

Fra vilkårlige vurderinger til ensartet faglighed. Udviklingen i børne- og ungerådgiveres vurderinger, viden og tilgange i sagsarbejdet

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Artiklen undersøger ret og rimelighed i børne- og ungerådgiveres socialfaglige vurderinger i børne- og ungesager. I 2002 viste en kritisk rapport fra Socialforskningsinstituttet stor variation i socialrådgivernes faglige vurderinger af sager på børne- og ungeområdet, både inden for og mellem kommuner. I 2024 har vi gentaget undersøgelsen i form af et vignetstudie med fokusgrupper i syv kommuner for at undersøge, om den vilkårlighed samt manglende systematik og vidensanvendelse, som rapporten dokumenterede for 20 år siden, stadig er til stede i dag. Resultaterne viser, at rådgivernes vurderinger i dag

er mere ensartede og præget af kollektive drøftelser og systematisk vidensbrug. Der er mindre vilkårlighed og større konsistens i vurderingerne, hvilket peger på en stigende professionalisering og øget fokus på børn og familiers rettigheder. Den større ensartethed i de socialfaglige vurderinger betyder dog ikke nødvendigvis, at børn og familier tilbydes de samme indsatser, da de konkrete tilbud, som rådgiverne i praksis kan iværksætte, varierer mellem kommunerne. Undersøgelsen peger således på nye spørgsmål om ret og rimelighed, i den faktiske hjælp og støtte.

TEA TORBENFELDT BENGTTSSON

Professor MSO, VIVE og gæsteproffesor, AAU, ttb@vive.dk

KIRSTINE KARMSTEEN

Forsker, VIVE, kir@vive.dk

ANNE METTE MØLLER

Lektor, CBS, ammo.ioa@cbs.dk

Ret og rimelig sagsbehandling på børne- og ungeområdet kræver høj faglighed på mange niveauer i kommunerne og i centraladministrationen. Vi fokuserer her på frontlinjemedarbejderne, når vi undersøger ret og rimelighed i børn- og ungerådgiveres (herefter benævnt rådgivere) vurderinger i børne- og ungesager. Rådgivere i kommunernes børne- og ungeforvaltninger befinder sig i en særlig position, hvor de både skal udøve kontrol og styring og yde omsorg og forståelse for de komplekse livssituationer, som børn og familier kan befinde sig i. Dette betyder, at rådgiverne i praksis ofte står i et krydspres mellem forskellige både normative, faglige og ideologiske hensyn og forståelser, når de skal vurdere børn og familiers situation og behov samt pege på relevante tiltag og løsninger (Bengtsson og Olsen, 2021). Dette krydsfelt kræver et højt fagligt niveau, som sikrer ligebehandling, retssikkerhed og overholdelse af lovgivning, og som samtidig sikrer, at der tages individuelle hensyn, og at beslutninger er forståelige og acceptable for borgeren.



Børne- og ungerådgivere står i et krydspres mellem forskellige både normative, faglige og ideologiske hensyn og forståelser, når de skal vurdere børn og familiers situation og behov samt pege på relevante tiltag og løsninger

I 2002 udgav Tine Egelund og Signe Andrén Thomsen rapporten "Tærskler for anbringelse" på Socialforskningsinstituttet, som skulle vise sig at få stor

betydning for sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet. Resultaterne pegede på store variationer i såvel vurdering af de præsenterede sagers alvorsgrad og i vurderingen af relevante løsninger på sagernes forskelligartede problematikker (Egelund og Thomsen, 2002). Desuden fandt de, at forskellene både mellem forskellige kommuner og mellem forskellige rådgivere inden for samme kommune var så store, at borgere med identiske problemer formodedes at blive behandlet forskelligt fra kommune til kommune og fra rådgiver til rådgiver. Rapporten rejste, med sine fund om stor vilkårlighed i rådgivernes vurderinger, bekymring for borgernes retssikkerhed og krav på ligebehandling. Endvidere var rapporten en vigtig trædesten til et stærkt øget fokus på viden og evidens i det socialfaglige arbejde på børneområdet de næste årtier (Møller, 2018).

I denne artikel undersøger vi, om den vilkårlighed, som Egelund og Thomsen fandt i rådgivernes vurderinger for cirka 20 år siden, fortsat er til stede i rådgivernes vurderinger på børne- og ungeområdet. I 2024 gentog vi Egelund og Thomsens studie med fokusgrupper i syv kommuner, hvor 30 rådgivere og faglige ledere vurderede let opdaterede versioner af de samme sagseksempler (vignetter) som i Egelund og Thomsens studie.

Der er selvklaart nødvendige forbehold at tage, når et tidligere undersøgelsesdesign genskabes i samtiden. Meget har forandret sig i kommunerne på de 20 år, som har indvirket på børne- og ungeområdet og rådgivernes vurderingspraksis, men som samtidig er uden for rådgivernes indflydelse i selve sagsarbejdet. Vi ved, at for eksempel både kommunalreformen og lovændringer kan have afgørende betydning for rådgivernes arbejde (Dencker-Larsen, Ebsen og Salado-Rasmussen, 2024). Ved at anvende de samme socialfaglige problematikker som Egelund og Thomsen ønsker vi imidlertid at sætte parentes om de mange eksterne påvirkninger og fokusere på, *om* der er sket forandring, og *hvilke* forandringer der er sket i rådgiveres vurderinger af børnesager. Vi beskæftiger os i denne artikel dermed ikke i videre omfang med, *hvorfor* eller *hvordan* der er sket forandringer, men retter fokus mod at dokumentere mulige forandringer og betydningen af disse for sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet.

Rådgivernes vurderinger i dag er langt mere ensartede, præget af kollektive drøftelser og systematisk vidensbrug. Der er en større konsistens og dermed mindre vilkårlighed i, hvordan rådgiverne vurderer sagerne (både internt i kommunerne og mellem kommunerne). Kollektive drøftelser mellem rådgiverne er i dag en integreret del af deres praksis. Rådgiverne udfordrer informationer i sagen og trækker mere eksplicit på forskellige former for viden, hvilket står i modsætning til Egelund og Thomsens beskrivelse af rådgivernes praksis som ”kundskabsinaktiv” (2002: 171). Vores undersøgelse peger således på en større ensartethed og en stigende professionalisering af sagsbehandlingsarbejdet i form af en fælles faglig praksis og øget bevidsthed om vidensgrundlaget. Vi finder herudover også et større fokus blandt rådgiverne på børn og familiers rettigheder i deres vurderinger.

Om disse vurderinger i højere grad opleves som rimelige, forståelige og gennemskuelige for de involverede børn og familier, kan vi ikke påvise med denne undersøgelse. For selvom vores undersøgelse viser, at der er større ensartethed i de socialfaglige vurderinger på tværs af rådgiverne, så er det ikke ensbetydende med, at børn og familier i praksis vil blive tilbudt de samme indsatser på tværs af kommuner. De lokale økonomiske og organisatoriske rammer og politiske prioriteringer kan nemlig forsat have væsentlig betydning for borgernes retssikkerhed og ligebehandling, idet disse rammer kan have indflydelse på udvalget og kvaliteten af specifikke støttende indsatser, samt på hvilket grundlag indsatserne bevilges i de enkelte kommuner. Undersøgelsen rejser således en række nye spørgsmål i relation til ret og rimelighed i forhold til den faktiske støtte til børn og familier, hvilket fortjener nærmere belysning.



Selvom der er større ensartethed i de socialfaglige vurderinger på tværs af rådgiverne, så er det ikke ensbetydende med, at børn og familier i praksis vil blive tilbudt de samme indsatser på tværs af kommuner

Sagsvignetter som metode til at undersøge udviklingen

I det nye studie har vi stræbt mod at genskabe Egelund og Thomsens (2002) vignetstudie, så det giver mening i vores nutidige kontekst. Vi har fastholdt designet, hvor rådgivere (dengang kaldet sagsbehandlere) i fokusgrupper vurderer de samme fiktive sagseksempler på tværs af kommuner. Egelund og Thomsens anvendelse af vignetter i det oprindelige studie er fordelagtigt, fordi det muliggør, at forskellige rådgivere vurderer de samme socialfaglige problemstillinger, hvilket øger muligheden for sammenligning på tværs af rådgivere og kommuner (se også Ejnæs og Monrad, 2012). Vi tilføjer med vores undersøgelse elementet af sammenligning over tid, hvilket skaber en øget kompleksitet i designet, men også giver en unik mulighed for at belyse udviklingen i rådgiveres socialfaglige vurderinger.

Der er selvfølgelig en række forbehold ved dette design, da der er ændringer og forhold, som vi ikke kan tage højde for, når vi sammenligner. Vi har alene afrapporteringen af undersøgelsen fra 2002 og ikke rådata, hvilket gør, at det nye data ikke direkte kan sammenlignes med den gamle undersøgelses data, men alene med de fund, som er fremanalyseret, fortolket og afrapporteret af Egelund og Thomsen. Det nye data er kodet med udgangspunkt i fundene fra den gamle undersøgelse på tværs af kommuner og vignetter. Hermed tager vi i kodningen udgangspunkt i den første undersøgelses fund.

Selve vignetterne indgår i afrapporteringen fra 2002 og har derfor kunnet anvendes direkte i vores undersøgelse. Egelund og Thomsen fremhæver, at vignetterne bevidst er konstrueret som ”gråzonesager”, som er vanskelige at bedømme, fordi problemerne ikke er entydige. Det er dermed ikke oplagt, om

der skal iværksættes hjælp og støtte, eller hvilke indsatser sagerne kalder på. Med hjælp fra fem erfarne rådgivere har vi tilpasset vignetterne fra 2002. De socialfaglige problemstillinger i vignetterne er fastholdt, men sprog, begreber og sagsskridt er blevet tilpasset, så de afspejler virkeligheden på børne- og ungeområdet i 2024. Dette er gjort for at undgå, at rådgiverne ville finde vignetterne uigenkendelige som nutidige sagseksempler – med risiko for, at de ville afskrive de socialfaglige problemstillinger og alene fokusere på utidssvarende elementer som f.eks. sprog eller indsatser, som ikke længere findes.

I undersøgelsen fra 2002 deltog rådgivere fra 11 kommuner i fokusgrupperne, og de vurderede 10 vignetter. I 2024 deltog rådgivere fra syv kommuner i fokusgrupperne, og de vurderede seks vignetter. Undersøgelsen fra 2002 havde et særskilt fokus på etnicitet, men vi vurderede ikke, at den nye undersøgelse kunne belyse betydningen af etnicitet i rådgivernes vurderinger fyldestgørende på baggrund af de fire vignetter fra 2002. Dette skærpede desuden designet, så alle fokusgrupper havde tid til at vurdere alle seks vignetter og dermed de samme socialfaglige problemstillinger. Egelund og Thomsens undersøgelse indeholdt desuden en survey blandt rådgiverne, som dog har en begrænset plads i deres afrapportering. Vi har ikke kunnet lokalisere survey-spørgsmålene og har derfor udeladt at gentage denne del af undersøgelsen.

Udvælgelsen af kommuner er sket ud fra et princip om maksimal variation. De deltagende syv kommuner har varierende anbringelsesfrekvens, er fordelt over hele landet, og der deltager både store og mindre kommuner. Kommunerne og de deltagende rådgivere er blevet oplyst om, at vi i undersøgelsen genbesøger Egelund og Thomsens studie fra 2002. Denne information har ikke affødt særskilte spørgsmål eller kommentarer, og selvom enkelte rådgivere nævner, at de kendte til undersøgelsen, gav dette ikke anledning til særskilte drøftelser i fokusgrupperne. Dette udelukker selvfølgelig ikke, at nogle rådgiveres kendskab til undersøgelsen kan have påvirket deres input i drøftelserne. Det er imidlertid vores vurdering, at rådgiverne accepterede vignetterne som nutidige sagseksempler og velvilligt ”legede” med på, at deres drøftelser og vurderinger skulle afspejle deres normale praksis. Dette blev understøttet af, at kollektiv drøftelse var en integreret del af praksis i alle kommunerne, og de deltagende rådgivere fortalte, at drøftelserne af vignetterne mindede om dem, som de har på regelmæssige interne møder.

Større ensartethed i rådgivernes vurderinger i sagerne

Et af hovedresultaterne i Egelund og Thomsens undersøgelse fra 2002 var, at der var stor variation i rådgivernes vurderinger af børnenes situationer både internt i de enkelte kommuner og på tværs af kommuner. Variationerne, både internt i de enkelte kommuner og på tværs af kommunerne, var så store, at Egelund og Thomsen fandt, at der var (for) uensartet en praksis, og at forskellene i vurderingerne skabte (for) stor variation i de løsninger og støttende indsatser (tidligere foranstaltninger), som rådgiverne udpegede til at afhjælpe

problematikkerne i sagerne. I vores 2024-undersøgelse finder vi, at der både internt i de enkelte kommuner og på tværs af kommunerne er stor enighed blandt rådgiverne og ensartethed i deres vurderinger. Alle rådgiverne i den nye undersøgelse finder alle sagseksemplerne fra vignetterne bekymrende. I alle drøftelser kom rådgiverne frem til, at problematikkerne er så alvorlige, at der bør iværksættes yderligere udredning eller akut hjælp og støtte.

Et sagseksempel omhandlende Kira på 4 år, som vokser op hos en mor, som mistænkes for at have et overforbrug af alkohol, afleder følgende drøftelser blandt en gruppe af rådgiverne:

Sara: Altså, der tænker jeg, det er jo dybt bekymrende, at dagplejemor udleverer et barn til en tydeligt beruset mor.

Karen: ... og jeg synes også, det er bekymrende, at Kira selv vælger, hvornår hun tager over til mormor, der også lugter af alkohol. Altså, det er jo et fantastisk familiemønster. Sikke nogle vilkår den stakkels pige har. Ja, der tænker jeg, at vi tager en god faglig drøftelse.

Lars: Jeg er egentlig enig, men jeg tænker også, at vi med den her beskrivelse ser en historik, der siger, at den her pige har været alt for længe i et hjem præget af alkohol. Så jeg tror, at i første omgang så skal man sikre hende.

Sådanne drøftelser var typiske på tværs af kommunerne, hvor rådgiverne til forskel fra 2002 i alle vignetterne påpegede en række enslydende bekymringer for barnets situation og fremtidige trivsel. Endvidere fandt rådgiverne gentagende, at de ikke havde tilstrækkeligt oplyst grundlag i vignetterne til at pege på konkrete indsatser i sagerne. I stedet identificerede rådgiverne i vores undersøgelse ofte en række punkter i sagseksemplerne, som de ville undersøge nærmere, inden de tog stilling til, hvilke konkrete indsatser der ville være relevante i sagen. Dette mønster så vi både internt mellem rådgivere i samme kommune og på tværs af kommunerne, hvilket peger på, at den vilkårlighed, som Egelund og Thomsen fandt, ikke længere karakteriserer rådgivernes vurderinger. Tværtimod er tilgange og vurderinger relativt ens blandt alle rådgiverne.

Karakteriseringen af vignetterne som ”gråzonesager” afspejler sig heller ikke i drøftelserne, hvor rådgiverne samstemmende på tværs af kommuner finder, at sagerne er bekymrende, og at der er brug for at handle i alle sagerne, hvilket ikke var tilfældet blandt rådgiverne i den tidligere undersøgelse. Endvidere peger flere rådgivere i dag på, at de undrer sig over nogle af sagsskridtene, som er beskrevet i sagseksemplerne i vignetterne. Oftest udtrykker rådgiverne f.eks. en undren over, at der ikke tidligere er igangsat en undersøgelse. Ud fra deres vurderinger af sagseksempellets information er der viden, som peger på, at der har været behov for hurtigere handlen. I nogle af fokusgrupperne re-

flekterer rådgiverne over, hvordan sagerne mon blev vurderet for 20 år siden, som i nedenstående eksempel:

Juna: Jeg bliver mega nysgerrig på, hvad man svarede i sådan noget her for 20 år siden. Er jeg den eneste der sidder og tænker, hvad var svaret på den her case for 20 år siden?

Rebekka: ... men der var ikke et svar...

Trine: Sagen lukkes¹.

Rebekka: Men jeg tror ikke - altså de der to gange først luk [af sagen], der tror jeg ikke vi er blevet så meget bedre.

Juna: Tror du ikke, at også i det her tilfælde ville specialteamet være på [i dag]?

Rådgiverne reflekterer her over, om nogle af de sagsskridt, som er beskrevet i sagseksemplerne (i dette tilfælde at sagen har været lukket), også ville kunne finde sted i dag. Rådgiverne i flere kommuner peger endvidere på, at der i dag potentielt ville være andre muligheder for at tilknytte særlige indsatser, som for eksempel et specialteam med viden om diagnoser. Selvom der generelt er bred enighed blandt rådgiverne på tværs af kommunerne i forhold til deres vurderinger af bekymringsgraden for børnene i de enkelte sagseksempler i vignetterne, så kan rådgiverne ikke nødvendigvis iværksætte de løsninger de peger på, da beslutninger om iværksættelse af støttende indsatser, og særligt anbringelse, i alle kommunerne er placeret udenfor gruppen af rådgivere, fx i et visitationsudvalg. Denne praksis kan muligvis føre til forskelle i de indsatser, som børn og familier tilbydes. Det er imidlertid værd at fremhæve, at resultaterne i vores undersøgelse peger på, at disse forskelle ikke umiddelbart bunder i forskellige vurderinger af sagseksemplerne.

Kollektive drøftelser er i dag en integreret del af rådgivernes praksis

Egelund og Thomsen beskriver i deres rapport, at rådgivernes vurderinger i høj grad er individuelle, og at diskussionerne i fokusgrupperne ofte får karakter af forhandlinger baseret på individuelle standpunkter fremfor forsøg på at opnå en fælles faglig forståelse af sagen. Et centralt fund i vores 2024-undersøgelse er, at drøftelserne i højere grad har karakter af fælles engagement. Dette afspejler, at rådgiverne i alle syv kommuner har erfaring med kollektive drøftelser af sager fra deres daglige arbejde. Rådgiverne beskriver, hvordan det at mødes og drøfte sager er en integreret del af deres arbejde, ligesom de løbende opsøger kollegaer og faglige ledere for at få råd og sparring på problematikker og udfordringer i sagerne. Rådgivere med erfaring fra andre kommuner fortalte om lignende kollektive drøftelser med kollegaer i deres tidligere jobs. Det

peger – i tråd med andre undersøgelser – på en generel ændring væk fra det, som Marianne Skytte i 2002 beskrev som ”den privatpraktiserende socialarbejder”, der alene vurderer og træffer beslutninger i ”sine egne sager” (Skytte, 2002), imod en mere fælles og ”udtrykt” faglighed (Møller, 2018).

Fælles for de syv kommuner er, at rådgiverne oplever, at de ikke er alene i arbejdet med sagerne. Alle giver udtryk for, at de søger råd og sparring hos hinanden og ledelsen og fremhæver, at det er en fordel at få flere øjne og perspektiver på en sag. De komplekse sager drøftes løbende på faste gruppemøder, hvor rådgiverne kan melde sager på dagsordenen, som de gerne vil have drøftet. Rådgiverne giver udtryk for, at de anser de kollegiale drøftelser som vigtige for at få belyst og nuanceret sagerne tilstrækkeligt. Der er forskelle mellem kommuner, hvor stor beslutningskompetence den enkelte rådgiver sidder med. Fælles for alle de deltagende kommuner er dog, at indgribende eller økonomisk tunge beslutninger, herunder beslutninger om anbringelse, er placeret hos ledelsen. Således står rådgiverne ikke alene med ansvaret for at træffe indgribende beslutninger.

 **Børn- og ungerådgivere oplever, at de ikke er alene i arbejdet med sagerne. De søger råd og sparring hos hinanden og ledelsen og fremhæver, at det er en fordel at få flere øjne og perspektiver på en sag**

Rådgiverne udtrykker generelt bevidsthed om, at de kan se sager forskelligt, særligt sager med komplekse problematikker. Flere rådgivere på tværs af kommuner fremhævede, at sådanne sager kræver kollektive drøftelser for at få flere perspektiver på sagen, så væsentlige detaljer, perspektiver og blinde vinkler ikke blev overset. Desuden blev det fremhævet, at de kollektive drøftelser var med til at konvergere rådgivernes vurderinger af sagen og de mulige løsninger og eventuelle indsatser. I en kommune med mange børnesager og høj anbringelsesfrekvens taler rådgiverne i fokusgruppen om, hvordan de håndterer egne sager, som den der beskrives i sagseksemplet med Kira, hvor moren mistænkes for at have et misbrug af alkohol:

Sandra: Jeg ville nok personligt have den med på et gruppemøde til at starte med. Altså, måske allerede da jeg lavede den børnefaglige undersøgelse. Jeg kan godt lide at have dem med, hvis jeg er lidt i tvivl om, hvad jeg skal pege på [...]. Det ville ikke være en sag jeg bare sad med selv. Den ville jeg 100 pct. have drøftet med nogle undervejs.

Interviewer: Ja, fordi?

Sandra: Fordi, jeg synes den er for kompleks til, at jeg selv ville kunne sidde med den [...] nogle gange får andre øje på noget andet, end det jeg får øje på, og det synes jeg, at det bringer nogle refleksioner op [...].

Line: Ja, eller, som du siger, nye vinkler. Det var da også en sag jeg ville tage med på gruppemøde. Netop fordi den er kompleks.

Mille: Og jeg tænker også, det kan være svært overfor sådan en mor. Altså, det er i hvert fald min erfaring, fordi hvis man sidder og siger ”de siger sgu ovre i børnehaven, at du var sådan halvfuld, da du hentede?” så siger hun, ”jamen ved du hvad jeg drikker altså ikke mere end 14 genstande om ugen – drikker du ikke rødvin til maden derhjemme?” [...] Og som Sandra også siger, det er mega komplekst at sidde i, og det gør det også bare rigtig vigtigt, at man får lavet så mange vurderinger i sådan nogle sager.

Rådgiverne skaber gennem deres drøftelser et fælles ”vi”, som er med til at styrke vurderingerne i sagerne, men også, som rådgiveren Mille fremhæver, tilgangen og samarbejdet med børn og forældre. Nyere forskning har netop vist, hvordan sådanne rutinerede hverdagsdrøftelser skaber rum for en kollektiv skønsudøvelse ved at tydeliggøre forskellige rådgiveres viden (Karmsteen, 2023; Møller, 2021). Denne form for fælles skønsudøvelse blandt rådgiverne i kommunerne medvirker til, at der i dag er en etableret kollektiv drøftelsespraksis, hvor de i højere grad end for 20 år siden igennem faglige udvekslinger kvalificerer de faglige vurderinger og deler ansvaret for vurderingerne, særligt i de komplekse sager.

Ovennævnte forskning peger også på, at kollektive drøftelser kan have en bagside, hvor der (for) hurtigt opstår enighed om problemer og løsninger. Selvom særligt de erfarne rådgivere i vores undersøgelse trækker på tidligere erfaringer, så ser vi ikke tegn på, at den kollektive praksis har medført en ”vi plejer”-standardisering af rådgivernes vurderinger, med risiko for at overse børn og familiers individuelle behov. Tværtimod udtrykker flere rådgivere på tværs af kommuner eksplicit en bevidsthed om deres egne mulige blinde vinkler, og at det f.eks. er vigtigt indimellem at også at få sparring på de sager, hvor ”man føler sig så sikker, at man bare kører afsted”, som en rådgiver udtrykker det.

Endelig var der, i tråd med tidligere forskning (Sørensen, 2016), i nogle kommuner indikation på og kritik af, at de fælles faglige drøftelser blandt rådgiverne på gruppemøderne ikke altid informerede ledelsens beslutningsgrundlag, da lederne primært blev orienteret om rådgivergruppens indstilling og i mindre grad de bagvedliggende socialfaglige drøftelser. Dette kan betyde, at vigtig viden om det enkelte barn og den enkelte familie ikke medtages, og at indsatsen ikke tilpasses tilstrækkeligt herefter, hvilket på sigt kan få negativ betydning for rådgivers samarbejde med barnet og familien samt for børnenes og familiernes oplevelse af rimelighed i den støtte og hjælp, de modtager. Vi vender tilbage til dette opmærksomhedspunkt i diskussionen.

Informationer udfordres og viden inddrages mere systematisk og i større omfang i dag

På tværs af kommuner fulgte rådgiverne i drøftelserne en iterativ tilgang til sagseksemplerne, hvor de ofte kontinuerligt vekslede mellem at identificere, hvilken viden de havde om barnet og forældrene, og hvilken viden som manglede for at oplyse sagen yderligere, fortolke barnets og familiens situation og problematikker, ofte ved at trække på viden og erfaringer fra egne sager, af-dække barnets og familiens behov og pege på næste sagsskridt, f.eks. gennem en børnefaglig undersøgelse eller mulige passende støttende indsatser. I nogle sager vurderede rådgiverne, at der var behov for en tidlig støttende indsats sideløbende med den børnefaglige undersøgelse.

Generelt forholdt rådgiverne sig kritisk og undrende til sagseksemplerne. De stillede spørgsmål til de problematikker og forløb, som de blev præsenteret for i vignetterne, og udfordrede de oplysninger, som de blev givet. Endvidere satte rådgiverne spørgsmålstegn ved de tidligere sagsmæssige skridt og forløbet i sagerne. Dette ses i nedenstående uddrag, hvor en rådgivergruppe drøfter en sag om ung enlig mor med en nyfødt pige, hvor man er bekymret for, at moren isolerer sig med datteren:

Fie: Jeg tænker bare overhoved ikke, at man er gået nok ind i den. Med de bekymringer der har været helt fra starten.

Susan: Helt fra start.

Fie: Der burde man have lavet en undersøgelse allerede. Hvis man har kendt hende som gravid.

Karen: Men tænker du ikke også... jeg ved godt det ikke fremgår, men jeg tænker, når man sætter familiebehandling på der, det må være sideløbende med, at man laver en undersøgelse.

Fie: Det må man næsten tænke, men så er det bare mærkeligt, der står den er sluttet ikke. Fordi jeg ville jo have tænkt undersøgelse allerede heroppe.

Disse drøftelser viser, at rådgiverne er vant til at udfordre og sætte spørgsmålstegn ved de informationer, som er tilgængelige. Det sker ofte ved, at de stillede spørgsmål til informationerne og til hinanden og dermed kommer nærmere en fælles løsning på, hvordan de vil handle fremadrettet i sagerne. Således pegede rådgiverne på, at de i alle sagseksemplerne ville opstarte yderligere undersøgelser, og de var generelt opmærksomme på den viden, som de manglede i sagerne. Særligt ville de i flere af sagerne indhente bedre viden om barnets synspunkter og perspektiver. Som følge af de identificerede mangler i det eksisterende vidensgrundlag var rådgiverne under drøftelserne ikke villige

til entydigt at pege på en bestemt indsats som *løsningen* i sagerne, da den eller de rette indsatser ville afhænge af de videre undersøgelser.

Denne afsøgende tilgang til sagseksemplerne i vignetterne adskiller sig fra Egelund og Thomsens fund. Egelund og Thomsen beskriver i deres rapport rådgiverne som ”kundskabsinaktive” (2002: 171), hvilket er udtryk for, at de generelt ikke forholdt sig refleksiøst til vidensgrundlaget for deres vurderinger, ofte forlod sig på individuelle holdninger og erfaringer, og sjældent bragte socialfaglig viden i spil. Egelund og Thomsen fandt desuden, at der ikke var enighed om bekymringsgraden af sagerne, og ej heller nogen entydighed eller systematik i, hvilke støttende indsatser som rådgiverne pegede på i de samme sager, men tværtimod stor spredning i, hvordan de ville handle fremadrettet – også i de tilfælde, hvor deres vurdering faktisk var ens. Et centralt fund er imidlertid, at rådgiverne i undersøgelsen fra 2002 ligeledes pegede på støttende indsatser, f.eks. familiebehandling, som informationskilder, der kunne give yderligere viden om familierne. Denne iterative tilgang med anvendelse af tidligt støttende indsatser samtidig med, at der iværksættes en undersøgelse, genfindes også som sagsmæssigt skridt i vores nye undersøgelse – særligt i de sager, hvor rådgiverne er meget bekymrede for barnet eller børnene.

En markant forskel, som viser sig til i dag, er, at rådgiverne i dag anvender forskellige former for systematik i deres afdækning af sagseksemplerne i vignetterne, hvilket ikke var tilfældet i den forrige undersøgelse. Der er i stigende grad udviklet og implementeret forskellige socialfaglige værktøjer i kommunerne, som skal understøtte sagsbehandlingen (Bengtsson og Olsen, 2021). En af de medvirkende kommuner anvendte et specifikt værktøj, og rådgiverne brugte her værktøjet i fokusgruppen til at danne sig overblik i sagseksemplerne. I de andre kommuner nævnte rådgiverne ikke specifikke værktøjer eksplicit, men anvendte alligevel en tydelig fælles systematik i deres gennemgang af sagseksemplerne, fx som i eksemplet ovenfor ved at stille spørgsmål til den eksisterende information i sagen. Desuden gennemgik alle rådgivergrupperne på tværs af de syv kommuner i vid udstrækning både ressourcer og udfordringer hos barnet og familien, og flere af drøftelserne synes inspireret af løsningsfokuserede tilgange og ”Signs of Safety”-metoden, som er blevet udbredt på området i de senere år (Møller, 2018).



Der er i stigende grad udviklet og implementeret forskellige socialfaglige værktøjer i kommunerne, som skal understøtte sagsbehandlingen

Rådgiverne stillede også spørgsmål ved hinandens vurderinger og skabte dermed en fælles faglig refleksion, som i eksemplet nedenfor, hvor en gruppe rådgivere diskuterer, hvordan de skal forstå og gå til en far i sagseksemplet om pigen Kira, der bor sammen med sin mor, der mistænkes for at have et overforbrug af alkohol:

Mona: Altså jeg tænker far skal på banen (...). Han har sine egne udfordringer, men vi skal i hvert fald gå på opdagelse i, hvad han kan, for jeg tror han er en ressource.

Erik: Ja, det virker det til. Men også bare generelt, netværket tror jeg, man skal være undersøgende på her, (...) og det kunne jo også være i perioder, tænker jeg, for det virker jo også til, at mor kan i perioder og far også kan i perioder, hvem har vi så at trække på i de perioder, hvor de ikke kan? For vi ved jo også godt, at ustabilitet er også skadelig for børn at leve i.

Carmen: Der kan jeg godt blive lidt mere sådan, hvor meget er far egentlig en ressource? (...) Jeg tænker, at en lille kny som Kira har brug for en meget tydelig forælder og tryghed i, at der er nogle der passer på mig, og det kan jeg faktisk ikke rigtig se. Så træder han til og er halv-halv sammen med mor, men jeg kan ikke se, hvorhenne han sådan følelsesmæssigt kan bidrage til særlig meget. Heller ikke, når man så på sigt ser, at han faktisk er trådt ud af det. Han kunne faktisk ikke magte opgaven, så jeg bliver faktisk rigtig bekymret, ikke kun for mor, men også for far. Jeg tænker i virkeligheden, at der er nogle forældre her som i den grad skal kigges på, og derfor bliver jeg også lidt udfordret på den her børnefaglige undersøgelse, som er lavet og hvad den viser? Jeg synes ikke, at den er skarp nok.

I denne diskussion ser vi, hvordan rådgiverne udfordrer hinandens forståelser af sagen og deres vurderinger af forældrene. Derved nuancerer de deres blik på familien og barnets situation, og hvordan de som rådgivere kan forstå og arbejde med faren som en potentiel ressource i pigens liv. Dette står i kontrast til Egelund og Thomsens konklusion om, at ”bedømmelsen af børnenes situation foregår indforstået og uden at sagsbehandlerne uddyber deres synspunkter for hinanden” (2002: 23). Samtidig forholder rådgiverne sig i nærværende undersøgelse til sagens informationer ved at stille spørgsmål til, hvad de faktisk ved, og hvad kvaliteten er af den viden, de har til rådighed. Vi ser på tværs af kommunerne, at rådgiverne løbende i deres drøftelser efterlyser mere og bedre viden om både børn og forældre.

Endelig ser vi også forskelle, når det gælder rådgivernes inddragelse af erfaringsbaseret viden. I rådgivergruppernes diskussioner af sagseksemplerne så vi, ligesom Egelund og Thomsen, at rådgivernes erfaringer fra tidligere sager spillede en afgørende rolle i drøftelserne. Men hvor Egelund og Thomsen fandt, at individuelle erfaringer blev brugt ureflekteret og usystematisk, så finder vi, at rådgiverne i højere grad bruger deres tidligere erfaringer aktivt som led i at opbygge et vidensgrundlag for den fælles refleksion i forhold til at forstå og koble erfaringerne med den information og viden, de har om barnet og familiens situation i det konkrete sagseksempel. Det er ikke blot den enkelte rådgivers erfaringer, som bringes i spil, men også gruppens samlede erfaringer og viden fra tidligere forløb, som inddrages for at belyse ligheder og forskelle mellem sagerne og dermed reflektere over potentielle fordele og ulemper ved forskellige sagsmæssige skridt.

Konkluderende diskussion: Er ensartede vurderinger lig med bedre sagsbehandling?

Resultaterne af den aktuelle undersøgelse viser, at der overordnet set er større ensartethed i rådgivernes socialfaglige vurderinger af børnenes og deres familiers situation sammenlignet med for 20 år siden. Undersøgelsens fund tyder på, at den større ensartethed udspringer af en stigende professionalisering af de socialfaglige drøftelser. For det første er kollektive drøftelser i dag en integreret del af praksis i kommunerne. Drøftelserne er ofte formet af socialfaglige værktøjer og/eller anden form for systematik. For det andet ser vi en større bevidsthed om vidensgrundlaget, herunder en vedholdende opmærksomhed på manglende viden, som vurderes at have betydning for næste skridt. Vi ser også, at erfaringsbaseret viden ikke blot er en kilde til individuelle holdninger, men også bringes i spil med henblik på at belyse ligheder og forskelle mellem velkendte og nye sager som grundlag for de fælles drøftelser. Rådgivernes brug af tidligere erfaringer i drøftelserne bidrager dermed til at kvalificere bekymringer og sagsskridt – en praksis som vi også kender fra andre professioner (f.eks. jura og medicin) – og spiller dermed en vigtig rolle (se også Møller, 2020; Pedersen og Pors, 2022). For at give et samlet overblik over udviklingen i rådgivernes vurderingspraksis opsummerer og sammenligner vi i tabel 1 de centrale dimensioner fra Egelund og Thomsens undersøgelse fra 2002 med funden fra den nye 2024-undersøgelse.

Tabel 1. Udvikling i rådgivernes vurderingspraksis 2002-2024

Dimension:	Egelund og Thomsen 2002	Nærværende undersøgelse 2024
Vurderinger	Variation	Ensartethed
Kollegial sparring	Begrænset	Integreret del af praksis
Vidensgrundlag	Indforstået, inaktivt	Italesat, aktivt
Valg af indsats	Vilkårligt	Kontekstafhængigt

Samlet set peger disse fund på en stigende professionalisering af den socialfaglige praksis på børne- og ungeområdet som gennem refleksive udvekslinger styrker fagligheden i rådgivernes vurderinger. Alt i alt har denne udvikling betydet, at der er større lighed i vurderingen af børn og familier, og at vurderingerne i dag fremstår mindre vilkårlige end for 20 år siden. Derved synes der i dag at være en styrket sikring af børnenes og familiernes ret i forhold til, hvordan de som borgere bliver vurderet i kommunernes børne- og ungeforvaltninger.



Selvom børn og familier med enslydende problematikker i dag i højere grad vurderes ensartet, så vil de stadig i dag på tværs af kommunerne kunne få tilbudt forskellige indsatser afhængigt af, hvilke konkrete indsatser der er til rådighed i netop deres kommune

Samtidig er der forhold, som fortsat ser ud til at udfordre ret og rimelighed i kommunernes behandling af børn, unge og familier. Mest centralt finder vi, at mens valget af indsatser ikke længere kan betegnes som ”vilkårligt”, så er det fortsat kontekstafhængigt, hvilken indsats rådgiverne i forskellige kommuner har mulighed for at pege på. Som nævnt i analysen er den øgede ensartethed i rådgivernes vurderinger ikke nødvendigvis lig med en højere grad af ligebehandling af børn og familier i praksis, idet der fortsat kan være en spredning i de konkrete indsatser og tilbud om støtte. Hvilke konkrete indsatser og tilbud om støtte som faktisk kan iværksættes i de enkelte kommuner, afhænger af de enkelte kommuners økonomiske og organisatoriske rammer og lokalpolitiske prioriteringer. Det betyder, at selvom børn og familier med enslydende problematikker i dag i højere grad vurderes ensartet, så vil de stadig i dag på tværs af kommunerne kunne få tilbudt forskellige indsatser afhængigt af, hvilke konkrete indsatser, der er til rådighed i netop deres kommune, og på hvilket grundlag de enkelte indsatser i praksis bevilliges.

Ret og rimelighed i sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet handler dermed ikke alene om ensartethed i de socialfaglige vurderinger (se også Bengtsson og Olsen, 2021). Vores undersøgelse peger i retning af, at årsager til forskelsbehandling af børn og familier på det specialiserede børn og ungeområde måske i mindre grad i dag skal findes i rådgivernes drøftelser og de deraf afledte socialfaglige vurderinger af sagerne. Den større professionalisering af vurderingerne i de kollektive drøftelser synes at have styrket ensartetheden på tværs af kommuner, og dermed også den del af borgernes retssikkerhed, som knytter sig til ligebehandling i forhold til, hvordan børn og familiers udfordringer og situationer bliver vurderet. Spørgsmålet om ligebehandlingen i forhold til, hvilke konkrete tilbud om støtte og hjælp borgerne møder, kræver derimod nærmere undersøgelser.

Der er desuden en række forhold, som denne undersøgelse ikke kan belyse, og som også har afgørende betydning for ret og rimelighed i sagsbehandlingen. Undersøgelsen kan ikke udtale sig om, hvorvidt børn og familier har oplevet en forbedret sagsbehandling, eller om de har fået en bedre hjælp og støtte end de fik for 20 år siden. Noget tyder på, at der generelt er sket et skift i bekymringsgraden omkring børn og familier, da alle sagseksemplerne i dag vurderes som bekymrende, hvilket ikke var tilfældet i den første undersøgelse. Samtidig har rådgiverne i dag større fokus på at afdække barnets perspektiv, hvilket afspejler udviklingen i børnesyn og vigtigheden af børneinddragelse i nutiden. Men om dette resulterer i, at børnene og familierne oplever en højere grad af rimelighed i form af individuelle hensyn og forståelige og acceptable beslutninger, kan vores undersøgelse ikke sige noget om.

Et andet forhold gælder betydningen af erfaring og konsistens i medarbejdergruppen. Børne- og ungeområdet er præget af en høj andel rådgivere med relativt få års erfaring² og af udfordringer med at fastholde rådgivere (COWI, 2018). Det tyder på, at netop den erfaringsbaserede viden kan have trange

kår i de socialfaglige vurderinger. Dette spiller også ind i de enkelte sager, hvor andre undersøgelser har peget på, at både børn og familier oplever, at de mange skift i rådgivere betyder, at vigtig information og viden ikke overleveres (Børns Vilkår, 2024; Kloppenborg og Lausten, 2020). Nogle af de medvirkende rådgivere kommenterede på, at netop den udskiftning i rådgivere kan have betydning for, at en del børn og familier ikke oplever, at opnår ret og rimelighed i sagsbehandlingen (se også Børns Vilkår, 2024). Tidligere forskning har ligeledes vist, at faglig kontinuitet og tidlig og grundig udredning af barnets, den unges eller familiens udfordringer og ressourcer er væsentlig for at sikre høj kvalitet i sagsbehandlingen (Bengtsson og Olsen, 2021; Bjerre, 2017; Rasmussen, Hestbæk og Røgeskov, 2020). Den øgede brug af kollektive drøftelser og en stærkere fælles faglighed kan kun i begrænset omfang kompensere for manglende erfaring og kontinuitet i vidensgrundlaget (Møller, 2022). Den høje medarbejderomsætning på området kalder derfor på yderligere opmærksomhed. Vores undersøgelse peger på, at der i høj grad er andre forhold end ensartethed og kontinuitet, som påvirker og former sagsbehandlingen. Særligt de strukturelle forhold omkring kommunernes økonomi, herunder de (lokal-)politiske prioriteringer, spiller en afgørende rolle. Selvom de indgår i rådgivernes drøftelser som rammer, de indordner deres arbejde efter, på linje med lovgivningen, så fylder disse strukturelle forhold ikke i forhold til rådgivernes konkrete vurderingerne af sagseksemplerne. Her tegner der sig et billede af, at disse vilkår er uden for rådgivernes indflydelse og ansvarsområde, hvilket igen peger på, at (nogle af) løsningerne på områdets udfordringer også skal findes andetsteds. Som Egelund og Thomsen skriver i deres gamle rapport:

”En undersøgelse, der fokuserer på sagsbehandlerne, kan umiddelbart lægge op til sagsbehandlerorienterede løsninger, når udvikling af arbejdet skal overvejes, for eksempel efteruddannelse. Det er utvivlsomt vigtigt at overveje, hvordan sagsbehandlerkompetencen på dette vanskelige område af socialt arbejde kan styrkes. Den professionelle kompetence er en selvstændig faktor i arbejdet og dets kvalitet, men børnearbejdet defineres ikke alene professionelt, men er i høj grad politisk defineret via de indgrebskriterier og foranstaltningskategorier, der fremgår af loven og de lokalpolitisk fastsatte organiseringer, forskrifter, mål og prioriteringer. Der er sat nogle rammer, inden for og i samspil med hvilke den professionelle indsats udfoldes” (Egelund og Thomsen, 2002: 30).

Vi kan på baggrund af vores undersøgelse konkludere, at rådgivernes tilgang til vurderinger af sager har udviklet sig i positiv retning over de mere end 20 år, der er gået, siden Egelund og Thomsens rapport blev udgivet. Spørgsmålet er, om dette også gælder de politiske, økonomiske og organisatoriske rammer for rådgivernes arbejde, og hvilken betydning disse rammer har i forhold til at sikre ret og rimelighed over for borgerne. Disse spørgsmål fortjener at blive undersøgt nærmere.

Noter

- 1 Når en sag lukkes, vil den ikke længere være aktiv i forvaltningen, og der iværksættes ikke sagsskridt eller indsatser. Hvis der kommer nye bekymringer ift. barnet, vil sagen åbnes igen og dermed igen være genstand for vurderinger.
- 2 En undersøgelse fra COWI (2018) viser, at 56 pct. af rådgiverne på børne- og familieområdet har 0-3 års erfaring, 33 pct. har 4-9 års erfaring, og 12 pct. har mere end 10 års erfaring. Samt at rådgivere inden for børne- og familieområdet er særligt udfordret i forhold til stress, arbejdstempo og konflikter mellem arbejde og privatliv.

Referencer

- Bengtsson, Tea Torbenfeldt og Rikke Fuglsang Olsen (2021), *Kortlægning af viden om kvalitet i sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet: Et litteraturstudie af danske publikationer*, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Bjerre, Line Søberg (2017), *Fortællinger om og konstruktioner af børn i socialt myndighedsarbejde*, ph.d.-afhandling, Aalborg: Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg universitet.
- Børns Vilkår (2024), *Børn og unges møde med kommunen*, København: Børns Vilkår.
- COWI (2018), *Socialrådgivernes Psykiske Arbejds miljø: Stress, Arbejdspres Og Muligheden for at Leverer Kvalitet i Arbejdet*, København: Dansk Socialrådgiverforening.
- Dencker-Larsen, Sofie, Frank Cloyd Ebsen og Julia Salado-Rasmussen (2024) "Et arbejdsliv under pres? Socialrådgiveres arbejdsforhold i den offentlige forvaltning", *Dansk Sociologi*, 2(35): 31-48.
- Egelund, Tine og Signe Andrén Thomsen (2002), *Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurderinger i børnesager*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Ejrnæs, Morten og Merete Monrad (2012), *Vignetmetoden. Sociologisk metode og redskab til faglig udvikling*, København: Akademisk Forlag.
- Karmsteen, Kirstine (2023), *Mastering the Alienating Forces of Street-Level Bureaucracy: A Relational Account of Practices Creating Meaningfulness in the Danish Child Welfare Services*, Aarhus: Politica, Aarhus Universitet.
- Kloppenborg, Hans Skov og Mette Lausen (2020), *Udsatte unges inddragelse i kommunernes sagsbehandling*, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Møller, Anne Mette (2018), *Organizing Knowledge and Decision-Making in Street-Level Professional Practice: A Practice-Based Study of Danish Child Protective Services*, Ph.d.-afhandling, København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Møller, Anne Mette (2021), "Deliberation and Deliberative Organizational Routines in Frontline Decision-Making", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(3): 471-488.
- Møller, Anne Mette (2022), "Mobilizing Knowledge in Frontline Work: A Conceptual Framework and Empirical Exploration", *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1):50-62.
- Pedersen, Kirstine Zinck og Anja Svejgaard Pors (2023), "Discretionary Responses in Frontline Encounters: Balancing Standardization with the Ethics of Office", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1): 80-93.
- Rasmussen, Pernille Skovbo, Anne-Dorthe Hestbæk og Maria Røgeskov (2020), *Svære Anbringelsessager - Erfaringer Fra VISO-Rådgivningsforløb*, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Skytte, Marianne (2002), *Anbringelse af etniske minoritetsbørn. Om socialarbejderes vurderinger og handlinger*, ph.d.-afhandling, Lund: Lunds Universitet.
- Sørensen, Kresta Munkholt (2016), *Metoder til den børnefaglige undersøgelse. I et komparativt perspektiv*, ph.d.-afhandling, Aalborg: Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg universitet.