

Af Peter Vangsgaard

MYNDIGHEDSUDØVELSEN PÅ OMRÅDET FOR UDSATTE BØRN OG UNGE

*- nogle overvejelser og problemstillinger
set ud fra et retligt perspektiv.*

Artiklen behandler og fremlægger nogle foreløbige erfaringer fra og overvejelser på baggrund af et projekt vedrørende retsanvendelsen på det sociale børneområde, der igen og igen har ramt mediernes forsider med beretninger om problematiske forhold¹⁾. Gruppen bag projektet har afsluttet den indledende og mere eksplorerende del af børneprojektet, pilotfasen. Børneprojektet tager udgangspunkt i det velkendte forhold, at der i kommunerne er store problemer med omsætningen af den sociale lovgivning vedrørende udsatte børn og unge. Det overordnede formål med børneprojektet er imidlertid ikke (yderligere) fejlfinding, men at komme nærmere en forståelse af, hvad der går galt i omsætningen af børnereglerne. Både ved at se på regelgrundlaget og den praksis, som omsætter reglerne.



Projektets overordnede teoretiske ramme for iagttagelse og forståelse af problemerne på området har kompleksitetsbegrebet som et centralt omdrejningspunkt. Det synes oplagt at opfatte det sociale forvaltningsarbejde, herunder på børneområdet, som komplekst. Lovgivningen er utvivlsomt kompleks og alene det forhold taler for rimeligheden af et afsæt i kompleksitetsbegrebet. Flere nyere rettsociologiske studier har da også anlagt en kompleksitetsvinkel på den sociale indsats.²⁾ Komplexiteten er med disse studier langt fra blevet fuldt afdækket, hverken i bredden (på tværs af det store socialretlige område) eller i dybden (på fx børneområdet). Der kan således ikke, på grundlag af eksisterende viden, siges noget mere præcist om, hvordan det retlige perspektiv på opgavevaretagelsen indgår i det sociale (børne-)arbejdes samlede kompleksitet, hvordan det eventuelt trues af andre perspektiver og hvilke mekanismer, der i det hele taget er virksomme, når retsreglerne omsættes mangelfuldt eller “bøjes” på en måde, der ikke er forenelig med en retlig tilgang til myndighedsarbejdet.

I den offentlige debat er det ofte sagspresset og økonomien, der fremhæves som forklaringer på ringe eller mangelfuld efterlevelse af reglerne. Selvom fx kompleksitet og sagspres oplagt må udgøre en risikofyldt cocktail, er det lige så oplagt, at også andre forhold må spille ind. Hertil kommer, at et forhold som sagspres formentlig blot forstærker problemer, der allerede findes i indsatsen. Snarere end at

identificere sådanne forstærkende faktorer, er projektet optaget af at identificere de mere grundlæggende problemer i indsatsen.

På baggrund af det omhandlede pilotstudium med litteratursøgning og litteraturlæsning, en just påbegyndt gennemgang af nyere årgange af Socialrådgiveren og møder og opfølgingsmøder i forskellige teams i hver af foreløbig tre deltagende kommuner, herunder observation af sagsmøder, skal i det følgende søges præciseret nogle problemstillinger for nærmere undersøgelse og afdækning. Først tegnes undersøgelsesfeltet op – i grove streger. Der gøres nogle overvejelser om det sociale arbejdes grundlæggende karakter og tilgængelighed i relation til forskningsmæssig undersøgelse og afdækning. Undervejs og særligt i artiklens sidste del peges der på nogle forhold vedrørende den moderne socialforvaltning, som *kan* frembyde problemer i indsatsen, set fra et retligt perspektiv på opgavevaretagelsen.

KOMPLEKSITETEN

Kompleksitetsbegrebet indgår som et helt centralt begreb i systemteorien. Det er nok ingen overdrivelse at kalde systemteorien for kompleksitetsteorien *par excellence*.³⁾ Da systemteorien samtidig byder på stor fleksibilitet og et bredt arsenal af muligheder for udformning af produktive iagttagelsesstrategier⁴⁾, er det oplagt at hente begreber til udforskning og nærmere afdækning af kompleksiteten fra netop denne teori. Børneprojektet er imidlertid ikke kun et “diagnostisk” projekt. Det er også et projekt, der som en vigtig del indeholder en retspolitisk og metodeudviklende ambition. Projektet er derfor også et pragmatisk orienteret projekt, et projekt med udspring i en engageret praksisinteresse.

Den sociale indsats overfor udsatte børn og unge er, systemteoretisk set, en kommunikativ indsats. En kommunikativ indsats af en særlig slags: Indsatsen finder sted i en *forvaltningsmæssig sammenhæng*, hvor det i sidste ende handler om at træffe beslutninger og afgørelser. Forvaltningen er at ligne ved en slags beslutningsmaskine og den sociale indsats, der udspiller sig, kan karakteriseres som en form for beslutningskommunikation, der konstant orienterer sig efter og deltager i produktionen af beslutningspræmisser.

Indsatsen finder – overordnet – sted i en socialpolitisk etableret kontekst af blandt andet love og andre regler, suppleret af en mere specifik kommunalpolitisk ditto bestående af interne cirkulærer og retnings-

linjer mm. Den overordnede kontekst er i tidligere studier af socialforvaltningen blevet karakteriseret som en form for “koblingssemantik”.⁵⁾ Selvom en vigtig del af konteksten udgøres af kompetence- og forholdsnormer, som bestemmer, hvilke myndigheder der kan eller skal forholde sig hvordan i nærmere angivne situationer, er det oplagt, at myndighedsopgaven ikke kan forstås som et spørgsmål om blot og bart at følge ordrer. Der ligger i begrebet koblingssemantik eller koblingsrum, at konteksten er kompleks. Faktisk så kompleks, at den først rigtig får mening, når der anlægges et perspektiv på myndighedsopgaven. Det retlige perspektiv er ét sådant perspektiv, der i sig selv frembyder stor kompleksitet. Andre perspektiver end det retlige er imidlertid også i spil i beslutningsrummet, der er blevet betegnet som heterofonisk.⁶⁾

En nærmere beskrivelse af den kompleksitet, som frembydes af den overordnede kontekst for indsatsen, kan ske på flere måder. En måde, der har vist sig produktiv i flere retssociologiske studier⁷⁾, bygger på den såkaldte fase-teori. Fase-teorien er en teori om statens udvikling gennem forskellige faser, der hver har budt på nye semantiske landvindinger, herunder nye lovgivningsskematikker, nye retssikkerhedsforestillinger, nye teknologier, nye visioner om det offentliges rolle og forholdet mellem borger og forvaltning. Nogle retsområder er gamle og “udviklingsresistente” og for så vidt præget af en tænkning, der går tilbage til retsstatens vugge. Andre er nye og afgørende præget af den seneste statsfases semantiske aftryk, hvad enten denne statsfase benævnes forbrugerstaten eller konkurrencestaten eller noget helt tredje. Atter andre retsområder er både gamle og nye. De er under konstant udvikling, men besidder dog også mere stabile træk. Socialretten hører til sidstnævnte type retsområde. Det betyder, at værdier, regler og principper fra flere historiske lag (*retsstat, velfærdsstat, konkurrencestat*) skal integreres i indsatsen. Forskellige typer af lovgivning skal fortolkes i sammenhæng under anlæggelse af forskellige retssikkerhedsbetragtninger. Det juridiske konsistenskrav bliver med andre ord en særlig udfordring at leve op til på socialområdet.

DET SOCIALE MYNDIGHEDSARBEJDE SOM BESLUTNINGSKOMMUNIKATION

Der findes indenfor socialområdet – på *kommunalt plan* – forskellige former for og niveauer af beslutningskommunikation.

Der findes *beslutningskommunikation af generel karakter*, som adresserer kombinerede social- og organisationspolitiske emner. Konkret udmønter denne kommunikation sig i udformning af regler og retningslinjer vedrørende teamorganisering, kompetence, sagsgang, metoder, serviceniveau (kommunalpolitiske styringsbeslutninger). I pilotprojektet har projektgruppen forsøgt at danne sig et overblik over sådanne regler og retningslinjer, der "ligger bag" den kommunikation, som er projektets egentlige fokus, nemlig den beslutningskommunikation, som direkte adresserer den enkelte borger og dennes livssituation.

Den *borgerrettede kommunikation* vedrører beslutninger om processkridt og sagens behandling og afgørelser, der fastsætter borgerens, forældrenes eller barnets, materielle retsposition efter loven. Beslutninger om processkridt og afgørelser om visitation til foranstaltninger mv. kobler sig til den ovennævnte kommunalpolitiske styringskontekst på forskellig måde. Spørgsmålet, som projektet endnu ikke kan besvare, er, hvordan sådanne koblinger præcist sker. I den seneste ombudsmandssag på området udtales massiv kritik af Randers kommunes sagsbehandling i forbindelse med hjemgivelse af flere anbragte børn⁸⁾. Det fremgår af ombudsmandens udtalelse, at de omhandlede hjemgivelser er sket efter vedtagelse af en "Handleplan for økonomisk stabilisering af Familieområdet 2.0". Der antydes således en sammenhæng med økonomiske besparelser. Hvordan man kan gennemføre hjemgivelserne uden at træffe skriftlig afgørelse herom med angivelse af hjemgivelsesperiode, uden som foreskrevet i loven at meddele den 12-årige afgørelsen, uden at revidere handleplaner til forberedelse af børnenes overgang fra anbringelse til en ny tilværelse og uden at høre børnene om deres opfattelse af situationen, er naturligvis ikke forklaret med dette. En del kommunikation har *beslutningsforberedende* karakter. Det gælder fx en større del af kommunikationen på sagsmøderne eller "teammøderne" i kommunerne, hvor rådgiverne giver hinanden sparring – og hvor den faglige ledelse også er til stede og giver sit besyv med. Deltagelse i sådanne møder har som nævnt været en del af pilotprojektet. Også i den beslutningsforberedende kommunikation kobles der til såvel tidligere processkridt og afgørelser som beslutninger af mere generel karakter, fx om hvilke metoder der skal anvendes og prioriteres i arbejdet.

Kommunikationen på sagsmøderne foregår i mange kommuner efter en fast dagsorden. Man kan sige, at mødet har sin egen metode. Metoden kan fx være præget af "positiv tænkning/psykologi", som når et dagsordenspunkt inviterer rådgiverne til at komme med eksempler på den "gode praksishistorie". Sådant en "møde-metode" kan sagtens forstås, når man betænker det forhold, at rådgivere/myndighedsudøvere sjældent får ros af deres borgere. Interessant i forhold til børneprojektets formål er det imidlertid, at metoden synes parallel med tendensen til at bruge metoder i klientarbejdet eller borgerinddragelsen, der fokuserer på borgernes ressourcer snarere end problemer. Altså et udtryk for tidens fokus på (betingelserne for) resourceoptimering tilsat en god portion udviklingsoptimalisme.

Der er oplagte fordele ved at holde møder, hvor sagerne drøftes. Den udbredte mødepraksis kan dog også skabe problemer. Det gælder fx. i forhold til at overholde kommunens forpligtelse til genvurdering af sager, i forhold til hvilke der er indløbet ny(e) underretning(er). Efter loven (lov om social service §155a) skal kommunen genvurdere en sag, når den modtager en underretning om et barn eller en ung, overfor hvem kommunen allerede har iværksat foranstaltninger. Genvurderingen skal, for at sikre, at sagsbehandlingen ikke kører fast i et uproduktiv spor, foretages af en eller flere personer, *der ikke tidligere har deltaget i behandlingen af sagen*. Dette kan efter omstændighederne blive vanskeligt, særligt i mindre kommuner, der ikke har flere sideordnede teams.

FUNKTIONSMEDIERNE OG PERSPEKTIVERNE

I et operationelt orienteret⁹⁾ rettsociologisk projekt vil en kortlægning af koblingerne mellem forskellige former for beslutningskommunikation først og fremmest skulle tjene formålet at belyse indsatsens forhold til lovgivningen i bredeste forstand. Med betegnelsen "indsats" refereres, som det er fremgået ovenfor, eksklusivt til relationen til borgeren. De forskellige "bagvedliggende processer" er for en rettsociologisk betragtning først og fremmest interessante i det omfang, de har betydning for den del af virksomheden, der også går under betegnelsen "myndighedsudøvelsen".

Den konkrete formning af beslutninger og afgørelser i forbindelse med myndighedsudøvelsen,

som i børnesagen typisk har forældremyndighedsindehaveren som adressat, trækker på generelle kommunikationsperspektiver (funktionsmedier). Disse perspektiver er ikke skabt i den enkelte forvaltning eller organisation. Der er med andre ord tale om generelle samfundsmæssige perspektiver, indeholdende funktionsspecifikke fornuftsmuligheder, som anvendes på tværs af myndigheds- og sektorgrænser.

Det enkelte perspektiv repræsenterer en bestemt måde at anskue verden på. En særlig måde at forstå opgaven på og skabe koblinger eller afkoblinger i forhold til den overordnede og socialpolitisk etablerede koblingssemantik, herunder anerkendte retskilder. Med betegnelsen perspektiv peges med andre ord på en bestemt kommunikationsmåde med særlige koder og en bestemt optik, der ”farver” verden og rangerer værdier og hensyn i forhold til hinanden i overensstemmelse med denne ”farvetone”.

Beslutnings- og afgørelsespræmisser vil som regel på en gang adskille og koble forskellige typer af betragtninger. Det er kommunens forpligtelse at oplyse børnesagen tilstrækkeligt til, at der kan træffes afgørelse. Sagsbehandlingen forudsættes at ske i et samarbejde med forældremyndigheden – og afhængig af alder – også barnet og den unge. Oplysningen af sagen skal altså foregå i en proces, hvor både den faglige (ekspert-)vurdering og dialogen har sin plads. I børnesagen indgår oplysninger og faglige vurderinger af forskellig karakter, fx psykolog- og lægefaglige vurderinger, oplysninger om familiehistorik, barnets skole og fritidsforhold mv. Nogle oplysninger og faglige vurderinger kan have betydning for sagens tilrettelæggelse (fx for spørgsmålet om, hvordan kommunen konkret beslutter at arbejde med *inddragelse af familien*). Herudover danner oplysningerne og de forskellige delvurderinger naturligvis baggrund for *tilbud om foranstaltninger* efter den brede foranstaltningstvifte – og for det ultimative tvangsmæssige indgreb i de alvorlige sager, hvor problemerne ikke kan løses i hjemmet og det ikke lykkes at få samtykke til en anbringelse fra forældremyndighedsindehaveren og den femtenårige.

Alle dele af opgavevaretagelsen forudsætter en konkret og individuel vurdering af barnets, den unges og familiens forhold, og en nærmere bestemt tilgang til samarbejdet – og en forståelse for dets betydning. Det bliver derfor afgørende for indsatsen, fra hvilket perspektiv den anskues. Perspektivet

bliver styrende for både tilgangen til samarbejdet og den forudsatte kobling, og dermed prioritering og vægtlægning, af oplysninger og delvurderinger.

Fra et retligt perspektiv vil andre perspektiver på opgavevaretagelsen end det retlige repræsentere en fare for ”skævvridning” af indsatsen. Hvordan ”skævvridning”? Det retlige perspektiv har som nævnt fokus på såvel processuel som materiel integration af de mange forskellige og til dels modstridende hensyn, som i et historisk perspektiv kan siges at være indlejret i lovgivningen. Andre perspektiver vil tendentielt koble sig til retsgrundlaget på en mere selektiv og – set fra et retligt synspunkt – noget mekanisk måde. Fx ved, at ressourceoptimeringshensyn og udviklingsoptimisme fuldstændig fortrænger mere klassiske velfærdsretlige beskyttelseshensyn.

For andre perspektiver vil retten alene fremstå som en ramme, en kant der adskiller det lovlige fra det ulovlige, og som indsatsen derfor helst skal holde sig indenfor. Man holder sig ”indenfor rammen”. Om det nu også er tilfældet, om indsatsen faktisk holder sig inden for kanten, kan, set fra et andet, et ”fremmed”, perspektiv, passende tjekkes, hvis der er reel risiko for en klagesag. Eller for, at der opstår problemer med revisionen el.lign. Er der ikke udsigt til sådanne ubehageligheder, vil den retlige ramme tendentielt få mindre opmærksomhed. Hvad retten kan bidrage med som grundlag for forståelsen af myndighedsopgaven og som genuint handlingsperspektiv vil – under alle omstændigheder! – forblive utydeligt for det fremmede perspektiv. Den anden tilgang forvrænger, hvad man kun vil kunne se rigtigt, hvis man anvender en retlig optik.

Da den primære del af den borgerrettede indsats varetages af en særlig faggruppe, socialrådgiverne, er det denne gruppe af ikke-jurister, der er børneprojektets vigtigste fokusgruppe. Det er deres perspektiv(er), der afgørende præger sagsbehandlingen og i mange tilfælde, men ikke alle, tillige de afgørelser, der træffes.

Tilbud om dyrere foranstaltninger skal i mange kommuner besluttes af ledelsen eller af et særligt visitationsudvalg, hvor man er ”tættere på” den løbende kommunikation om de kommunale budgetter. De virksomme mekanismer, når konkrete individuelle behovsvurderinger skal omsættes til tilbud om foranstaltninger i overensstemmelse med det kommunale serviceniveau er af oplagt interesse for børneprojektet, jf. nærmere nedenfor.

SOCIALFAGLIGHEDENS NIVEAUER

Den typiske myndighedsudøver på det sociale børneområde er socialrådgiveruddannet og bygger sin virksomhed, både den forberedende og den egentlige beslutningskommunikation, på sin faglighed. Vi taler her "socialfaglighed" i bredeste forstand.

Socialfagligheden er ikke nogen entydig størrelse, og der er – i sagens natur – mange forskellige måder at beskrive og karakterisere socialfagligheden på.¹⁰⁾ Formålet med beskrivelser kan være lige så forskellige som beskrivelserne selv. Et formål med en beskrivelse kan fx være at få forskellige videnskabelige traditioner og tænkemåder i socialfagligheden til at stå tydeligere frem. Et helt andet formål med en beskrivelse, der dermed vil tage sig noget anderledes ud, kan være at gøre socialfagligheden som praksisfænomener mere klar.

Interessen i dette projekt er først og fremmest at forstå socialfaglighed som praksisfænomener. Ikke praksis i al almindelighed, men socialfaglig praksis, som den udfolder sig i en særlig kontekst, forvaltningskonteksten. Projektet tager i sin forståelse af "socialfagligheden" altså udgangspunkt i, at fagligheden som fænomener er indlejret i forvaltningskonteksten. Dog – det er vigtigt at bemærke – uden at fagligheden som sådan kan siges at blive skabt i forvaltningens processer. Generelle samfundsmæssige kommunikationsperspektiver er, som tidligere nævnt, netop kendetegnede ved at gå på tværs af organisatoriske grænser, idet de står til rådighed for enhver organisatorisk beslutningskommunikation, der kan bruge dem i deres processer. Dette må også gælde for socialfaglige perspektiver. Ikke fordi de samlet udgør en konsistent og sammenhængende faglighed, men fordi *de enkelte perspektiver i fagligheden kan bindes op på alment tilgængelige kommunikationskoder, logikker og faglige traditioner*, jr. nedenfor.

For at fastholde begge dimensioner, socialfagligheden som et fænomener der i højere grad end anden faglighed er bestemt af praksiskonteksten, og de mere generelle aspekter af selvsamme faglighed, skal skelnes mellem tre "niveauer" af praksisorienteret socialfaglig kommunikation. For det første er der den helt *konkrete beslutningskommunikation*, som er omtalt overfor, og som er tilgængelig i skriftlige kilder i form af journaler mv. og viser sig i (den "uforstyrrede") kommunikation(en) mellem fx borgeren og socialrådgiveren. I pilotprojektet har forskergrup-

pen fået lov til at være "fluer på væggen" under sagsmøder, men uforstyrret af vores lidt massive tilstedeværelse har kommunikationen selvfølgelig ikke været. Det vil kræve et noget længere feltarbejde at nå der til. For det andet er der niveauet for "*det sociale arbejdes selvbeskrivelse*", som det kommer til udtryk, når man interviewer uddannede socialrådgivere om deres praksis og om baggrunden for den og overvejelserne bag den. På vores indledende møder har vi haft mulighed for at få en sådan dialog i stand med rådgiverne, der alt andet lige bliver mest givende og oplysende, hvis den kan tage udgangspunkt i konkret sagsorienteret kommunikation af den førstnævnte slags. Det tredje niveau er det praktisk orienterede sociale arbejdes *mest refleksive niveau*, der kommer til udtryk i artikler i relevante fagblade. I fagbladet Socialrådgiveren, som henvender sig til den professionelt uddannede rådgiver, hvoraf de fleste er ansat i kommunale forvaltninger, publiceres både fagpolitiske og faglige artikler. Sidstnævnte repræsenterer eksempler på faggruppens mere overordnede refleksioner over dens praksis. I Udenfor Nummer, der er et tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde, gives refleksionerne en mere udfoldet teoretisk dimension. Projektet har indsamlet en årrække af disse blade og skrifter, men har indtil videre kun meget summarisk orienteret sig i det omfattende materiale.

ET BUD PÅ NOGLE SOCIALFAGLIGE PERSPEKTIVER

Nedenfor følger et forsigtigt bud på nogle (praksis-)perspektiver i socialt arbejde. Skitsen er inspireret af fund fra pilotprojektets præliminære studier, herunder det indledende feltarbejde, men udspringer tillige af forfatterens almindelige kendskab til socialrådgiveruddannelsen. Socialrådgiveruddannelsen består i dag af såkaldte "kerneområder"¹¹⁾. Da ingen imidlertid rigtig véd, hvad disse kerneområder egentlig står for, er det fortsat de gamle "fagområder", der må anses for uddannelsens egentlige faglige søjler. De faglige områder er samfundsfag, herunder socialpolitik, psykologi, jura (eller retlig regulering) og socialt arbejde og socialrådgivning.

Det antages i forlængelse heraf, at der kan skelnes mellem *fire forskellige socialfaglige perspektiver*:

1. *Et socialpolitisk perspektiv*. I det socialpolitiske perspektiv er der fokus på socialt arbejde som samfundsmæssigt forandringsarbejde. Perspektivet rummer for så vidt både en kritisk retning og

en mere institutionelt forankret velfærdsstatslig ditto. Den kritiske version af den socialpolitiske bevidste socialfaglighed lever nok bedst på uddannelsesinstitutionerne. I praksis-praksis er det socialpolitiske perspektiv indbegrebet af den ret gængse opfattelse, at socialrådgiverens opgave i velfærdssamfundet er omsætningen af politik til praksis. Den politiske følsomhed er, set i et retligt perspektiv, først og fremmest problematisk, når den udarter sig til en ukritisk optagethed af at forfølge slagord og nye strømninger – uden at agte på, at indsatsen skal forankres i en lovgivning, der skal beskytte og varetage flere forskellige, og ikke kun de aktuelt mest hypede, værdier og hensyn.

2. *Et behandlingsperspektiv.* Behandlingsperspektivet i socialt arbejde henter inspiration fra psykologien. Den engang så populære ”psykodynamiske tilgang” bliver i dag kritiseret for at være paternalistisk, distancerende og tilbageskuende. Den moderne behandlingstænkning i socialt arbejde er mere ressource- og procesorienteret. Nogle vil måske bruge begrebet ”interaktionisme” til at karakterisere vendingen mod en mere ”ligeværdig” og ”anerkendende” tilgang. På sæt og vis kan man sige, at den moderne behandlingstænkning er kommet på omdrejningshøjde med en mere dialog- og forhandlingsorienteret socialpolitik med større fokus på såvel ressourcer som selvforsørgelse.
3. *Et kompleksitetsperspektiv.* Socialt arbejde opfatter sig som en refleksiv praksis. I mange år blev socialfagligheden indkapslet med akronymet ”HEKS”, der står for Helhedssyn, Etik, Kommunikation og Systematisk sagsbehandling. Selvom alle fire elementer indgår i og er centrale for socialt arbejde, virker det i dag ikke tilfældigt, at H’et står først. Der skrives bøger om helhedssyn og en vigtig pointe synes at være, at der er flere helhedssyn, og at den refleksive handling kræver viden herom. Da der er tradition for, at teorier om helhedssyn går på tværs af forskellige praksis-kontekster, med afsæt i et videnskabsteoretisk ståsted, er det nærmest uundgåeligt, at kompleksitetsperspektivet må ”trænge retten tilbage” som en mere tilfældig ramme omkring indsatsen, som rådgiveren nok, men kun nødtvungent, må forholde sig til.
4. *Et retligt perspektiv.* Endelig er der den retlige tilgang til opgavevaretagelsen. Det retlige per-

spektiv er kort karakteriseret ovenfor og er som det eneste perspektiv primært orienteret efter at skabe sammenhæng i indsatsen, ud fra et helhedsorienteret blik på lovgivningen. Både materielt og processuelt.

Bliver andre perspektiver end det retlige dominerende i myndighedsarbejdet, indebærer det som nævnt, igen set med retlige briller, en faldgrube i arbejdet. Andre perspektiver vil understøtte andre koblinger til lovgrundlaget end sådanne koblinger, der kan genkendes som god socialretlig praksis. De organisatoriske rammer, den organisatoriske beslutningskommunikation, kan uddybe de omhandlede faldgruber og udgøre en trussel for retssikkerheden, men kan selvfølgelig også dæmpe risikoen for at træde ved siden af. Nedenfor følger kort nogle helt foreløbige overvejelser vedrørende en ny udvikling i kommunernes organisering af indsatsen.

ORGANISERINGEN – OG KOBLINGEN TIL RETSGRUNDLAGET

Et eksempel på et mere konkret spørgsmål, som kan stilles på baggrund af pilotprojektets sonderinger, er, om kommunens organisering understøtter loven, når det bestemmes, at indsatsen skal finde sted med udgangspunkt i et *børneteam* henholdsvis et *ungeteam*. Denne opdeling af indsatsen er meget almindelig i den moderne kommunale socialforvaltning. Børneteamet skal i nogle kommuner varetage indsatsen over for de udsatte børn i alderen indtil *tretten* år (altså indtil de er teenagere), hvorefter en sag, hvis den allerede verserer, overgår til ungeteamet. Efter lovgivningen er de skelsættende fødselsdage for barnet imidlertid ikke tretten, men *tolv* og *femten* år. Ved det fyldte tolv år får barnet en række klagemuligheder og ved det femtende år får det egentlig partsstatus og skal på linje med forældremyndighedsindehaveren give samtykke til en anbringelse. Organiseringen i et børne- og et ungeteam begrundes med, at det er forskellige tilgange og metoder, der skal anvendes i sager om børn henholdsvis unge. Førstnævnte skal først og fremmest beskyttes og der er stor fokus på forældrenes evne til at levere denne beskyttelse. Sidstnævnte skal anerkendes og behandles som selvstændige aktører i sit eget liv. Lovgivningsmæssigt er det en væsentlig pointe vedrørende sagsbehandlingen, at den skal understøtte den konkrete og individuelle helhedsvurdering af barnets eller den unges forhold. Børnereglerne skal bidrage til at

sikre, at også udsatte børn og unge kan opnå en selvstændig voksen tilværelse. Kommunens fokus på overgangen fra barn til voksen er understøttet af enkelte særregler. Bortset herfra og fra de tidligere nævnte procesrettigheder, der er forskellige, alt efter om barnet er over eller under tolv henholdsvis femten år, er der ikke i lovgivningen noget, der indikerer, at sagerne skal behandles forskelligt på baggrund af en ren aldersbetragtning.

METODER OG TEKNOLOGIER SOM "SHIFTERS"

Afhængig af det anlagte socialfaglige perspektiv kommer myndighedsopgaven til at fremstå med forskellig toning. Da socialfagligheden ikke blot er kompleks, men også *kodeambivalent* – det vil sige mere "flydende" end faglighed er i al almindelighed, bliver det ekstra interessant at undersøge de "eksterne" betingelser for anlæggelse af henholdsvis det ene eller det andet socialfaglige perspektiv. Det kan antages, at der findes forskellige koblingsmekanismer i forvaltningen og at virksomme mekanismer kan spille en vigtig rolle, når perspektivet på opgavevaretagelsen vælges. Den centrale koblingsmekanisme adskiller indsatsen fra henholdsvis forbinder den kommunale myndighedsudøvelse med den overordnede politisk etablerede koblingssemantik, herunder ikke mindst de relevante love. I mekanismen indgår den kommunalpolitiske styring som en vigtig del. Nedenfor skal fokus sættes på metoderne som en del af denne styring.

For år tilbage var kun *foranstaltningerne* genstand for metodestyling. Det være sig systemisk familierapi, Marte Meo eller noget tredje. *Sagsbehandlingen* derimod var omfattet af "metodefrihed". I dag er det en vigtig pointe, at det er kommunen, der træffer beslutning om, hvilke metoder der skal anvendes. Det gælder både når der arbejdes med den børnefaglige undersøgelse og når der følges op på foranstaltninger, som barnet og/eller forældrene er blevet visiteret til. Hertil kommer, at metoderne anvendes i det forebyggende arbejde, her forstået som indsatsen efter lov om social service § 11, der er blevet udbygget i flere omgange gennem de senere år. Efter lov om social service § 47 skal kommunen overveje, hvordan der kan ske en systematisk inddragelse af familie og netværk. Kommunen forpligtes ikke til at anvende en bestemt metode, men kan selv beslutte, hvordan det sikres, at familien inddrages. De kommunale beslutninger vedrørende brugen af metoder går tilsyneladende

noget videre end krævet efter loven og omfatter fx også metoder, der bruges til at måle og veje (graduere) "bekymring", jf. nedenfor.

I en artikel af Andersen og Born indfører forfatterne begrebet "shifters" i teorien om den moderne socialforvaltnings funktionsmåde¹²⁾. En "shifter" er en igangsætter af kodet kommunikation. Kodet kommunikation er i denne artikel netop kommunikation styret af et "særligt perspektiv" på socialt arbejde. Det spørgsmål, som på baggrund af pilotprojektet presser sig på er, om kommunalpolitiske styringsbeslutninger, fx vedrørende brugen af nærmere bestemte metoder i kommunen, virker som sådanne "shifters". Eller sagt med andre ord: Favoriserer de enkelte metoder særlige tilgange til forvaltningsarbejdet og hvordan?

Det er klart, at disse spørgsmål og specielt det sidste, "hvordan?", ikke kan besvares bare nogenlunde tilfredsstillende på det foreliggende grundlag. Men der er bestemt forhold vedrørende de enkelte metoder, der må springe en jurist i øjnene. Et par eksempler på sådanne forhold skal kort nævnes.

De fleste kommuner bruger ICS og DUBU i sagsbehandlingen på børn- og ungeområdet. ICS står for Integrated Child System. DUBU er det IT-system, der skal understøtte brugen af ICS. Det er klart, at et så gennemgribende system, der bruges ved gennemførelse af alle børnefaglige undersøgelser og senere opfølgning i sagerne, har både fordele og ulemper, set ud fra et retligt perspektiv på opgavevaretagelsen. Projektet er langt fra at have et overblik over disse fordele og ulempe.

Derudover anvendes forskellige andre metoder. Udvalget kan variere i forskellige kommuner. Eksempler på almindeligt forekommende metoder er SoS (Signs of Safety), indsatstrappen, børnelinealen (en slags bekymringsbarometer), familierådslagning. Et foreløbigt indtryk er, at disse metoder er særligt indrettede til at understøtte en dialogisk tilgang til opgaveløsningen og til at skærpe blikket for potentielle og ressourcer hos barnet eller den unge og i familien eller netværket. Man skal netop finde tegn på, at barnet, på trods af vanskelige opvækstvilkår, er i sikkerhed (Signs of Safety). Brugen af indsatstrappen kædes tydeligvis sammen med en meget fast målsætning om at komme "ned ad trappen". Bekymringsbarometeret skal give de professionelle omkring barnet et "fælles sprog" og en forståelse af, at ikke alt er skidt i familien. Familierådslagning bruges i alle led af børnesagen, ja, også i det forebyggende

arbejde, hvor der endnu ikke er en sag. Familierådslagningen er klart en dialogisk og ressourcemobiliserende metode.

I et retligt perspektiv på opgavevaretagelsen er det imidlertid vigtigt at erkende, at socialt forvaltningsarbejde aldrig må forstås som en slags proceskonsulentarbejde. Opgaven for socialrådgiveren har hele tiden været og er fortsat at tage myndighedsrollen på sig. Socialrådgiveren må kunne træde tilbage fra processerne og dialogen og foretage de nødvendige socialfaglige vurderinger. Er forholdene i hjemmet alvorlige bliver socialrådgiveren fx nødt til at overveje, om problemerne overhovedet kan løses i hjemmet. En vanskelig vurdering, men samtidig en helt afgørende vurdering. Man skal altså på radikal vis kunne afbryde eller ændre betingelserne for et samarbejde, selvom det på visse områder virker lovende, hvis det ud fra en (paternalistisk!) socialfaglig vurdering dog ikke kan føre til, at barnets forhold i hjemmet bliver tilstrækkeligt understøttende for barnets fremtidige livsmuligheder. Et redskab som "indsatstrappen" understøtter ikke en opmærksomhed på "tærsklerne" i indsatsen (fx forskellen mellem støtte i hjemmet/anbringelse). Tværtimod er "anbringelse i slægt/netværk eller alternativ til anbringelse" et trin på trappen. At arbejde med sådan et begreb, Alternativ Til Anbringelse (ATA), tilslørd den for retssikkerheden og barnets retsbeskyttelse helt afgørende vurdering af, om en indsats i hjemmet har en rimelig chance for at afhjælpe barnets behov.

En anden problemstilling, der involverer samme indsatsstrappe, vedrører implementeringen af kommunens serviceniveau. Som det er antydnet i det foregående kobles beslutninger vedrørende serviceniveau formentlig til afgørelser om foranstaltninger på rigtig mange forskellige måder. I enkelte tilfælde synes koblingen at være en meget direkte følge af metodevalget. Det gælder fx i tilfælde, hvor det er en given indplacering af barnet eller den unge på børnelinealen, der åbner op for muligheden for at tilbyde indsats på et givet trappetrin, hvor trappetrinnet er udtryk for indsatsens intensivitet. Da indsatsen altid skal være til barnets bedste, da foranstaltningstviften rummer mange forskellige typer af foranstaltninger med mange forskellige formål, der kun vanskeligt kan indplaceres entydigt på en "intensitetsskala" og da tilbud om foranstaltninger altid skal gives på baggrund af en konkret og individuel vurdering af barnets/den unges og familiens

forhold, rummer kombinationen børnelineal-indsatsstrappe store risici, set fra en retssikkerheds- og retsbeskyttelsessynsvinkel.

AFRUNDING

Artiklen har på grundlag af børneprojektets pilotfase formuleret forskellige problemstillinger til nærmere udforskning og undersøgelse. Som det er fremgået, er der mange (potentielle) kilder til problemer i indsatsen, set ud fra en retlig tilgang til opgavevaretagelsen.

Udgangspunktet for projektarbejdet er som nævnt i indledningen hele forvaltningskontekstens, herunder lovgivningens og det sociale arbejdes kompleksitet. I de eksempler på problemer, der er givet ovenfor, er kravene til socialrådgiveren på samme tid nogenlunde klare – og komplekse. Hvem tør sige, at det er nemt at foretage de prognostiske vurderinger, som er forudsat i lovgivningen? Hvem tør sige, at det er enkelt både at skulle fungere som samarbejds- og dialogpartner og myndighedsudøver med stort "M", med ansvar for sagens helhedsorienterede og rette oplysning?

Det samlede projekt har imidlertid også som ambition at bidrage til afklaringen af forhold omkring lovgivningen, der er decideret uklare. Snitfladen mellem forebyggende indsats og egentlige foranstaltninger er et eksempel herpå. Børns selvstændige processuelle rettigheder et andet. Det har ikke været denne artikels ærinde at identificere sådanne uklarheder, men at komme nærmere nogle problemstillinger vedrørende omsætningen af reglerne, der findes generelt, hvor loven frembyder kompleksitet.



LITTERATUR:

- Adolphsen, Bente og Peter Vangsgaard (2013), "MOSUL", Socialstyrelsen.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (1999), "Diskursive analysestrategier", Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2003), "Borgerens kontraktliggørelse", Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Niels Åkerstrøm og Asmund Born (2003), "Shifters", s. 182-205 i: Højlund, Holger og Morten Knudsen (red.): "Organiseret kommunikation – systemteoretiske analyser", Samfundslitteratur.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (1984), "Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så?", Akademisk Forlag.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (1999), "Lovene og livet", Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (2001), "Pragmatisk retsteori", Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Doublet, David Roland (1995), "Rett, vitenskap og fornuft", Alma Mater.
- Gottrup, Rikke (2011), "Officialprincippet og sagsoplysning", Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Healy, Karen (2009), "Socialt arbejde i teori og kontekst – en grundbog", Akademisk Forlag.
- Henrichsen, Carsten (1997), "Retssikkerhed og moderne forvaltning – Et retspolitisk studie i samspil mellem stat, forvaltning og borger", Akademisk Forlag.
- Henrichsen, Carsten m.fl. (red.) (2000): "Fra retssociologiens "grand theories": Teorien om retssystemets autopoiese" i: "Lovens liv", Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Hutchinson, Gunnar Strand og Siv Oltedal (1998), "Modeller i socialt arbejde – fra ulike røtter til samme felt", Tano Aschehoug.
- Højlund, Holger og Morten Knudsen (red.) (2003): "Organiseret kommunikation – systemteoretiske analyser", Samfundslitteratur.
- Højlund, Holger (2004): "Markedets politiske fornuft – et studie af velfærdens organisering i perioden 1990-2003", Samfundslitteratur.
- Kleve, Heiko (2000), Die Sozialarbeit ohne Eigenschaften – Fragmente einer postmodernen Professions und Wissenschaftstheorie Sozialer Arbeit, Lambertus.
- Kneer, Georg og Armin Nassehi (2002), "Niklas Luhmann – introduktion til teorien om sociale systemer", Hans Reitzels Forlag.
- Kristiansen, Bettinna Lemann (2001), "Pantefogederne og deres retsanvendelse – i retssociologisk belysning", Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Luhmann, Niklas (1995), Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Teubner, Günther, "Law as an Autopoietic system". Oxford: Blackwell Publishers.
- Svendsen, Ida Marie Leth (2014), "Der er faresignaler her....- Om ret og heuristik i det almindelige kommunale tilsyn med børn og unge", Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet.
- Vangsgaard, Peter (2017), "Det socialretlige kompleksitetskort", Jurist- og Økonomforbundets forlag.

NOTER:

1. Projektet er forankret på Juridisk Institut, Social Law Research Center, Aalborg Universitet, og er delvist finansieret af Obel Fonden.
2. Se fx Andersen (2003), Svendsen (2014), Vangsgaard (2017).
3. Sådan præsenteres den i en anerkendt introduktion til Luhmanns teori (Kneer og Nassehi, 2002).
4. Se fx Andersen (1999).
5. Se fx Højlund (2004, s. 67 f), der med henvisning til Teubner taler om velfærdsstaten som en "åben struktureringsmulighed, som det politiske system etablerer betingelser for, uden selv at udfylde" og et "ultracyklisk koblingsrum".
6. Andersen og Born (2003).
7. Dalberg-Larsen (1984), Henrichsen (1997), Gottrup (2011), Vangsgaard (2017).
8. Ombudsmandens redegørelse af 7. november 2018 om "Randers Kommunes behandling af 4 sager om hjemgivelse af anbragte børn og unge" (Sag nr. 17/00750-25/MR).
9. Om sondringen mellem operationel og genetisk retssociologi, se Dalberg-Larsen (1999).
10. Se fx Hutchinson (1998) og Healy (2009).
11. Uddannelses- og forskningsministeriets bekendtgørelse nr 766 af 24/06/2011 om uddannelse til professionsbachelor som socialrådgiver.
12. Andersen og Born (2003).

Peter Vangsgaard er lektor ved Juridisk Institut, Socialrettsgruppen, Aalborg Universitet.