

Notat

Dato: 28.05 2007

BKF sætter fokus på ledelsesopgaven på børne- og familieområdet - helhedsledelse i et tværfagligt felt

En helhedsorienteret indsats på børne- og familieområdet forudsætter et fælles værdigrundlag, som rammesætter og understøtter det nødvendige samspil mellem det almene og det specielle – et værdigrundlag, som samtidig er retningsanvisende for det konkrete arbejde i hverdagen: Et arbejde, der alene lykkes, hvis der tænkes og handles på tværs af fagområder og med et udgangspunkt, der tager hensyn til det enkelte barn, den enkelte familie og familiens samlede livssituation. Det kræver en tydelig professionel ledelse. Det er således et grundlæggende krav, at der udøves ledelse med prioritering af tid til refleksion, opmærksomt overblik og dialog med omgivelserne. Det tværfaglige interessefællesskab for børn og unges selvstændiggørelse til eget liv skal være fast forankret i ledelsen på både det centrale og decentrale niveau. Den samlede ledelseskraft må derfor udvikle og fastholde strategier og arbejdsformer, der imødegår udstødelse af svage grupper i samfundet - en udstødelse, der ofte sker både uddannelsesmæssigt, arbejdsmæssigt, socialt og kulturelt.

Ledelse på børne- og familieområdet er derfor noget særligt og indeholder både konkret og kontant en række af de udfordringer, som offentlige ledere generelt skal matche:

- skabe rum for faglig rodfæstethed og faglig udvikling i respekt for både de politiske og økonomiske rammer
- skabe og vedligeholde sammenhængen mellem det almene og det specielle
- sætte fokus på et afbalanceret forhold mellem frihed og råderum for kvalitetsudvikling og den nødvendige dokumentation og evaluering
- holde fokus på dét, der lykkes i en til tider barsk virkelighed

En række kommuner i forbindelse med kommunalreformen valgt at samle ansvaret for hele børneområdet i én forvaltning. Som inspiration har BKF derfor med dette notat valgt at sætte fokus på nogle af de muligheder og udfordringer, der er i at lede børne- og familieområdet.

Det fælles grundlag og valget af organisation

Der skal være sammenhæng både indadtil og udadtil. Derfor bør kommunens fælles ledelsesgrundlag afspejle kravet om, at kommunens topledelse har fælles mål og trækker i samme retning med en klar synliggørelse af, at både topledelsen og forvaltningsenhedernes ledelsesteam skaber relationer, der sikrer en koordineret og helhedsorienteret indsats omkring de fælles opgaver - ”de fælles børn”.

Det er ledelsens ansvar at udvikle en kultur, hvor samarbejdet er en norm – ikke et valg, som er op til den enkelte mellemlider eller medarbejder. En kultur, hvor en bærende værdi er anerkendelse af den enkelte medarbejders faglighed – og anerkendelse af, at forskelligheden netop er samarbejdets styrke. Det er i det tværfaglige og tværsektorielle samspil om løsninger, at kreativitet og udvikling får optimal udfoldelse.

Efter BKF’s opfattelse har topcheferne i den kommunale ledelse en ganske særlig opgave i at gå foran – og med eksemplets magt selv aktivt understøtte arbejdet med at skabe sammenhæng og helhed i de tilbud, kommunen yder for borgerne.

Den kommunale indsats på børneområdet er karakteriseret ved at være styret gennem mange forskellige lovgivninger. Det er således op til kommunerne at skabe den sammenhæng i indsatsen, som lovgiverne ikke formår. Dette forudsætter efter BKF’s opfattelse en tæt sammenhæng mellem almenområdet og specialområdet både fagligt, politisk og økonomisk. Dette understøttes af kravet om den sammenhængende børnepolitik – samspillet mellem dagtilbud, skoler, klubber, sundhedspleje m.v. og sagsbehandlingen i enkeltsagerne skal sikres i den daglige praksis. Helt overordnet mener BKF derfor, at børneområdet bør samles i én enhed/forvaltning. Der vil imidlertid fortsat være snitflader til bl.a. sygedagpenge, psykiatrien, jobcentret m.v., som kræver opmærksomhed.

- der etableres et børneministerium, som kan sikre en sammenhængende lovgivning på børneområdet.
- den kommunale topledelse definerer et ledelsesgrundlag, der kan være rammesættende for den fælles opgave omkring børn og unge med særlige behov.
- den enkelte kommune samler børneområdet i én organisatorisk enhed (forvaltning), og sikrer de nødvendige snitflader til tilgrænsende og væsentlige sektorer.
- topledelsen går foran og ”viser vejen” i en helhedsorienteret og tværfaglig arbejdsform.

Børne- og familieområdet som en særlig ledelsesopgave

Det er karakteristisk for børne- og familieområdet, at der stilles store krav til den faglige ekspertise. Der er tale om meget komplekse ydelser, der skal individuelt udvikles og tilpasses, så de matcher den enkelte familie og det enkelte barn/unge. Der forudsættes en evne til at omstille sig fra rådgivnings- og undersøgelsesrollen til myndighedsrollen. Der er mange samarbejdspartnere. Det hører til undtagelsen, at en sagsbehandler kan løse en sag uden inddragelse af fagpersoner med andre kompetencer, og tværfagligt samarbejde er en forudsætning for det kvalificerede sagsarbejde. Nødvendigheden af til stadighed at være i konstruktiv dialog – både med barnet/den unge, forældrene og samarbejdspartnerne - forudsætter en solid faglighed, stærke formidlingsevner og personlig rodfæstethed. Det er et område, hvor der er stort og stadigt pres på økonomien, og det kan være vanskeligt at styre.

Et af områdets andre særlige karakteristika er, at der er mange eksterne forventninger til opgaveløsningen på området, der er stor mediemæssige bevågenhed og fortsat kun beskeden

forskning, der dokumenterer det virksomme – effekten - af de ydelser og foranstaltninger, der iværksættes.

Der er særlige krav til ledelsesopgaven på børne- og familieområdet. Ledelsen skal have øje for og kunne facilitere samarbejdet mellem meget forskellige faggrupper, som kan have indbyrdes hierarkier, der påvirker samarbejdet. Det er også en væsentlig ledelsesmæssig opgave at holde fokus på snitfladerne til f.eks. psykiatrien, jobcentre m.v. og på betydningen af inddragelse og koordinering af de tilgrænsende forvaltningsområder. Der skal arbejdes målrettet med at understøtte medarbejderne i at modstå forventningspresset både fra samarbejdspartnere på børneområdet i egen kommune og udefra gennem den store mediemæssige bevågenhed. Det forudsætter en stadig dialog med samarbejdspartnere og et klart fokus på at kunne argumentere for og dermed stå ved både de nødvendige sagsgange og de beslutninger, som træffes. Ledelsens åbenhed og evne til at gå foran i det tværfaglige samarbejde er en afgørende forudsætning for et velfungerende børne- og familieområde.

I forhold til gruppen af socialt udsatte børn og unge er der også et særligt behov for opmærksomhed på retssikkerheden for både børn, unge og forældre. Derfor er tilsynet med udøvelsen af myndighedsopgaven og kontrollen af både den konkrete sagsbehandling og sammenhængen mellem identificeret problemstilling og den iværksatte foranstaltning vigtig. I tilsynet ligger også vurderingen af sammenhæng mellem foranstaltningen og foranstaltningens pris. I den forbindelse kan det være en hjælp at arbejde målrettet med adskillelsen mellem bestiller-opgaven og leverandøropgaven, således at der er tydelighed i ”opgavebestillingen” uanset om leverandøren er privat eller offentlig.

BKF anbefaler, at:

- den ledelsesmæssige platform på børne- og familieområdet er forankret i en tværfaglig kontekst.
- ledelsen sikrer interne processuelle retningslinjer – herunder kvalitetsstandarder for sagsbehandlingen – såvel i PPR som i den sociale sektor.
- der fra både topledelsen og den daglige ledelse er en særlig opmærksomhed på retssikkerhed og kontrol af opgavevaretagelsen på enkeltsgsniveau.

Den sammenhængende børnepolitik

Som et led i den sammenhængende børnepolitik skal kommunen beskrive den rolle, som dagtilbudene og skolen skal spille i den forebyggende indsats, herunder rummeligheden i forhold til børn og unge i vanskeligheder. Dette bør efter BKF's opfattelse være anledning til en tværgående værdidebat på børneområdet – en debat, der kan udmønte sig i et fælles kommunalt ”børnesyn”, som kan danne fælles forståelsesramme på tværs af almen- og specialområdet.

Det overordnede mål er at sikre en sammenhængende, tidlig og effektiv indsats, der i videst muligt omfang forhindrer marginalisering. At øge rummeligheden skal tage udgangspunkt i, at det giver mening for de børn, det handler om og at de voksne er klædt på til opgaven. Det er efter BKF's opfattelse et ledelsesmæssigt ansvar at sikre, at strategier om mindre udskillelse følges op af konkrete tiltag, der sikrer et lødigt tilbud til de børn der inkluderes, herunder efteruddannelse og sikring af konkrete arbejdsredskaber.

Der skal ske en styrkelse af det tværfaglige og det tværsektorielle samarbejde, tilrettelægges klare procedurer for bl.a. underretninger, herunder kvitteringer for underretninger samt

udarbejdes konkrete vejledninger til pædagoger, lærere og sundhedsplejersker om, hvorledes den særlige indsats kan tilvejebringes, når et barn har behov herfor. Der er behov for at sikre dialogen mellem almen- og specialområdet for at holde stadig fokus på de udfordringer, der ligger i at øge rummeligheden og have en inkluderende tilgang til arbejdet med børn og unge.

Der er grænser for rummelighed, og der er i den kommunale foranstaltningstvifte også behov for særlige tilbud i tilknytning til eller uden for almenmiljøet. Indsatserne skal kunne ”designes” så de matcher hver enkelt barns og dets families særlige behov. I bestræbelserne på at udvikle lokale specialtilbud til børn med særlige behov er det afgørende, at ledelsen prioriterer at lægge vægt på ”de sammenstykkede tilbud”, hvor repræsentanter fra både det almene og det særlige børneområde går i tæt dialog og samarbejder om at udnytte synergien og de fælles ressourcer.

Foranstaltningstviften – og udbyttet af det enkelte tilbud - skal løbende måles og evalueres. Efter BKF’s opfattelse skal opfølgningen tilrettelægges under hensyntagen til omfanget af den indsats, der iværksættes. Ud over den konkrete opfølgning på den enkelte sag, skal der i forhold til de forskellige foranstaltninger, som den enkelte kommune opretter, godkender og anvender, igangsættes eksterne evalueringer og løbende resultatopgørelser, hvor også de organisatoriske forhold indgår – herunder personale, ledelse, metode, pædagogik/behandlingslinje samt brugerinddragelse. Det løbende tilsyn med anbringelsessteder og andre tilbud i kommunen er ligeledes et væsentligt ledelsesmæssigt opmærksomhedspunkt.

Den sammenhængende børnepolitik er i høj grad en konkret handlingsplan for sikringen af det tværgående samarbejde i forhold til de særligt udsatte børn og unge, som er et område med mange samarbejdspartnere.

Hvis den sammenhængende børnepolitik skal have en reel betydning er det efter BKF’s opfattelse afgørende, at der opstilles målbare mål og at der løbende sker en opfølgning på og videreudvikling af politikken.

BKF anbefaler, at:

- ledelsen sikrer opfølgning på og videreudvikling af den sammenhængende børnepolitik.
- ledelsen lægger konkrete strategier for foranstaltningstviften, herunder sikring af den nødvendige fleksibilitet i forhold til at skabe individuelt tilpassede tilbud.
- ledelsen skaber de nødvendige dialog- og samarbejdsfora hvor samspillet mellem almenområdet og specialområdet kan drøftes som grundlag for initiativer, der kan fremme det daglige samarbejde på tværs.
- ledelsen understøtter opkvalificering af almenområdet i forhold til at varetage mere komplekse opgaver for børn og unge med særlige behov.
- ledelsen er opmærksom på og sikrer refleksion over det pædagogiske arbejdes og institutions- og skolesystemets eventuelle egne bidrag til ekskludering og marginalisering.
- ledelsen er opmærksom på samarbejdsrelationerne i forhold til andre kommunale forvaltninger særligt i forbindelse med overgangen fra ung til voksen, hvor der er risiko for tab af sammenhæng og koordinering.

Kompetente medarbejdere

Børne- og familieområdet rummer mange meget forskellige fagligheder. Der er ofte tale om en høj grad af specialisering, som øges med kommunalreformen i og med at hele opgaven omkring både de sociale sager og handicapsagerne er lagt ud i kommunerne. BKF finder, at det er afgørende, at forvaltningens ledelse er opmærksomme på at understøtte og anerkende en stærk egenfaglighed samtidig med at det tværfaglige fokus og helhedssynet på barnet eller den unge fastholdes.

Det aktuelt forøgede krav om, at forældre og børn aktivt inddrages i hele sagsforløbet peger på behovet for at udvikle medarbejdernes kompetence i at håndtere egenfagligheden i det konkrete sagsarbejde på en gensidigt anerkendende måde. Væsentlige forudsætninger for, at forældre og børn føler sig respekterede og i stand til at modtage den vejledning, rådgivning eller tilbud om foranstaltning, som vurderes som den bedste løsning for barnet, er at lade de forskellige stemmer komme til orde, at kvalificere det processuelle forløb og at tilvejebringe den accepterende og lyttende atmosfære. Det indebærer også en træning i mødeledelse, kompetent kommunikation i svære situationer og klarhed i beslutning, opgave- og rollevaretagelse.

Det øgede pres på medarbejdernes inddragelse i tværgående og tværfaglige sammenhænge får betydning i forhold til det monofaglige arbejde. Videndeling har både positive og negative virkninger. ”Hotte sager” kan risikere at skabe megen røre, hvis man ikke som leder er opmærksom på, at de direkte berørte medarbejdere har behov for særlig faglig og personlig støtte, supervision, aflastning og administrativ hjælp. Her må lederens opgave være at ”dække af”, sikre arbejdsro, overblik og mulighed for grundig refleksion og dialog med ”eksperter”, som kan nyttiggøres i sagsbehandlingen.

Rekruttering og fastholdelse er udfordringer, som kommunerne har mærket gennem nogen tid. Der er behov for at se på, hvad der er rimelige sagsomfang, så det er muligt også at levere et ansvarligt arbejde. I den sammenhæng kan der være behov for systemer, der kan understøtte systematiseringen af sager i typer, der kan udtrykke noget om sagens tyngde og kompleksitet. Det er f.eks. en kendt sag, at en sagsbehandler kan have flere sager på handicapområdet, fordi der blandt disse er flere relativt enkle bevillingssager. Men også forhold som antal af anbringelses- og tvangssager samt praksis i forhold til passivisering af sager er faktorer, der må indgå i vurderingen af passende sagsomfang. Der er behov for at se på modeller for introduktionsforløb, hvor der gives adgang til mentorordninger, reduceret sagsantal i starten m.v. Kommunerne må arbejde målrettet med fastholdelse af medarbejdere på området. Det er af stor betydning for familierne, at der er kontinuitet. I fastholdelsestiltagene ligger også ledelsens opmærksomhed og opbakning – også når der politisk og pressemæssigt er fokus på området.

Gode muligheder for efter- og videreuddannelse er efter BKF's opfattelse et nødvendigt virkemiddel, når det gælder at tiltrække eller fastholde medarbejdere. Der skal både gives mulighed for deltagelse i korterevarende inspirations- og videnstilsførende konferencer m.v., men også længerevarende efteruddannelsesforløb, som kan bidrage til den faglige udvikling i afdelingen.

BKF anbefaler, at:

- ledelsen skal medvirke til et udviklende og støttende arbejdsmiljø – herunder sikre et passende sagsomfang pr. medarbejder.

- ledelsen som opfølgning på kvalitetsreformen laver en uddannelsesplan for området og i den forbindelse sikrer gode efter- og videreuddannelses tilbud, der understøtter både den egenfaglige og den tværfaglige udvikling.
- ledelsen skal have et beredskab til at kunne skærme udsatte medarbejdere.
- ledelsen skal inddrage medarbejderne i udviklingen af mangfoldigheden i ydelser og tilbud, så hvert enkelt barn og familie kan tilgodeses bedst muligt.

Sammenhæng mellem faglighed og økonomi

En særlig udfordring ved børne- og familieområdet er økonomistyringen. Det er i modsætning til f.eks. skoleområdet eller dagtilbudsområdet karakteriseret ved, at den enkelte sag/det enkelte barn tæller tungt i økonomien.

Området **kan** opleves som nærmest ustyrbart og eksplosivt. Derfor er der behov for en stærk styring – en styring der på enkeltsagsniveau netop kan sikres med samarbejdet på tværs af fagområderne. De tunge udgiftskrævende foranstaltninger bør efter BKF's opfattelse drøftes og behandles i et tværfagligt visitationsudvalg, hvor den konkrete indstilling vedrørende et barn eller en ung indebærer en faglig argumentation kombineret med en vurdering af de økonomiske omkostninger ved den konkrete foranstaltning. Det er helt afgørende at udfordre medarbejderne i forhold til at indstille til beslutning om flere løsninger – og det er lige så afgørende for et visitationsudvalgs legitimitet, at der skabes en åben dialog med de indstillende sagsbehandlere/medarbejdere om grundlaget for de konkrete afgørelser. Et fælles tværfagligt sammensat visitationsudvalg skal primært behandle de udgiftstunge foranstaltningstilbud og foranstaltningstilbud, der går på tværs af kompetenceområder. Gennem visitationsudvalget skabes et bedre overblik, mere sammenhæng og fælles ledelsesmæssigt ansvar for udviklingen af det særlige børneområde og planlægningen af de nødvendige tiltag over for de udsatte børn og unge. I visitationsudvalgets arbejde skal der sættes fokus på at skabe et afbalanceret forhold mellem frihed og råderum for kvalitetsudvikling, økonomien og den nødvendige dokumentation og evaluering. Et visitationsudvalg har derfor en væsentlig opgave i også at skabe rammer for både kvalitetsudvikling, effektvurderinger og anden opfølgning på sagerne.

Det forøgede krav til udvidet tværfagligt samarbejde kan indebære en større uddelegering af beslutningskompetence. Dette kan ske enten til den enkelte medarbejder - psykolog og socialrådgiver – eller til tværfaglige team f.eks. tilknyttet bestemte skoler eller distrikter. Sådanne former for organisering af nye fora for iværksættelse af foranstaltninger i tilknytning til almenmiljøet kan medvirke til at også medarbejdere i yderste led bliver mere opmærksomme på det økonomiske aspekt i sagsarbejdet. For at fastholde økonomisk overblik og styring vil det derfor i forbindelse med uddelegering af kompetencen være hensigtsmæssigt at tilknytte økonomisk/administrativ support.

Eksponeringen af det forøgede udgiftspres på dette område er en anledning til at gennemføre overordnede tværgående prioriteringer af, hvilke målgrupper og hvilke foranstaltningstyper, der har højere prioritet end andre. Med fuld respekt for lovgrundlaget, retssikkerheden og den faglige viden og ekspertise på området er der med andre ord behov for at konkretisere kommunens ”serviceniveauer”. Det forudsætter niveauer, som kan forsvares fagligt og etisk, og som der kan skabes et bredt ejerskab til både internt i børne- og familieafdelingerne og i samspillet med dagtilbud og skoler og andre samarbejdspartnere. Også udviklingen af nye metoder – socialt og forebyggende arbejde med grupper af børn, unge og af voksne,

familiesamtaler m.v. _kan bidrage til, at der dannes grobund for alternative og fagligt gode løsninger, som nogle gange – men ikke nødvendigvis – kan være mindre omkostningstunge.

I økonomiske termer er der tale om ”forbundne kar” mellem den almene og den specielle sektor. Udskillelse i almensektoren medfører omkostninger i den specielle sektor, mens inklusionsaktiviteter i den almene sektor kan medføre mindreudgifter i den specielle sektor – også selv om der tilføres ressourcer til at løse opgaven i almenmiljøet. Der kan derfor være god mening i at se den samlede budgetmæssige ramme for hele børne- og ungeområdet som én økonomisk ramme.

BKF anbefaler, at:

- der sker en tæt ledelsesmæssig opfølgning på økonomien gennem tilsyn og bevillingsstrukturer, der sikrer overblik og muliggør styring.
- børne- og familieområdet – det almene og det særlige er samlet inden for samme bevillingsramme.
- der løbende sker en ledelsesmæssig faglig og økonomisk opfølgning – som fokuserer på de administrative procedurer samt på tildelingskriteriet for den enkelte bevilling.
- ledelsen udarbejder relevante nøgletal og gennem opsamling af erfaringer fra bl.a. visitationsudvalg og lokale bevillingsteam skaber grundlag for strategiudvikling – med nye mål og retninger, når der er behov for det.

Politisk indsigt og indflydelse

Med etableringen af de større kommuner og de større forvaltningsmæssige enheder skal børne- og familierådets politiske ejerskab sikres. Der er sket en bevægelse fra tiden med personsagsbehandling i de politiske udvalg til i dag, hvor den politiske forankring vanskeliggøres af en stigende afstand til den konkrete sag. Det er en udfordring for både det politiske og det administrative lederskab.

Relationen mellem politik og topledelse er en gråzone, som beriger den ledelsesmæssige udfordring, og hvor den enkelte leder må gøre op med sig selv, hvor grænserne befinder sig og hvor langt man vil bevæge sig. Ledelse kræver både mod og politisk tæft og ledelsen må tilkæmpe sig det nødvendige råderum for de nødvendige handlinger, der samtidig er forankret i et politisk beslutningsgrundlag.

Vedtagelsen og især implementeringen af den sammenhængende børnepolitik er en oplagt mulighed for, at de politiske udvalg fast drøfter sager med relation til både det konkrete arbejde og til de nødvendige udviklingsstrategier, som det konstant vil være nødvendigt at forankre driften i. Hermed skabes den nødvendige politiske indsigt i området, og der gives mulighed for, at politikerne inddrages i de faktiske prioriteringer og serviceniveauer på området.

BKF anbefaler, at:

- ledelsen sikrer en jævnlig drøftelse af området i det politiske udvalg gennem en præsentation af anonyme cases, hvor der vil være mulighed for konkret at drøfte afgørelser og procesforløb og herigennem opnå politisk dialog om det faktiske serviceniveau
- ledelsen præsenterer statistikker, evalueringer og statusredegørelser for udvalgets medlemmer med fokus på både myndigheds- og leverandøropgaven, herunder

vurderinger af de konkrete foranstaltninger og sammenhængen mellem almen- og specialområdet

- ledelsen arrangerer årlige besøgsrunder for udvalgets medlemmer, så der er mulighed for at få indblik i, hvorledes der i praksis arbejdes med børn, unge og familier i vanskeligheder og med særlige behov.