respondenterne taler ind i det bureaukrati, de oplever at arbejdet med anbringelser medfører. Et konkret eksempel på dette er følgende citat;

"Bureaucrati – i løbet af en uge, bruger jeg alt for lidt tid på barnet og plejefamilien. Systemet kræver indberetninger, korrekt udført iff. løn og betaling af faktura, fortrolighedserklæringer, børn og straffeattester, indkaldelser, visitation, teammøde, løse en problemstilling jf. ovenstående "området er komplekst", afvente leverandør og derved rykke for det, bestille ny leverandør, sende materiale til leverandør etc.etc." (Spørgeskemaundersøgelse, Bilag 1, spg. 12).

Her eksemplificeres den mangfoldighed, der ligger i opgaveløsningen og som stiller krav til aktørerne - her myndighedsrådgiverne - om overblik og prioritering. Der ses i besvarelserne mange eksempler på, at især de administrative opgaver i forbindelse med blandt andet dokumentation fylder meget. I stort set samtlige tekstbesvarelser er administration/dokumentation nævnt som en udfordring, oftest i relation til at opgaven tager tiden fra de mere borgernære opgaver.

ServiceLOVEN siger ikke meget om selve dokumentationskravet. Vi beskriver i afsnit 3.1 at der skal foretages en individuel konkret vurdering, og at der skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse samt handleplan forud for vurderingen om anbringelse. Men selve dokumentationskravet skal findes i offentlighedslovens §13, der omhandler notatpligt. Heraf fremgår det, at en myndighed, har notatpligt i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse. (Offentlighedslovens §13)

Den enkelte kommune har med grundlovens §82 ret til selvstyre (Grundloven, LOV nr 169 af 05/06/1953), og skal forvalte flere af landets love i øvrigt, hvilket i oversat forstand for os tolkes som, at den enkelte kommunes opgave er at omsætte lovgivning til praksis. Det betyder dermed også at den enkelte kommune som organisation, med hjemmel i grundlovens §82 kan fastsætte egne standarder for, hvordan loven omsættes til praksis. Vi ser derfor umiddelbart en stærk kobling mellem det kommunale selvstyres forpligtelser og den enkelte myndighedsrådgivers oplevelse af, både at skulle følge lovgivning og egne retningslinier. Dette tydeliggøres med nedenstående citat fra vores fokusgruppeinterview;

" vi bliver nødt til at partshøre dem inden altså vi påtænker at træffe en afgørelse. Det gør visitationsudvalget, så de partshøres altid inden. Så vi følger både lovgivningen og vores egne retningslinjer i forhold til det, det gør vi." (Fokusgruppeinterview 07.12, Bilag 2)

Vi ser således konkrete eksempler både fra spørgeskemaet og interviews på, at der med omsætningen af lovgivningen følger forskellige opgaver, som den enkelte kommune i høj grad selv kan præge.

Følgende citat fra vores fokusgruppeinterview retter et konkret fokus på de opgaver, der følger med en anbringelse, og som taler ind i statsministerens pointer i nytårstalen;

"Hvis rådgiver har haft den (red. sagen) inden, så arbejder vi selvfølgelig i forhold til, hvad skal vi gøre. Og så træffer visitationsudvalget afgørelse om, at det skal være anbringelse. Så tager vi over i forhold til indstillingen. Men vi har selvfølgelig kontakt til

forældrene i forhold til samtykke og hvad skal vi nu og hvilke planer har vi. Det er ikke sikkert de går med til det, men så laver vi indstillingen til Børne- og Ungeudvalget og finder plejefamilien samtidig Så der er forskel på med samtykke og uden samtykke. Og også hver enkelt sag også.” (Fokusgruppeinterview 04.57, Bilag 2)

Vi ser i ovenstående citat, at reglerne om samtykke og de standarder, den enkelte kommune i forlængelse heraf sætter for fx. grundlaget for anbringelse uden samtykke, i sidste ende kan medvirke til, at barnet anbringes for sent. Her kommer nogle af pointerne fra statsministerens nytårstale i spil igen, særligt i forhold til det perspektiv at der ofte, når et barn anbringes som 12 årig, ligger 11 dårlige år til grund. (Statsminister Mette Frederikssens nytårstale, 2020). Rådgiverne italesætter i nedenstående citater denne problematik.

”Jamen jeg tænker, at dem vi lægger op til anbringelse er der jo afprøvet rigtig rigtig mange ting forinden..” (...) “Jeg ved i hvert fald fra tidligere, der var der mange der fik afslag. Og jeg kan også godt se, at de sager vi har , de skulle nok have været anbragt før. Men man bliver også nødt til at have et grundlag for at anbringe og være helt sikker. Desværre så er det tit, når det er for sent man anbringer kan man sige (...)” (Fokusgruppeinterview 10.54, Bilag 2)

(...) De har en kæmpe tilknytning til deres mor og far og har svært ved og skal involvere sig i en ny familie, som jo helt vildt gerne vil de her børn og vil give dem alt, men de har ikke den der tillid og tilknytning, som børn har til deres biologiske forældre. Uagtet hvor dårlige de så kan være”. (Fokusgruppeinterview 14.06, Bilag 2)

I juridisk problemstilling omhandlende grundlaget for anbringelse uden samtykke i afsnit 3.2, belyser vi, at betingelserne for en anbringelse uden samtykke i højere grad er retligt reguleret end en anbringelse med samtykke, idet, der i højere grad skal dokumenteres forhold, der ligger til grund for anbringelsen.

4.1.1 Opsamling

Kommunernes opgaver på anbringelsesområdet ses overordnet rammesat af servicelovens bestemmelser. Opgaverne er mangeartede i arbejdet med anbringelser. Vi har gjort konkrete fund omkring at myndighedsrådgiverne oplever arbejdsgangene som bureaukratiske, der er både lovgivningen og de interne retningslinjer, der skal overholdes og i komplicerede sager, hvor det er svært at få samtykke til anbringelse, fylder opgaverne yderligere.

Det kommunale selvstyre ses at have stor betydning for, hvad der kan reguleres med lov, og hvad den enkelte kommune selv skal udarbejde af retningslinjer for, hvordan man ønsker at omsætte lovgivningen til praksis. Set i dette lys, bliver selve opgaven dels at omsætte loven til praksis, men også at følge de interne retningslinjer for den konkrete omsætning til praksis.

Vi kan derfor ikke umiddelbart udlede af ovenstående, at opgaverne har betydning for omsættelsen, da de på sin vis er omsættelsen. Det bliver derfor særligt de øvrige elementer af Leavitt-Ry modellen, der kan belyse omsætningen, startende med struktur elementet.

4.2 Struktur

Strukturen dækker over rammerne for organisationen. Det vil sige den formelle struktur, måden opgaver fordeles på og selve hierarkiet i organisationen. (Jensen, B. Flemming, 2016) Det er særligt her, den enkelte kommunes måde at organisere arbejdet med anbringelser på, får indflydelse på, hvordan lovgivningen omsættes til praksis.

Vi har her fokus på de besvarelser i spørgeskema og interview, der retter sig mod organisationens tilrettelagte rammer, altså procedurer, herunder møder mm samt evt. opgavefordelinger.

I spørgeskemaets spørgsmål 11, (Spørgeskemaundersøgelse, spg 11, Bilag 1) har vi direkte spurgt ind til, hvorvidt der i organisationen findes procedurebeskrivelser eller lignende. Her ses, at 79% af respondenterne har kendskab til udarbejdede procedurer, hvilket indikerer, at det er et redskab, der anvendes bredt i kommunerne. Adspurgt til oplevelsen af i hvilket omfang beskrivelserne hjælper i det daglige arbejde, kan vi se at knap 70% oplever, at de hjælper i høj eller meget høj grad, mens kun 50% af de respondenter, der ikke har procedurebeskrivelser, oplever at mangle dem. Disse besvarelser kan for os meget vel indikere, at procedurebeskrivelser har en støttende effekt i opgaveløsningen, men at denne hjælp kan være ukendt, før den er oplevet.

Respondenterne henviser i deres tekst besvarelser af spørgeskemaet ofte til den struktur, der ligger i anbringelsessagerne, altså indstilling til og behandling i børne- og ungeudvalget eller i ungdomskriminalitetsnævnet. Disse instanser er vedtaget ved lov og dermed et vilkår sat i omverdenen og ikke direkte regulerbar for den enkelte organisation. Procedurerne op til møderne kan dog variere ift. interne visitationsudvalg eller anden procedurebesluttet involvering i den enkelte rådgivers anbringelsessag. Dette ser vi konkrete eksempler på i vores fokusgruppeinterview;

“Hvis rådgiver har haft den (red. sagen) inden, så arbejder vi selvfølgelig i forhold til, hvad skal vi gøre. Og så træffer visitationsudvalget afgørelse om, at det skal være anbringelse.”(Fokusgruppeinterview 04.57, Bilag 2)

og yderligere (...)”I forhold til at det er visitationsudvalget der skal først ind over, fordi vi har ikke egenkompetence til anbringelse. Det er ledelsen der har det.
(Fokusgruppeinterview 05.55, Bilag 2)

Når vi ser nærmere på tekst besvarelserne i spørgeskemaet, er procedurebeskrivelserne i 5 ud af de 7 gange, de er nævnt, beskrevet som værende problematiske. Én respondent har blandt andet nævnt dem som meget omskiftelige, hvilket kræver, at man ofte skal være opmærksom på og sætte sig ind i nye procedurer. Andre har beskrevet dem som omfattende, én skriver blandt andet *"omstændige processer, der inddrager mange mennesker, nogle unødvendigt"* (Bilag 5, spg. 12, s. 5) Procedurebeskrivelser i sig selv ser vi dermed ikke som en hjælp, men i høj grad afhængige af, hvor meningsfulde de beskrevne procedurer opleves af aktørerne i henhold til den daglige opgaveløsning.

Vi har i vores fire juridiske problemstillinger blandt andet beskæftiget os med selve lovgrundlaget for anbringelse. Her fandt vi konkret i afsnit 3.1, at grundlaget for en anbringelse i høj grad beror på en individuel, konkret vurdering. Vejledningen til dette lovområde (VEJ nr 9142 af 26/02/2019) er netop dette - en vejledning, hvorfor den skal inddrages som retningsgivende for arbejdet med anbringelse, men de enkelte konkrete opgaver undervejs, ser for os ud til at være overladt til den enkelte kommune at udstikke konkrete handleanvisninger til, hvilket igen kan tolkes ind i det kommunale selvstyre jf. grundlovens §82.

Vi ser også flere eksempler på, at det indholdsmæssige i procedurerne opleves udfordrende i relation til den effektive opgaveløsning. I spørgsmål 12 og 13, hvor der netop spørges ind til dette, nævnes blandt andet bureaukrati som en væsentlig udfordring. Dette nævnes konkret 6 gange, én skriver blandt andet: *"For meget bureaukrati og for mange beslutningstagere ind over"* (Spørgeskemaundersøgelse, spg.12, Bilag 1). I relation til dette nævnes manglende egenkompetence 7 gange som værende komplicerende for sagsprocessen, hvilket igen relaterer til processer med flere aktører involveret.

Også i vores fokusgruppeinterview benævnes bureaukrati og manglende egenkompetence som problematisk for opgaveløsningen.

"Bureaukrati er også en udfordring, i forhold til at man hele tiden skal ind over nogle andre der skal bestemme og beslutte det forsinker også vores proces" (Fokusgruppeinterview 39.48, Bilag 2) og fortsætter, *"Når jeg skal for eksempel bevilge familiekonsulent så er der hele tiden nye retningslinjer for hvordan man gør det. Lige nu er det ihvertfald at vi sender en mail til alle. Så skal de fordele det ud og så skal vi holde møde og alt det her. Og så har de måske mistet den mail, og så har de glemt at svare eller så er det ikke den ventetid de har sagt på to uger og så starter vi forfra hele tiden. Vi spilder vores tid tit. Så starter vi forfra.*(Fokusgruppeinterview, 44.30, Bilag 2)

Endelig nævnes der i særdeleshed en faktor som "tid" og "økonomi" som afgørende for, hvordan procedurerne udføres. Eksempelvis nævner respondenterne hele 17 gange, at der ikke opleves de fornødne ressourcer til at tale nok med børnene, både op til og under anbringelsen. De økonomiske og tidsmæssige udfordringer taler i højere grad ind i delementerne "Vision, mål og værdier, kultur og omverden, og vil derfor

blive behandlet der, idet netop disse problemstillinger ses som komplekse med greb ind i flere årsager og dermed også forandringsmuligheder.

I vores lederinterview blev vi opmærksomme på, at man i pågældende kommune havde foretaget en strukturel ændring for bedre at imødesee måden hvorpå man ønskede at arbejde med anbringelserne. Dette fremgår af følgende 2 citater;

”Man kan sige det er OP til anbringelsen og EFTER anbringelsen, og NÅR vi har truffet afgørelse om anbringelse så er vores vision, at vi skal kende vores børn, og de skal kende deres rådgiver og det var hele ideen med at lave anbringelsesfunktionen. Samtidigt er det også et område hvor der sådan ret meget er regler bygget op omkring også, og det kunne vi se, at det kunne vi slet ikke leve op til, vi fulgte slet ikke godt nok op på de anbringelser, og når man sidder både med forebyggende sager og med anbringelsessager, så ved vi alle sammen godt at anbringelsessager er de tunge, det er de mest udsatte børn, og hvis vi også skal tænke økonomi er det de økonomisk dyreste.”(Lederinterview 05.26, Bilag 3)

”Men rådgiver er også sådan indrettet at de tænkte, jamen de er jo anbragt, de er jo ikke i fare, så der skete automatisk det at man fokuserede på forebyggelses sagerne og så fik de anbringelser - der var jo en plejefamilie der tog over osv - simpelthen ikke den opmærksomhed som de krævede. Og derfor var det også for sjældent vi konkret fik arbejdet med årsagerne til anbringelsen og reelt også fik hjemgivet nogen børn igen”.(Lederinterview 06.15, Bilag 3)

Ifølge J.C. Ry Nielsen og Morten Ry kan strukturen ændres ved fx selvstændiggørelse, forskellige ledelsesfora eller et lag af specialister. (Ry Nielsen, Morten Ry s.12) Dette er netop i tråd med ovenstående ændring i strukturen, hvilket i høj grad taler ind i en aktiv stillingtagen til omsætning af lovgivning til praksis.

4.2.1 Opsamling

Strukturelementet taler i høj grad ind, hvordan kommunerne omsætter lovgivningen til praksis på anbringelsesområdet. Måden, hvorpå den enkelte kommune tolker lovgivningen og udarbejder supplerende procedurer får betydning for selve opgavens udførelse og hvordan den enkelte myndighedsrådgiver prioriterer i disse opgaver. I tråd med respondenternes besvarelser af spørgeskemaet, finder vi at interne procedurer både kan fremstå som hæmmende eller fremmende for omsætningen af lovgivningen til praksis. Herudover kan procedurerne opfattes som et bureaukratisk element, der langsommeliggør anbringelsesprocessen og derved påvirker myndighedsrådgiverens tid til at opfylde selve lovkravene i processen. Omsætningen af loven kan derfor uforvarende lave benspænd for selve anbringelsesprocessen.

4.3 Aktør

Aktørerne dækker over organisationens ledelse og medarbejdere. Det vil sige de kompetencer, organisationen besidder. (Jensen, B. Flemming, 2016) Det er her, der sættes retning på, hvordan lovgivningen skal omsættes til praksis, og her vi får et billede af dem, der skal udføre selve opgaven i praksis. Det er ligeledes også de primære aktører, der har bidraget til vores empiri ved dels at besvare spørgeskema og deltage i interviews. Vi fortsætter dog her med at kalde dem myndighedsrådgivere.

Vi har i vores spørgeskema overordnet defineret, hvem vi ønskede skulle besvare, og vi har dermed selv lavet en forsortering i aktørerne. Vi spørger dog indledningsvist i spørgeskemaet ind til, hvem respondenterne er. Socialrådgiver- og socialformidleruddannelsen er begge målrettet løsningen af opgaverne på det kommunale myndighedsområde. Alligevel fremgår det af besvarelserne, at 13% af de adspurgte har en anden baggrund, så som pædagog. Der ses dog også cand.soc. og andre akademiske uddannelser, hvilket kan dække over en overbygning på grunduddannelsen. (bilag 5, spg. 1).

I spørgeskemaets spørgsmål 2 spørger vi ind til, hvor mange års erfaring respondenterne har med netop arbejdet med anbringelser. Her ser vi, at 56% har mere end 5 års erfaring, og 17% har 3-5 års erfaring. Kun 7 % er nye på området med under 1 års erfaring. (Spørgeskema, spg.12, Bilag 1) I relation til hvordan lovgivningen omsættes til praksis kan vi umiddelbart se både fordele og ulemper i de flere års erfaring. Som forholdsvist nyuddannet, har man en mere frisk teoretisk og forskningsbaseret viden, ligesom man ofte er meget opmærksom på strukturen og processen i sagsarbejdet herunder også særligt lovgivningen. Man er måske tilbøjelig til at være mere åben for nye tilgange, da man ikke er fastlåst i rutiner eller vaner. Omvendt mangler man som nyuddannet al den praksisviden, der oparbejdes i arbejdet med sagerne og dermed risikerer man at blive fastlåst i processer eller teoretisk viden. En spredning i erfaringsgraden anser vi dermed som en fordel imod at inddrage de forskellige og dermed flest mulige ressourcer.

I spørgsmål 12 spørger vi ind til de største oplevede udfordringer ift. at kunne arbejde effektivt og kvalificeret med en anbringelse. Her kommer også lidt ind på den viden, der ligger hos myndighedsrådgiverne, altså med tråd til førnævnte erfaring; *“Området er komplekst - juraen, flere forskellige ind over, komplekse problemstillinger.”* (Spørgeskema, spg. 12, Bilag 1).

Der nævnes desuden i svarene til samme spørgsmål et behov for at være klædt bedre på som aktør og dermed styrke forudsætningerne for at løse opgaven, herunder mere uddannelse, bedre mulighed for faglig sparring samt yderligere erfaringsgrundlag. Myndighedsrådgiverne peger altså på sig selv og deres egne forudsætninger for opgaveløsningen som en del af udfordringerne. Loven i sig selv, beskrives ikke her som problembærende, men mere egne forudsætninger for at omsætte den relevant, herunder at føle sig tilstrækkeligt klædt på til opgaven.

Denne problemstilling kan ligeledes anskues som en del af strukturelementet, altså hvordan man i en organisation vælger at sammensætte og videreudvikle på sin aktørgruppe, herunder også ift. belønningssystemer, altså hvordan den enkelte organisation vælger at anskue eksempelvis videreuddannelse, kurser mm. som en motiverende indsats. Igen ser vi altså omsætningen af lovgivningen styrbar fra flere vinkler, og ikke nødvendigvis ved en ændret lovtekst.

I relation til aktørelementet, beskrives desuden i spørgeskemaet en udfordring i, at der opleves en *"al for stor udskiftning af rådgivere"* (Spørgeskema, spg. 12, Bilag 1) Myndighedsrådgiverne på de enkelte sager er således omskiftelige, hvilket kan komplicere udførelsen af opgaven. Et godt kendskab til sagens personer er flere gange beskrevet som væsentligt for at kunne agere relevant fagligt, men også for at kunne omsætte loven, herunder udføre de mest nøjagtige skøn. Dette understøttes af følgende citat fra vores fokusgruppeinterview;

"(...) en anden mulighed der er, det er at vi som myndighed har kompetence til mange ting. Det vil sige vi er en koordinerende rolle også, holder overblikket og kan styre, følge med i det så. Og en mulighed er også at vi er bindeled mellem mange både samarbejdspartnere og andre myndigheder, skoler, forældre, børn og det gør, at der er en der holder overblikket. Udfordringen bliver så hvis man skifter den person ud." (fokusgruppeinterview, 36.49, bilag 2)

På denne måde ser vi igen aktørelementet påvirke flere øvrige elementer, herunder også omsætningen af lovgivningen. Også denne udfordring ses dog regulerbar via øvrige delelementer i en organisation. Med fokus på struktur, kultur og belønningssystemer vil vores påstand være, at mange skift kan forebygges i et fokus på tilfredse og motiverede medarbejdere.

I andre eksempler er det lovgivningen, der direkte påvirker aktørelementet. Dette ses blandt andet i besvarelse af spørgsmål 12 (Spørgeskema, spg. 12, Bilag 1), hvor der henvises til anbringelser besluttet ved dom eller i ungdomskriminalitetsnævnet, som er en instans vedtaget ved lov, der behandler sager, hvor børn og unge i alderen 10 til 17 år er mistænkt eller dømt for kriminalitet. (Om os, Ungdomskriminalitetsnævnet.dk) Nævnet skal træffe en afgørelse, der fastlægger foranstaltninger. I disse sager er der flere aktører inde over beslutningerne, hvorved aktørfeltet udvides og kompliceres. De aktører, der vurderer og beslutter anbringelsesgrundlaget, er her ikke nødvendigvis de samme, som udfører de løbende opgaver under anbringelsen efterfølgende.

4.3.1 Opsamling

Aktørelementet omsætter vi i ovenstående særligt til myndighedsrådgiverne, som er de primære aktører i anbringelsessager, hvor kommunen omsætter lovgivningen til praksis. I dette element ser vi, at myndighedsrådgivernes anciennitet og stabilitet har stor betydning for, hvordan denne omsætning sker. Der lægges stor vægt på den enkelte myndighedsrådgivers kendskab til barnet og familien i anbringelsessager, idet kendskabet i sidste ende kan få indflydelse på udfaldet af en sag - om anbringelsen

sker med eller uden samtykke. Derudover ses der også link til strukturelementet, idet den enkelte kommunes strategier for at klæde myndighedsrådgiverne på til varetagelsen af opgaven, igen har betydning for, hvordan man omsætter lovgivningen. Herudover er der særlige tilfælde, hvor afgørelsen om anbringelse ligger et andet sted end i kommunen, hvilket kan få indflydelse på den enkelte myndighedsrådgivers handlemuligheder.

4.4 Teknologi

Teknologielementet i Leavitt-Ry modellen dækker over den understøttende teknologi i form af programmer og fysisk udstyr og skal i en mere nutidig kontekst opfattes som den samlede teknologi, som organisationen gør brug af til at frembringe dens produkt. (Jensen, B. Flemming, 2016) Teknologien er i vores optik sekundær i selve omsætningen af lovgivningen til praksis. Det er dog vigtigt at organisationens struktur, herunder procedurer, værdier og ikke mindst opgaver, er relevant i tråd med de krav teknologien stiller til udførelse. Et system der stiller krav sideløbende med eller udover det meningskabende arbejde, kan meget let skabe frustrationer.

Manglende tid er ubetinget det, der nævnes som den største udfordring i vores spørgeskemaundersøgelse. I de frie skriftlige svar ved spørgsmål 12 og 13, er tid nævnt i alt 44 gange som en udfordring ift. en effektiv arbejdsindsats, eller som en faktor, der kunne skabe en reel positiv forskel hvis øget. (Bilag 1, spg. 12 og 13) Selv om den tidsmæssige faktor mere ses som et strukturelt eller værdi- eller kultur element, vurderer vi, at det også kan påvirkes i det teknologiske element.

Når vi har valgt at analysere teknologi, skal dette ses i forhold til hvordan aktørerne ser teknologiske løsninger som værende bidragene eller bremsende for arbejdet, med anbringelser af et barn udenfor hjemmet.

Som nævnt i indledningen til denne Masterafhandling, anvender 75 af landets 98 kommuner anvender it-systemet DUBU. Formålet med DUBU er at understøtte kommunernes omsætning af lovgivningen til praksis i arbejdet med udsatte børn og unge. DUBU er udviklet af KOMBIT, som er kommunernes it fællesskab. I følge KOMBIT sikrer brugen af systemet, at de lovmæssige krav til dokumentation overholdes, og giver overblik over sagsbehandling og dokumentation på området - samtidig med, at det kan forbedre den økonomiske styring. Løsningen bygger på den socialfaglige systematik ICS. (KOMBIT, 2020)

I vores interview med leder kommer det frem, at de netop anvender DUBU som it-system. *"(...) vi en meget datadrevet kommune så vi trækker data på hvorvidt er der forholdt sig til om der ligger en afgørelse på om der skal iværksættes støtte eller ej, vi trækker data på om handleplanen er tidsmæssigt revideret, om børnesamtalen er tidsmæssigt overholdt om der ligger forældrehandleplaner og sådan nogen ting, vi er jo en DUBU kommune så vi kan trække rigtig mange data derfra, det sammenkobles så også med nogen mere kvalitative træk, som så ryger med ind i puljen for det generelle*

ledelsestilsyn som så handler om at jeg trækker nogen børnefaglige undersøgelser, og nogen forældrehandleplaner ud, og behandling af underretninger der er jeg nede og kigge i de enkelte sager.”(Lederinterview 10.23, Bilag 3)

Hvor lederen italesætter DUBU som et styrings- og tilsynsværktøj for hende som leder, italesætter de interviewede medarbejdere, at *“Vores It-systemer er så langsommeligt og vi tilfredsstillere systemerne i stedet for det vi skal lave, også i forhold til skabeloner, det er en tidsrøver fuldstændigt. I forlængelse med det er også vores dokumentation og det administrative i det, hele tiden. Lige nu har vi et system, hvor vi skal oprette for hver børnesamtale i forhold til hvad lovgivning. Når vi er ude og holder en børnesamtale, så er det en paragraf. I samme samtale kan vi også i forhold til lave en ændring i samvær. det er en anden paragraf. Så skal vi blive ved med at oprette nogle nye og det er bare en tidsrøver. For det er ikke det der er formålet med det.* (Fokusgruppeinterview 40.01, Bilag 2)

Medarbejderne adresserer her, at IT systemet er langsommeligt og det fra deres perspektiv mere handler om, at tilfredsstille systemets krav om sagsprocedurer og skabeloner hvilket opleves som værende meget at det den enkelte rådgiver bruger meget tid på. Dette ses ligeledes som en væsentlig faktor i vores tidligere nævnte spørgeskemaundersøgelse, hvor flere af besvarelserne direkte udtaler, at manglende tid er en faktor, der opleves som værende en udfordring, i forhold til at arbejde effektivt og kvalificeret med en anbringelse (Bilag 1, sp 12 og 13)

4.4.1 Opsamling

De fleste af vores respondenter samt vores interviewede parter anvender alle it-systemet DUBU. Det der går igen i besvarelserne er en oplevelse af, at systemet er tidskrævende. Der tegnes et billede af systemet som mere kontrollerende end understøttende for et godt sagsarbejde. Systemet ses at understøtte de juridiske krav der stilles til sagsbehandlingen, men kommer ved dette til at forstyrre de socialfaglige processer. Konkret nævnes børnesamtalerne som eksempel. I en sagsproces beskrives, at der godt kan afholdes én børnesamtale, hvor flere aspekter i lovgivningen berøres, herunder tilsyn, høring mm. Systemet kræver dog individuel dokumentation på hver paragraf. Det sammenhængende indhold i samtalen, skal således brydes op i flere kontekster, når der dokumenteres, hvilket er tidskrævende og ikke meningsgivende for aktørerne i processen omkring udførelse af opgaven.

4.5 Vision, mål og værdier

Vision, mål og værdier dækker over den overordnede vision for organisationen, samt de mål og delmål som organisationen søger at indfri for at realisere visionen. (Jensen, B. Flemming, 2016) Dette element danner selve grundlaget for, hvordan den enkelte kommune fastsætter deres struktur og opgaver og præger deres aktører. Det har

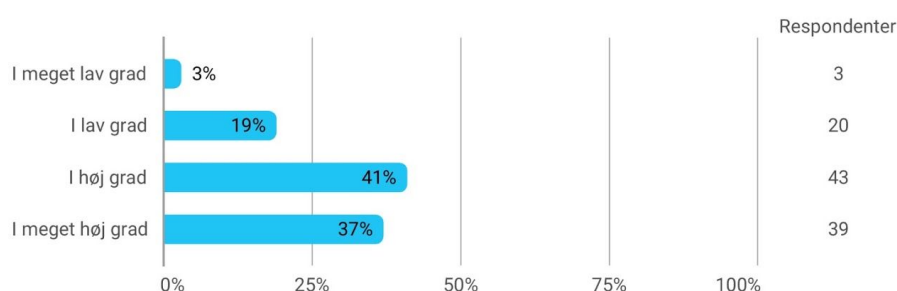
således stor betydning for, hvordan organisationen i sidste ende vælger at omsætte lovgivningen til praksis.

Som vi har beskrevet i vores juridiske problemstilling i afsnit 4.1 omhandlende grundlaget for anbringelse, arbejdes der overordnet på anbringelsesområdet ud fra formålsbestemmelserne i servicelovens §46, nemlig (...)”*at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, for at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende*”.(serviceloven §46)

I daglig praksis er punktet ofte beskrevet i den enkelte kommunes sammenhængende børne- og ungepolitik. Dette er et juridisk bestemt styringsgrundlag med det formål at kommunikere de politiske mål i forhold til kommunens indsats for børn og unge med særlige behov til både borgere, medarbejdere og samarbejdspartnere.(serviceloven, § 19. stk. 2) Idet vores fokus er afgrænset til den praktiske udførelse af opgaven omkring anbringelser og vi har mange organisationer i spil, er punktet søgt belyst via de besvarelser der er givet i vores spørgeskemaundersøgelse omhandlende de visioner, mål og værdier aktørerne beskriver praktiseret, primært gennem virksomhedens struktur og ledelsesstil.

Eksempelvis spørger vi i spørgeskemaets spørgsmål 10 direkte ind til i hvor høj grad respondenterne oplever, at anbringelse italesættes som sidste mulige indsats i deres kommune. Her ser vi, at hele 78% oplever dette i høj eller meget høj grad og bekræfter dermed den problemstilling statsministeren italesatte i sin nytårstale. (Spørgeskemaundersøgelse spg. 10, Bilag 1) I spørgsmål 12 (Ibid), hvor vi spørger ind til de største udfordringer, er oplevelsen desuden igen påpeget af mange, hvilket for os understreger, hvor meget det fylder hos respondenterne og dermed ude i praksis

10. I hvor høj grad oplever du, at I i din kommune italesætter anbringelse som sidste mulige indsats?



(fig.Bilag 1)

Sammenholder vi respondenternes oplevelse med intentionerne i serviceloven, er det relevant at inddrage vores fund i afdækningen af grundlaget for anbringelse i afsnit 4.1. Her konkluderer vi, at anbringelse er den mest vidtgående foranstaltning, idet barnet flyttes fra dets vante rammer. Vi ser dermed en diskrepans imellem der, hvor anbringelse italesættes som den sidst mulige løsning, og proportionalitets- og mindsteindgrebsprincippet skal gøre sig gældende. Yderligere konkluderer vi, at der

ikke er rangorden i typerne af foranstaltninger, herunder anbringelse, men samtidig skal der i vurderingen om anbringelse redegøres for, at en mindre indgribende indsats ikke vurderes tilstrækkelig.

Baseret på vores egne praksiserfaringer med anbringelser, har vi en hypotese om, at økonomien kan spille en stor rolle i den endelige vurdering af anbringelse. Direkte adspurgt i spørgeskemaets spørgsmål 8 svarer 46% at økonomien har en indflydelse på vurderingen af anbringelsesgrundlaget, enten i høj eller meget høj grad, mens kun 29% i spørgsmål 9 svarer, at de oplever i høj eller meget høj grad at gå på kompromis med deres faglighed i den forbindelse. Dog ser vi i teksbesvarelsene en del indikationer på, at det økonomisk hensyn fylder meget. Hensynet til økonomi er således nævnt direkte 23 gange og der er blandt andet af forskellige respondenter besvaret følgende; "Økonomi overtrumfer barnets tarv" (Bilag 1, spg. 12), samt "Økonomien har altid højeste prioritet, når der skal vælges indsats" (Bilag 1, spg. 12).

Såfremt økonomiske hensyn vægtes i den oplevede grad, kan det at spare penge også i sig selv opleves som et mål, ofte foranlediget af en organisation der i sin ledelsesstil arbejder med prioriteringer i opgaverne som økonomisk styringsredskab.

Uanset årsag kommer målene og de ledelsesmæssige værdier her i høj grad til at påvirke opgavernes udførelse. Dette til trods for en lovgivning som peger på andre mål eller værdier. I sådanne tilfælde vil en ændring i de overordnede mål, altså lovgivningen placeret i omverdenen, som statsministeren i sin nytårstale talte ind i, ikke nødvendigvis skabe en eventuelt ønsket forandring.

For at skabe en forandringsproces, er man også her nødt til at forholde sig til de økonomiske forhold, herunder den ledelsesmæssige styring af disse. Man er i så fald nødt til at kigge både i den enkelte afdeling, men også i den nære omverden, altså budgethåndtering i den enkelte kommune som helhed.

Et par respondenter nævner desuden i deres tekst besvarelser, at de ikke føler sig hørt i deres faglige argumenter, når der skal besluttes anbringelse, eksempelvis svarer én at der opleves "*manglende tillid til rådgivernes faglige vurdering for nødvendigheden af en anbringelse*" (bilag 1, spg.12). Mangel på egenkompetence nævnes desuden flere gange og kobles enkelte gange til manglende tillid. Direkte adspurgt svarer 40% af respondenterne i spørgsmål 17, at de i høj eller meget høj grad ofte står tilbage med tanken "hvis bare de havde lyttet", når barnet først anbringes. Aktørerne, altså rådgiverne giver her udtryk for en oplevet top-down ledelsesstil, hvor ledelsen gør brug af byttemagt (Jacobsen & Thorsvik, 2014, s.155). Ledelsen har kompetencen til at træffe afgørelserne og altså kontrol over de ressourcer dette kræver. Jo vanskeligere rådgiverne har ved at argumentere deres faglige overbevisning ind i afgørelserne, jo mere magt kan ledelsen opleves at have. Dette kan potentielt opleves som manglende tillid og påvirke rådgivernes evne til at varetage de skøn lovgivningen tilstræber, idet udøvet magt kan skabe en usikkerhed og dermed påvirke den enkeltes handlekraft. Derved kan også ledelsesstilen indirekte påvirke organisationens omsætning af

lovgivningen til praksis. Dette relaterer sig meget nært til og uddybes nærmere i det næste element i nemlig belønningssystemerne.

Hvor spørgeskemaet tegner et billede af manglende egenkompetence ser vi udtrykt i vores interview med leder, at der er sket en bevægelse i den pågældende kommune, hvor der tidligere kunne træffes beslutninger på baggrund af gode socialfaglige argumenter (vores red.) er der nu først fokus på juraen og derefter fokus på foranstaltningen.

“(...) som udgangspunkt vil jeg bare sige at vi er en kommune der har arbejdet rigtig meget værdibaseret. Og det betyder også, at vi har haft en faldgrube, at hvis nu en rådgiver har stået til mig og sagt at de her faglige argumenter gør at det er ok at den juridiske.. så har jeg måske været ret hurtig til at sige.. det er sku fair. Hvor vi i højere grad nu lige husker på, at. Ikke det jeg siger jura først men så alligevel, den er altså den primære ting i vores arbejde, og så kan vi lave alle de lækre ting bagefter”(Lederinterview 17.50, Bilag 3)

I ovenstående udtalelser taler lederen åbent omkring hvilke former for fokus der har været indenfor hendes ledelsesområde over den forløbne periode, vi ser her i samme grad som spørgeskemaet kan indikere, at ledelsen er åben overfor at lave forskellige former for gode forløb og foranstaltninger(“de lækre ting”) dog skal der være styr på juraen først og sekundært foranstaltningen. For os tyder det som ovenfor nævnt på en betydelig magtfaktor til ledelsen såfremt rådgiverne ikke formår at argumenterer juridisk for valg af foranstaltning.

4.5.1 Opsamling

Igennem vores primære empiri, ser vi hovedsageligt vision, mål og værdier udtrykt via ledelsesstil, herunder tilgangen til organisationens struktur. En meget stor del af respondenterne give udtryk for en oplevelse af, at anbringelse ses og italesættes af ledelsen som sidste mulige indsats. Dette til trods for, at vi via vores juridiske problemstilling omkring grundlag for anbringelse, ikke finder juridisk grundlag for en rangorden i typerne af foranstaltninger.

Ydermere tales ind i, at økonomien fylder meget og dermed kan opleves som bærende for ovenstående prioritering. Vi kan således se tegn på, at prioritering i arbejdsopgaverne, eller foranstaltningerne kan ansues som et organisatorisk mål og økonomien som økonomisk styringsredskab.

Muligvis som resultat af ovenstående, ser vi desuden hos respondenterne en oplevelse af ikke at blive hørt i sine faglige argumenter, herunder udtrykt manglende egenkompetence. Dette ses for os med risiko for at aflede en oplevelse af øget magt i ledelsen og en manglende oplevelse af trivsel og dermed motivation hos aktørerne. Dette uddybes nærmere i næste element omkring belønningssystemer.

4.6 Belønningssystemer

Belønningssystemerne i Leavitt-Ry modellen skal ses ikke alene som hvordan organisationen belønner resultater og fremdrift, men også hvorledes organisationens aktører motiveres til at forfølge de organisatoriske mål og opgaver. (Jensen, B. Flemming, 2016).

Noget af det der er kendetegnende for dette element er dels ydre belønninger såsom løn, uddannelse, supervisions muligheder og personalegoder af forskellig art. Men også indre belønninger, såsom anerkendelse og tillid. De ydre belønninger er ifølge Maslow behovsniveauer knyttet til en udsigt om, at få noget for opgaveløsningen, eksempelvis højere løn, status, sikkerhed i sit job mm. De indre belønninger handler mere om en oplevelse af at gøre noget godt eller udvikle sig. (Jacobsen & Thorsvik, 2014, s. 227)

Når vi har valgt at medtage dette element, er det særligt med fokus på de indre belønninger og dermed det, aktørerne er drevet af i omsætningen af lovgivningen til praksis.

Som nævnt under elementet vision, værdier og mål, ser vi i spørgeskemaet i respondenternes svar en tendens til, at en stor del ikke oplever den tillid eller anerkendelse, de ønsker. Dels ved manglende egenkompetence i afgørelserne og dels ved oplevet mistillid, når indstillinger til anbringelse ikke imødekommes, trods faglige begrundelser. Dette ser vi særligt udtrykt i følgende citat, som svar på oplevede udfordringer i anbringelsesprocessen::

“Manglende lydhørhed for klare faglige argumenter om væsentlige bekymringer, der ikke kan afhjælpes på anden vis.”(Bilag 1, spg. 12, s. 4)

Også i vores fokusgruppeinterview gives udtryk for, at det kan være vanskeligt at blive hørt i sin faglige dokumentation, især i afgørelser om anbringelser uden samtykke:

“Ofte er det vores Børne- og Ungeudvalg der siger nej. Og det kræver en kæmpe dokumentation for at forældrene ikke kan. Så har de sagt nej, så har vi efterfølgende, måske årevis efter, fået dem anbragt, men der er de skadet. Vi kunne måske have haft forudset hvad der ville ske, men det var bare ikke nok. Det er ikke dokumentation nok.”
(Fokusgruppeinterview, 12.33, bilag 2)

Rådgiverne i fokusgrupeinterviewet taler i forbindelse med ovennævnte drøftelse en del ind i hvor vanskeligt det er at argumentere og dokumentere for et anbringelsesgrundlag uden eksempelvis børnepsykologiske undersøgelser eller forældrekompetenceundersøgelser. Det argumenteres i denne forbindelse, at forebyggende tvangsmæssige anbringelser bliver vanskelige at udføre, da barnet på papiret i den børnepsykologiske undersøgelse, skal være meget dårlig, altså have taget meget skade af betingelserne i hjemmet, før der træffes afgørelse i udvalget. Rådgiverne bliver således ikke hørt i deres skøn ift. forebyggelse og deres

socialfaglighed sættes under den psykologfaglige. Rådgiverne påpeger desuden, at rent juridisk ser de det også problematisk, idet der er en oplevelse af at barnets forhold ofte skal overbelyses i tvangssager, stik imod bestemmelserne i Servicelovens § 50, som fungerer afdækkende og udslagsgivende for afgørelsen. Denne problemstilling har vi behandlet separat under den juridiske problemstilling om grundlag for anbringelse uden samtykke på side 24.

Desuden beskrives flere gange en oplevelse af ikke at kunne være kreativ i løsningerne i forbindelse med en anbringelse. Eksempelvis skriver én ift. ønske om forandring *“at finde en mere kreativ løsning end den gængse”* (bilag 1, spg. 13) Generelt ses der i besvarelsenerne til spørgsmål 13 mange eksempler på alternative kreative løsninger i anbringelsessagerne som ønskværdigt og dette tegner for os et billede af, at aktørerne i dette felt henter motivation og arbejdsglæde i den forandring, de skaber, at de drives af at gøre noget godt, altså de indre værdier sættes højere end de ydre. Dette understøttes af Herzbergs motivations- og hygiejneteori. (Jacobsen og Thorsvik, 2014, s. 236) Herzberg har på baggrund af forskning konkluderet, at trivsel skaber motivation og bedre udnyttelse af aktørernes ressourcer. Trivsel, har han konkluderet, skabes primært ved imødekommelse af de indre værdier, men deres fravær ikke fører til mistrivsel. Omvendt kan fravær af de ydre værdier skabe vantrivsel, men deres tilstedeværelse fører ikke til trivsel. Trivsel og dermed motivation skabes altså ifølge Herzberg udelukkende ved imødekommelse af de indre værdier. De indre værdier nævner Herzberg konkret som udfordrende, interessante og varierende arbejdsopgaver, ansvar for eget arbejde og kontrol over egen arbejdssituation, tilfredsstillelse ved at udføre et godt stykke arbejde og anerkendelse.

Den megen bureaukrati, der opleves og de mange faste procedurebeskrivelser der beskrives, kan derfor sammen med førnævnte oplevelser af mistillid og manglende anerkendelse, anskues som demotiverende for aktørerne på anbringelsesområdet og dermed have betydning for den opgaveløsning der foretages i omsætningen af jura til praksis.

Det er dog vigtigt for os at pointere, at det der for en aktør opleves som en begrænsning eller som et udtryk for mistillid til at kunne udføre opgaverne selvstændigt, eksempelvis procedurebeskrivelser eller flere aktører omkring en opgave, kan for andre opleves som en hjælp til at tænke kreativt og dermed en belønning eller et gode. Både respondenternes svar og en anvendelse af belønninger, ser vi dermed med et behov for yderligere udforskning for at være egentlig valide.

De ydre belønninger er meget lidt nævnt i respondenternes besvarelser. Mulighed for uddannelse og sparring er nævnt enkelte gange. Disse kan dog også placeres i de indre belønninger, hvis de anskues som mulighed for personlig udvikling. Denne prioritering i besvarelsenerne understøtter for os et billede af, at de indre værdier og motivationsfaktorer opleves mest betydningsfulde for aktørerne.

4.6.1 Opsamling

I vores samlede primære empiri ses et billede af, at aktørerne generelt oplever en manglende tillid til deres faglige vurderinger, altså deres opgaveløsning. Dette er beskrevet både i forhold til at deres indstillinger ikke imødekommes i visitations- og børne- og ungeudvalg, ved manglende egenkompetence og meget konkret ved, at der oftest søges psykologfaglige ekspertudtalelser som mere valide end aktørernes socialfaglige vurderinger. Bureaukratiske arbejdsgange, herunder fastlåste procedure beskrivelser ses desuden ofte beskrevet som problematiske, om end med forbehold for, at tydelige rammer for nogle kan skabe yderligere rum til kreativitet.

Med udgangspunkt i Maslows behovsteori og Herzbergs motivationsteori ses således flere udfordringer ift. opfyldelsen af de indre værdier og motivationsfaktorer, som er afgørende for trivsel og dermed for motiverede aktører. Den motiverede aktør lader sig udfordre, tager ansvar for eget arbejde og kontrol over arbejdssituationen og har fokus på et godt stykke arbejde. I praksis ses dette sammenligneligt med at udvikle og anvende egen faglighed, herunder kende og anvende lovgivningen. Dette skaber bedre forudsætninger for kompetent anvendelse af skønsbegrebet og for at tolke intentionerne i lovgivningen, hvilket helt konkret fører til relevant omsætning af lovgivningen til praksis. Muligheden for trivsel skal dog være til stede i organisationen for dette.

4.7 Fysiske rammer

Dette element dækker over udseende, størrelse, omfang og geografisk spredning af organisationen. (Jensen, B. Flemming, 2016) De fysiske rammer er alt andet lige forskellige i landets 98 kommuner. Vi ser dette element som en sekundær faktor for, hvordan lovgivningen omsættes til praksis og vil vil derfor i det nedenstående kun berøre emnet kort.

Der ses i besvarelserne af vores spørgeskema ikke mange henvisninger til de fysiske rammer for arbejdet. En enkelt har dog ved benævnelse af udfordringer ved udførelse af opgaven, anført *"dårlige kontorforhold med meget larm"* (Bilag 1, spg 12, s. 5) Dette kan selvsagt have en betydning ift. muligheden for at arbejde koncentreret med opgaven og kan også have en indflydelse ift. den manglende tid, der tit er nævnt blandt respondenterne. Organisationens beliggenhed og kommunens demografi kan også her have en betydning ift. den tid, der skal sættes af til kørsel til hjemmebesøg og lignende. Ydermere kan det også tænkes, at der i større kommuner med større brugerflade og økonomi kan forefindes flere kommunale og dermed lokale anbringelsessteder, som kan være tidsmæssigt besparende at anvende ift. transporttid.

Fysisk placering sammen med kolleger, andre faggrupper etc., kan desuden påvirke kulturen samt aktørerne ved styrkede muligheder for sparring og vidensdeling. Begge

elementer har her direkte påvirkning ind i opgaveløsningen og dermed i omsætningen af lovgivningen til praksis.

Omvendt kan det dog også skabe rum til ikke-relevant sparring, som beskrevet i nedenstående citat fra fokusgruppeinterview

“Vi havde på et tidspunkt hvor vi alle, og det er vi egentlig stadigvæk, alle sammen var delt ud på de distrikter vi sidder, og så sad vi faktisk med til deres teammøde. Men vi havde aldrig vores egne sager med til drøftelse, fordi at så kunne vi sidde og spørge en nyuddannet, der lige kom fra skolen, hvordan ville I forholde jer til samvær med det her barn. Det anede folk jo ikke hvad de skulle svare på..... Vi gav så en masse til deres sager, men vi fik ikke, altså vi kunne ikke bruge det til noget” (Fokusgruppeinterview, 19.37, bilag 2)

I ovenstående tilfælde oplevede medarbejderne at den fælles placering sammen med kollegaer fra andre opgaveområder, ikke gav den tilstrækkelige eller nødvendige sparring og blev derfor uhensigtsmæssigt tidsforbrugende frem for nyttig.

4.7.1 Opsamling

De fysiske rammer ses især med betydning for tidsforbrug og mulighed for specialiseret sparring, samt arbejdsmiljø. Der ses især i vores medarbejderinterview indikationer for, at placering sammen med andre aktører kan påvirke mulighederne for sparring i negativ retning, såfremt sammensætningen ikke er meningsgivende i forhold til egen del af opgaveløsningen.

4.8 Kultur

Kulturelementet dækker over den samlede kultur i en organisation. Kultur betegnes af Edgar Schein som “et mønster af grundlæggende antagelser udviklet af en bestemt gruppe, efterhånden som de lærer at mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integration, og som har fungeret tilstrækkelig godt til at det opfattes som sandt, hvorfor nye medlemmer oplæres til at anse det for den rigtige måde at opfatte på, tænke over og føle på i forhold til disse problemer”. (Jacobsen & Thorsvik, 2014, s.119)

Kulturen betegner således i høj grad den fælles forforståelse, der ligger i en organisation og dannes ud fra dele af samtlige Leavitt-Ry modellens elementer. Når vi her i masterafhandlingen kigger på omsætning af lovgivning til praksis vil kulturen altså have en relevant betydning ift. den måde, den enkelte organisation og dens aktører anskuer, eller skaber mening i opgaveløsningen på, og dermed også omsætter lovgivningen på.

Det vi kan se som en kulturel tendens i respondenternes besvarelser af spørgeskemaet, er et meget lille fokus på egen rolle ift. at skabe forandring. Der ses i tekstbesvarelserne omkring både udfordringer og ønskede forandringer, som tidligere

nævnt, meget fokus på tid og økonomi som skyldbærere for manglende kreative muligheder i sagsarbejdet omkring anbringelserne. (Bilag 1, spg 12 og 13)

Ydermere beskrives samarbejde og et for højt antal aktører mange gange som en udfordring, herunder også samarbejdet med forældrene. Forældrene som en udfordring ift. at kunne arbejde effektivt nævnes 9 gange. En respondent beskriver det desuden som værende problematisk med "omstændige processer der inddrager mange mennesker" (Bilag 1, spg. 12)

Forældresamarbejdet er lovgivningsmæssigt bestemt og reguleret, som belyst i vores juridiske problemstilling, i *afsnit 3.3*. Her belyses omfanget af den inddragelse af forældrene, kommunen er forpligtiget til, når et barn anbringes. Det tydeliggøres her, at inddragelsen primært er forankret i bestemmelser vedr barnets rettigheder og dermed i hensynet til barnet

I stedet for at anskue både forældresamarbejdet og det tværfaglige samarbejde som en mulighed for at udvide vinkler og indsigt med henblik på at sikre den gode anbringelse med udgangspunkt i barnets behov, som lovgivningen tilstræber, ses det dog i vores undersøgelse som en forhindring for en enkel proces.

Muligheden for faglig sparring og uddannelse nævnes desuden kun 3 gange. Vi ser i dette en tendens til at opgaven anskues lineært, altså løst på tid og med mere fokus på resultatet frem for indhold, her tænkt som de cirkulære processer der blandt andet pågår ved sparring og faglig udvikling. Der ses dog i langt de fleste besvarelser til spørgsmål 13, nemlig ønsker til forandring i vilkårene eller rammerne, et gennemgående ønske om det mere indholdsmæssige og der ses masser af kreative ideer til hvordan lovgivningen kan omsættes anderledes end den gøres i dag. (Bilag 1, spg 13). Dette dog uden, at der reflekteres over den enkelte rådgivers egne muligheder dette.

For os kan det tyde på, at aktørerne som tidligere nævnt, drives af, at skabe en god individuel støtte til borgerne som beskrevet i servicelovens formålsparagraf, men forhindres eller regredierer til andre vilkårsoplevelser. I en hverdag presset på tid og økonomi, ses dette at komme i overvejende fokus, blive skyldbærende og derved hindre omsætningen af de kreative ideer.

For at få fagligheden og kreativiteten mere i spil i omsætningen af juraen til praksis, kan vi derfor se god mening i at der også fokuseres på, hvordan man i organisationen kan skabe en forandring i denne kultur, eventuelt med fokus på de kreative tanker startende på hvordan ressourcerne eventuelt kan anvendes anderledes hos den enkelte og hvordan de cirkulære processer derved kommer mere i spil. Hvordan aktørerne høres og inddrages i prioriteringen og tilrettelæggelsen af ressourcer og arbejdsgange, kan desuden have en kulturelt samlende effekt, således at optimale arbejdsgange bliver et fælles projekt og dermed et fælles ansvar.

Nedenfor ses et eksempel fra vores fokusgruppeinterview på, hvordan den faglige sparring, som ovenfor beskrevet, er en vigtig del af kulturen og opbygningen af den fælles opfattelse af sandheden, som defineret af Schein. (Jacobsen og Thorsvik, s.119)

(...)”nu sidder vi 4 herinde og vi snakker faktisk rigtig godt og tæt sammen. Og så snakker vi med rådgiver. Hvad ligger der så, fordi vi har den erfaring, så kan vi også se ahh den kommer ikke til at holde den der, vi skal have lidt mere af et eller andet for at den kan holde. (...) Men det kan vi sige herinde, fordi vi har erfaring med det efterhånden”.(Fokusgruppeinterview 17.39, Bilag 2)

Medarbejderne gør med ovenstående udtalelser opmærksom på, at en kultur der relaterer sig til den specialisering, de besidder i det aktuelle team opleves som givende for den læringsmæssige udvikling i teamet, ligesom den specialviden teamet besidder vil kunne anvendes som rådgivende/sparring med afdelingens øvrige medarbejdere.

Til trods for, at sparring og kollegialt samarbejde ikke nævnes meget i besvarelserne til spørgeskemaet, ser vi det dog i konkret praksis som særdeles væsentligt, faktisk som et af de kulturobyggende rum, hvor socialfagligheden kan få plads. I det faglige fællesskab styrkes således fortællingen og kulturen omkring netop socialfagligheden, men også det kollegiale fællesskab i samvær og drøftelse kan være med til at skabe et trygt fundament for opgaveløsningen - eller det modsatte.

4.8.1 Opsamling

Det vi kan udlede af vores primære empiri ift. kultur, er meget generelt. I en eventuel forandringsproces i den enkelte organisation, herunder i implementering og omsætning af lovgivning, ser vi dog dette element som særdeles væsentligt.

I kulturen ligger både årsager til og argumenter for ændring, men også udfordringer og muligheder i forhold til opgaveløsning og mulige forandringsprocessen, dette uanset om det er forandringer skabt indenfor organisationen eller i den nære eller ydre omverden. Den måde organisationen er struktureret på, aktørsammensætningen, mål og værdier i organisationen og mange andre elementer har en påvirkning på organisationens kultur. De erfaringer, der skabes rum for, bliver således bærende for de oplevelser der skabes og de historier der fortælles, hvilket i høj grad påvirker opgaveløsningen, herunder omsætning af lovgivningen til praksis. Tendensen vi ser omkring vilkår som tid og økonomi som skyldbærere eller ansvarstagere for større oplevede udfordringer i opgaveløsningen, kan således virke hæmmende for opgaveløsningen, idet forsøget på at skabe de ønskede alternative og fagligt argumenterede løsninger bremset af kulturskabt demotivation.

4.9 Omverdenen

Dette element dækker over omverdenens og organisationens gensidige påvirkning af hinanden. (Jensen, B. Flemming, 2016)

Den ydre omverden indeholder blandt andet lovgivning, samfundskulturen og mediernes bevågenhed. Lovgivningen som tæt behandlet i denne afhandling, har en helt central rolle, idet den er delvist definerende på organisationen. Såvel rammen, budgettet samt opgaverne er forankret i forskellige lovgivninger. I spørgeskema besvarelserne beskrives flere gange, hvordan det ses udfordrende at arbejde under komplekse lovgivninger. I nedenstående citater fra vores interviews bekræftes og konkretiseres denne oplevelse desuden.

“Persondataloven er en forhindring og forsinker vores proces i forhold til at vi skal have samtykke og det skal være skriftligt og så skal vi ikke ringe dertil også forsinker det, hele den der koordinering” da det er en stor tidsrøver”.(Fokusgruppeinterview 39.29, Bilag 2)

Medarbejderne adresserer i ovenstående udtalelser, den udfordring det kan være at arbejde inden for en lovgivning og samtidig skulle tage en anden lovgivning med i betragtning, her taler medarbejderne særligt om GDPR/persondataforordningen (BEK nr 514 af 20/04/2020) som tilkendegiver, at samtykke skal være skriftligt, hvilket opleves som en særlig udfordring i forhold til smidigheden og sagsbehandlingsprocesserne. Rådgiverne beretter om at forud for denne lovgivning kunne der gives et mundtligt samtykke fra familierne hvilket kunne indhentes over en telefonsamtale.

Også samfundskulturen, herunder det aktuelle menneske- og børnesyn påvirker organisationen, både direkte i påvirkning fra lovgivningen, men også indirekte i påvirkningen af aktørernes forforståelser samt via medierne.

For anbringelsesområdet som organisation, findes desuden også en nær omverden i den samlede kommune, hvor en del af påvirkningen fra den ydre omverden filtreres igennem. Der er således en overordnet kommunal ramme, hvor midlerne igen fordeles og hvor værdier og mål fastsættes inden de når videre ned i de enkelte forvaltning.

Idet omverdenen på anbringelsesområdet har så stor magt på at definere og rammesætte opgaven, kan det for aktørerne virke uoverskueligt at påvirke oplevede uhensigtsmæssigheder i opgaveløsningen. Dette ser vi som en mulig forstærkende faktor i forhold til respondenternes tidligere beskrevne oplevelse af ikke at blive hørt eller anerkendt, idet det er forbundet med andre og længere processer at påvirke vilkårene fra omverdenen og den vej føle sig hørt. Man kan ikke alene skabe den påvirkning via faglig formåen, men er nødt til at engagere sig politisk eller være konkret opsøgende på at dele erfaringer via medier eller forskning.

Som en anden væsentlig del af omverden, ser vi den mere nære faglige omverden. Her mener vi blandt andet plejefamilier, døgninstitutioner og andre udførere på anbringelserne. Respondenterne i spørgeskemaet nævner flere gange manglende eller relevante anbringelsessteder som en problemstilling i forhold til at sikre et godt anbringelsesforløb eller simpelthen som forhindrende for at effektuere en anbringelse. En skriver blandt andet; *“Mangel på plads, ventelister etc. Nogle gange vokser vanskelighederne sig større end de bør og vi må sætte kompenserende foranstaltninger i værk, mens vi venter på den rette plads”* (bilag 5, spg. 12) En anden skriver; *“Varierende kvalitet og kompetencer hos plejefamilierne”* (bilag 5, spg. 12) I alt nævnes anbringelsesstederne som problemskabende for udførelse eller kvalitet i anbringelsen i alt 16 gange, hvorfor vi ser det som en tendens til et oplevet problem i omsætningen af lovgivningen til praksis.

Også i vores interview med den faglige leder benævnes problemstillingen ved nedenstående citat:

“Vi har ikke samme adgang til plejefamilier længere. Der er ikke mange at vælge imellem - de bliver også ældre. Det sætter også en begrænsning i forhold til de helt små børn..”(Lederinterview, 19.00 Bilag 3).

Idet plejefamilier, som beskrevet i vores juridiske problemstilling på s. 32, er en af de mest anvendte anbringelsessteder, er en begrænsning i adgangen til plejefamilier selvsagt problematisk for udførelsen af anbringelsen, altså omsætningen af lovgivningen. Som også beskrevet i den juridiske problemstilling, er kravene til plejefamilierne løbende skærpet med henblik på at sikre den bedste støtte til barnet, herunder at matche familiernes kompetencer til barnets behov. Som mulig konsekvens af dette, herunder et for os i praksis oplevet billede af at de anbragte børns behov er øget fra for år tilbage, svinder antallet af plejefamilier med de krævede ressourcer. Derved skabes et dilemma i at udføre en anbringelse ved enten at gå på kompromis med indholdet, eller afvente at anbringe, med mulig konsekvens at barnets problemstillinger vokser, som beskrevet ovenfor i spørgeskema respondenternes svar. Denne problemstilling indikerer for os, at de for sene anbringelser som statsministeren anfægter, også kan ligge i logistikken praksis, altså manglen på muligheder for udførelse.

4.9.1 Opsamling

I henhold til omverden ser vi en tendens til at kompleksiteten i lovgivningen, herunder udfordringen i at kombinere flere forskellige juridiske hensyn med det faglige hensyn til barnet, kan komplicere rådgivernes oplevelse af at omsætte lovgivning til praksis på en for dem relevant måde. Helt konkret ses desuden en udfordring i udførelsen af anbringelsen. Børnenes øgede behov for støtte, stiller fortsat flere krav til anbringelsesstederne og ses som konsekvens af dette at sætte aktørerne i en dilemmafyldt position, hvor de kan være nødt til at prioritere imellem at afvente udførelsen af anbringelse eller gå på kompromis med indholdet. En problemstilling vi

ser både kan være en konsekvens af for sene anbringelser, hvor problemerne vokser sig for store, men også som en årsag, hvor anbringelsen må afvente et match og der derved igen skabes mulighed for at barnets udfordringer tiltager.

Desuden ser vi i vilkåret, hvor lovgivningen er definerende for store dele af både selve opgaveudførelsen, men også rammerne for denne, en mulig konsekvens for aktørerne i at skabe rum til at føle sig hørt og inddraget. Altså for at påvirke egen situation og resultater i opgaveudførelsen og derved anvende egen faglighed optimalt samt skabe mulighed for oplevelsen af personlig udvikling og et godt arbejdsliv som motiverende for indsatsen i opgaveløsningen.

4.10 Historie

Historie elementet giver mulighed for at betragte alle variablerne for organisationen ud fra den historiske udvikling. Den historiske udvikling kan have stor betydning for organisationens selvbillede og identitet. (Jensen, B. Flemming, 2016) Organisationens historie har i vores optik indirekte indflydelse på, hvordan den enkelte kommune omsætter lovgivning til praksis. Begrebet *'plejer'* hænger ofte ved og kan være svært at bryde med i forandringsprocesser. Måden hvorpå lovgivningen omsættes kan derfor ofte hænge sammen med, hvordan man *'plejer'* at arbejde i den enkelte kommune.

Besvarelser relateret til historie elementet ses ikke direkte i spørgeskemaet, men kan eksempelvis være tidligere mediesager, som påvirker arbejdsgangene i den enkelte organisation. De erfaringer der løbende skabes i en organisation, er således medbestemmende for den historie der skabes og de prioriteringer der foretages i organisationen og således også for den måde respondenterne vælger at svare på vores spørgeskemaer. Eksempelvis har én svaret meget fokuseret på domsanbringelse og behandling i Ungdomskriminalitetsnævnet som værende særdeles problematisk. Dette indikerer en konkret erfaring med dette som problematisk, hvilket dermed skaber en konkret historie for denne respondent og afhængig af mængden af vidensdeling også ud i denne respondents organisation. Disse erfaringer, her som eksempel skabt via omverdens elementet, skaber således grundlag for organisationens historie og påvirker dermed også de øvrige elementer såsom kultur og værdier.

I vores lederinterview ser vi dog et konkret eksempel på en historisk beslutning, der fortsat har betydning for omsætningen af jura til praksis:

“For mange år tilbage blev der lavet et anbringelsesgrundlag der blev politisk vedtaget, det skelnede på daværende tidspunkt mellem børn og unge. Hvor hvis det var unge var det andre og lidt vægtigere grunde hvis de skulle anbringes”. (...) “Det gør sig måske også i nogenlunde udstrækning gældende i dag, jeg tror bare ikke man tænker over det på den måde længere det er blevet en del af praksis at man arbejder med at skabe lokale løsninger for de unge, men der er også unge der bliver anbragt, vil jeg lige

skynde mig at sige, vi har jo også unge der ryger ud i kriminalitet eller misbrug eller et eller andet der gør, at de ikke kan være hjemme”(Lederinterview 04.05, Bilag 3)

I ovenstående beskriver lederen hvordan et historisk politisk udformet anbringelsesgrundlag fortsat kan være rammesættende for den daglige praksis. De arbejdsgange og senere erfaringer den daværende beslutning afstedkom, er blevet en del af organisationens nuværende struktur og anbringelses kultur. Historisk praksis kan således også aktuelt have plads i forvaltningen. Citatet belyser for os meget godt hvor komplekst og en svært foranderlig praksis på området bør anskues. Et enkelt fokusområde for år tilbage, kan fortsat med definere gældende praksis, uanset om dette aktuelt er juridisk eller fagligt argumenteret. I organisationer, hvor opgaverne løses under pres, ses især vækstbetingelser ift. dette, da de hurtige, det vi plejer-løsninger, kan blive inddraget oftere i et forsøg på at komme igennem bunkerne.

4.10.1 Opsamling

Det historiske element har en betydning ift. de interne arbejdsgange i organisationen. Det er her “plejer” skabes og der ses i vores lederinterview et konkret eksempel på, at tidligere historiske arbejdsgange, er blevet så implementerede i strukturen og kulturen, at de fortsat anvendes delvist ureflekterede. Det historiske perspektiv ser vi således relevant for omsætningen af lovgivningen til praksis på den måde, at lovændringer, herunder lovens intentioner, kan være tidskrævende at implementere ordentligt og skal tage hensyn til de historiske meninger og arbejdsgange der i forvejen eksisterer og dermed også i processen skal ændres. Idet disse er blevet en del af strukturen og kulturen i organisationen, ser vi i dette et godt eksempel på, at Leavitt-Ry’s forskellige elementer påvirker hinanden og dermed også skal anskue og inddrages, hvis der ønskes nye resultater af opgaveløsningen.

5. Konklusion

Vi startede med Statsminister Mette Frederiksens nytårstale som det element, der gjorde os nysgerrige på, hvordan gældende lov omsættes til anbringelsespraksis i kommunerne generelt. Dette udgjorde vores problemfelt sammen med vores hypotese om, at måske rummer den aktuelt gældende lovgivning allerede de elementer, Mette Frederiksen efterspørger og måske er det selve omsætningen af lovgivningen til praksis, man skal starte med at afdække og udvikle på. Ud fra dette problemfelt stillede vi os selv følgende problemformulering;

- Hvordan ser vi servicelovens gældende bestemmelser om anbringelse af udsatte børn omsat i praksis, og hvilke organisatoriske elementer ser vi kan have betydning for omsætningen?

Vi kunne afrunde kapitel 3, omhandlende vores 4 juridiske problemstillinger, med en delkonklusion, hvori vi fandt, at det juridiske grundlag for en anbringelse egentligt er klart og - set med de juridiske briller – lige til at gå til. Vi fandt særligt 2 forhold, der i vores optik får afgørende betydning for selve omsættelsen til praksis. Det første forhold er begrebet 'individuel og konkret socialfaglig vurdering'. Med dette lægges der op til, at selve lovteksten ikke kan stå alene, men beror på et socialfagligt skøn. Det andet forhold er diskrepansen imellem det, at der ikke er rangorden imellem de 9 mulige foranstaltninger i servicelovens §52 stk. 3 og at der samtidig i vurderingen om anbringelse skal redegøres for, at en mindre indgribende indsats ikke er tilstrækkelig.

Disse to forhold er også særligt dem, der går igen i kapitel 4, der rummer selve analysen på vores problemformulering. Her har vi taget udgangspunkt i, at vi, for at kunne afdække selve omsætningen af lovgivningen til praksis, var nødt til at have et organisatorisk blik på de elementer, lovgivningen omsættes i. Vi har derfor taget afsæt i Leavitt-Ry modellens 10 organisatoriske elementer og brugt vores indhentede empiri som grundelement i analysen. Denne model har vi fundet særlig relevant, idet vi er kommet hele vejen rundt om de organisatoriske forhold, der spiller ind på selve omsætningen. Elementerne kan dermed ikke stå alene og vi oplever store overlap i analysen mellem de forskellige elementers betydning og gensidige påvirkning.

I analysen får vi defineret at kommunens opgave primært er, at omsætte lovgivningen til praksis. Vi refererer blandt andet til grundlovens bestemmelse om kommunalt selvstyre, hvilket betyder, at der ikke skal foregå en omsætning af lovgivningen, men i princippet 98 svarende til antallet af kommuner. Dette foregår selvfølgelig på flere niveauer og områder – også ud over anbringelsesområdet, men ikke desto mindre ser vi en direkte kobling mellem omsætningen og den definerede opgave.

Netop det, at kommunerne har selvstyre, taler ind i, at de for at kunne omsætte lovgivningen, må forholde sig til at udarbejde en struktur, hvor procedurer udarbejdes og retningsættes både ud fra kulturen og de visioner, værdier og mål, den enkelte kommune er styret af. Dette får igen betydning for, dels hvilke aktører, der ansættes til

at varetage opgaven og hvordan disse aktører – her myndighedsrådgivere prioriterer i deres opgaveløsning.

Og netop begrebet 'prioritere' bliver vigtigt i denne sammenhæng. Prioritering kan nemlig kobles tæt til vores empiriske fund, idet der både i spørgeskema og interviews lægges stor vægt på ordene 'tid' og 'økonomi'. Tiden bliver en særlig faktor i myndighedsrådgivernes muligheder for at bruge rammerne i den enkelte kommune optimalt. Bureaukratiet italesættes som en begrænsning, hvor procedurer og begrænset økonomi laver benspænd for det individuelle konkrete skøn af barnets behov. Vores empiri peger endvidere på, at skønsbegrebet overskygges af de mere overordnede målsætninger, der opleves i forhold til tid og økonomi. De driftsbaserede målsætninger bliver derved styrende for den enkelte kommunes arbejdsgange og bliver til en sandhed med modifikationer i forhold til det, der er barnets sandhed. Vi ser dermed, at den enkelte myndighedsrådgivers muligheder for at prioritere i arbejdsopgaverne er afhængigt af den tid, der stilles til rådighed til den samlede opgaveportefølje og det styringsfokus, der lægges til grund for den enkelte kommunes arbejde med anbringelser.

Et andet aspekt i den økonomiske retning, der går igen i vores empiri, er de oplevede udfordringer med at matche barnet med det rigtige anbringelsessted. Rent juridisk er lovgivningen de senere år strammet særligt op, når det gælder anbringelser i plejefamilier. Men igen vurderer vi, at lovgivningen i sig selv er ukompliceret, og at det først er i omsætningen med det socialfaglige skøn som rettesnor, at matchet bliver komplekst. Der er rift om de plejefamilier, der er og også her beror den endelige anbringelse på, om man kan få forhandlet lønnen til et acceptabelt niveau for både plejefamilie og kommune.

Kogt helt ned, kan vi ud fra den samlede masterafhandling konkludere, at det er i samspillet imellem de organisatoriske elementer at udfordringen med omsætningen af lovgivningen ses - og ikke i lovgivningen som en del af et element i sig selv. Vi har ikke gjort væsentlige fund i den konkrete lovgivning, der indikerer, at det som statsministeren ønsker skærpet i en ny reform, ikke kan ske ud fra aktuelt gældende lov. Men skal det ske i praksis, skal kravene til kommunernes tolkning og praksisoversættelse af lovgivningen skærpes generelt.

Et nyt spørgsmål til en ny masterafhandling bliver så, hvor langt regeringen som lovgiver kan gå i disse krav uden at bryde det grundlovsbestemte kommunale selvstyre.

6. Perspektivering

Vi afsluttede ovenstående konklusion med følgende sætning *“Vi har ikke gjort væsentlige fund i den konkrete lovgivning, der indikerer, at det som statsministeren ønsker skærpet i en ny reform, ikke kan ske ud fra aktuelt gældende lov. Men skal det ske i praksis, skal kravene til kommunernes tolkning og praksisoversættelse af lovgivningen skærpes generelt.”*

Vi vil i denne perspektivering give et par bud på, hvordan disse krav kunne udformes konkret, således det socialfaglige skøn understøttes og barnet i sidste ende får den rette hjælp rettidigt - uanset om dette er anbringelse eller andet.

Med kommunernes ofte meget forskellige tilgange til, hvordan lovgivningen skal omsættes til praksis, ser vi generelt god mening i, at der stilles nogle mere ensartede krav til selve omsætningen. Vi har tidligere set, hvordan kommunale opgaver løftes væk fra kommunen for i højere grad at blive varetaget på et regionalt niveau. Dette ses blandt andet med oprettelsen af Socialtilsynet, der varetager det overordnede tilsyn med anbringelsessteder, herunder plejefamilier. Vores erfaring med netop denne bevægelse er, at omsætningen af lovgivningen nu blot skal finde sted på et andet niveau, men at det er selve ensartningen af arbejdsgangene, der ser ud til at have den største effekt. Man kunne derfor med fordel skele til de erfaringer, der er gjort i netop denne proces. Et konkret krav kunne således være en øget ensartning af arbejdsgangene i forbindelse med en anbringelse.

Et sådant krav kunne bidrage til at få sikret motiverede myndighedsrådgivere, der får plads og mulighed for at arbejde effektivt og fagligt med de skøn og i den spændvidde lovgivningen rent faktisk levner plads til. Vores empiriske fund peger på myndighedsrådgiverne som en aktørgruppe, der drives og motiveres gennem opgavens mangfoldigheder og med åbenhed for kreative tanker og idéer, hvor det individuelle hensyn og fokus på den gode løsning for borgeren sættes i centrum. Dette kræver dog, at organisationen skaber rum for dette. Dette ser vi bedst ske ved en indsats hen imod at sikre fokus på det som myndighedsrådgiverne kan, nemlig det socialfaglige.

Idet den ydre omverden i organisationen er vanskelig at påvirke, vurderer vi det af endnu større vigtighed at der skabes mulighed for at påvirke vilkårene i den indre ramme. Dette ville med stor sandsynlighed kunne understøtte kreativiteten til også at indbefatte gode ideer til at arbejde i den ydre ramme på bedst mulig måde og skabe et medansvar for tidsmæssige og økonomiske prioriteringer. Ydermere ville dette bidrage til, at myndighedsrådgiverne føler sig hørt, taget alvorligt medskabende på forandringer, hvilket vi finder vigtigt ind i et forsøg på at ændre en kultur, der gennem mange år har haft fokus på de begrænsninger, tid og økonomi har stillet.

Herudover er vi særligt optaget af det borgeroplevede perspektiv. Vi har ikke inddraget dette i selve masterafhandlingen, men vi finder det væsentligt, at dem, der er de

endelige modtagere, også inviteres ind processen. Vi oplever generelt at mange kommuner er i en proces omkring dette, men anbringelsesområdet har naturligt nogle begrænsninger ift. at få inddraget borgerens egne oplevelser. Men et krav om øget borgerinddragelse med en konkret indbygget systematik, kunne være et relevant forslag.

Litteraturliste

Lovskrifter:

FNs Børnekonvention

<https://menneskeret.dk/fns-konvention-barnets-rettigheder-boernekonventionen> (30. maj 2020) <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1992/6>

Danmarks Riges Grundlov, LOV nr 169 af 05/06/1953

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1953/169>

LBK nr 145 af 24/02/2020, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/145>, lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), (hentet 27. juni 2020)

LBK nr 798 af 07/08/2019, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/798>, Lov om social service (Serviceloven), (hentet 30. maj 2020)

VEJ nr 9142 af 26/02/2019, <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2019/9142> Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier (hentet 30. maj 2020)

Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 21. april 2015

https://www.ft.dk/Rlpdf/samling/20141/lovforslag/L120/20141_L120_som_vedtaget.pdf

018/1 LSV 8, vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 13. december 2018.

Forslag til Lov om ændring af lov om social service, lov om socialtilsyn, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og ligningsloven (Mere kvalitet i plejefamilier)

<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201813L00008> (hentet den 6. juni 2020)

LBK nr 846 af 21/08/2019, Lov om Socialtilsyn

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/846>

BEK nr 617 af 03/05/2020, Bekendtgørelse om Socialtilsyn

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/617>

Hjemmesider:

DUBU - Digitalisering Udsatte Børn og Unge, hentet 27.06.2020: <https://kombit.dk/dubu>

Håndbog for det gode anbringelsesforløb i familiepleje 2. udgave, 2019,
Socialstyrelsen:

<https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/handbog-for-det-gode-anbringelsesforlob-i-familiepleje/@@download/publication>

Håndbog om anbringelsesreformen:

<http://www.socialministeriet.dk/media/15711/haandbog-om-anbringelsesreformen.pdf>

Regeringen vil sætte barnet først, Nyhed 13.01.20, Social- og Indenrigsministeriet:

<https://www.regeringen.dk/nyheder/barnet-foerst/>

Statsminister Mette Frederiksens nytårstale, 1. januar 2020, Statsministeriet:

http://www.stm.dk/_p_14892.html

Socialstyrelsens Task Force

<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/task-force>

Urie Bronfenbrenners udviklingsøkologiske model:

<http://mentalsundhed.net/modeller-og-teorier/>

Om os - kompetencer og opgaver, 2020, Ungdomskriminalitetsnævnet:

<https://ungdomskriminalitetsnaevnet.dk/>

Artikler:

Jensen, B. Flemming (2016): *Leavitt-Ry - modellen med de mange muligheder*. Artikel hentet 09.03.2020, Decade.dk

J.C.Ry Nielsen, Morten Ry, *Anderledes tanker om Leavitt - en klassiker i ny belysning* 1.udg. 4.opl, 2014, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Jørgensen, Per Schultz: *Risikobørn i Danmark - Hvem er de - Hvad gør vi: Status over en 10 årig indsats*. Social Kritik. Nr. 84. 2002

Litteratur:

Jacobsen, Dag Ingvar; Thorsvik, Jan (2014): *Hvordan organisationer fungerer*. Hans Reitzels forlag

Harder, Margit, Appel Nissen, Maria og bidragsydere (2015) *"Socialt arbejde i en foranderlig verden"* 1.udg. 1.opl, Akademisk forlag

Ingemann, Jan H; Kjeldsen, Lena; Nørup, Iben; Rasmussen, Stine (2018): *Kvalitative undersøgelser i praksis - Viden om mennesker og samfund*. 1. udg, Samfundslitteratur.

Rienecker, Lotte; Jørgensen, Peter Stray; m.fl. (2017): *Den gode opgave*. 5.udg, Samfundslitteratur

Barnets Reform, Håndbog

Egelund Tine, Hestbæk Anne Dorthe, 2003, *Anbringelser af børn og unge udenfor hjemmet - en forskningsoversigt*, Socialforskningsinstituttet

Järvinen, Margaretha og Mik-Meyer, Nanna, 2017, *Kvalitativ Analyse - Syv traditioner* 1.udg. 2.opl. Hans Reitzels forlag.

Bilagsliste

- Bilag 1: Udskrift af resultatet af spørgeskemaundersøgelse, maj 2020
- Bilag 2: Transskribering af fokusgruppeinterview med rådgivere
- Bilag 3: Transskribering af interview med leder
- Bilag 4: Anbringelser 2012, www.statistikbanken.dk hentet 27.06. 2020
- Bilag 5: Anbringelser 2014, www.statistikbanken.dk, hentet 27.06. 2020
- Bilag 6: Anbringelser 2016, www.statistikbanken.dk, hentet 27.06. 2020
- Bilag 7: Anbringelser 2018, www.statistikbanken.dk, hentet 27.06. 2020