

Ankestyrelsens undersøgelse af

Børnepolitikker og standarder i kommunerne

August 2009



Ankestyrelsen





Ankestyrelsen

Titel	Undersøgelse af børnepolitikker og standarder i kommunerne
Udgiver	Ankestyrelsen, august 2009
ISBN nr.	ISBN 978-87-7811-094-7
Designkoncept	Kontrapunkt
Kontakt	Ankestyrelsen Amaliegade 25, Postboks 9080, 1022 København K Telefon 33 41 12 00, Telefax 33 41 14 00, E-post ast@ast.dk
Hjemmeside	www.ast.dk

Indhold

Side	Kapitel
3	Indholdsfortegnelse
4	Forord
6	1 Sammenfatning
11	DEL 1: Fakta om børnepolitikker og standarderne i kommunerne
12	2 Generelt om børnepolitikken og standarderne
15	3 Den sammenhængende børnepolitik
18	4 Standarder for sagsbehandlingen
24	5 Mål og opfølgning
27	DEL 2: Idé-katalog – inspiration til kommunerne
28	6 Konkrete indsatser i praksis
40	7 Tværfagligt samarbejde i praksis
54	8 Målopfølgning og resultatmåling i praksis
Bilag 1: Undersøgelsens baggrund og metode	

Forord

Indenrigs- og Socialministeriet har bedt Ankestyrelsen om at gennemføre en undersøgelse af kommunernes sammenhængende børnepolitikker og standarder for sagsbehandlingen. Undersøgelsen er gennemført som en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse suppleret med ni kvalitative interview med kommuner.

Undersøgelsen afdækker kommunernes erfaringer med at udarbejde og implementere den sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen. Undersøgelsen giver desuden et billede af kommunernes initiativer på almen- og specialområdet, herunder om tværfagligt samarbejde samt opfølgning på mål og resultater.

Med undersøgelsen ønsker Ankestyrelsen at videreformidle gode eksempler fra kommunerne. Undersøgelsen kan dermed bruges som et slags idé-katalog.

Fra 1. januar 2007 skal alle kommuner have en sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen. Af § 19, stk. 2 i Serviceloven fremgår det, at:
”Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en sammenhængende børnepolitik, der har til formål at sikre sammenhængen mellem det generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte. Den sammenhængende børnepolitik skal udformes skriftligt, vedtages af kommunalbestyrelsen og offentliggøres.”

Efter ”Bekendtgørelse om standarder for sagsbehandlingen i sager om særlig støtte til børn og unge” (BEK nr. 614 af 15/06/2006) skal kommunen udarbejde standarder for sagsbehandlingen og beskrive, hvordan den vil gennemføre sin sammenhængende børnepolitik.

Der skal lyde en stor tak til alle deltagende kommuner, og specielt de kommuner, der har taget sig tid til at fortælle om arbejdet med at udarbejde og implementere den sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen.

Læsevejledning

Rapporten indledes med en sammenfatning af væsentlige resultater fra spørgeskemaundersøgelsen og undersøgelsens kvalitative interview. Samtlige resultater fra spørgeskemaundersøgelsen er medtaget, men ikke nødvendigvis indsat som tabel. Resultaterne fra henholdsvis spørgeskemaundersøgelsen og interviewene skal supplere hinanden.

Derudover kan rapporten opdeles i to overordnede dele.

Første del - Fakta om børnepolitikker og standarder i kommunerne – viser resultaterne fra undersøgelsens spørgeskemaundersøgelse. Kommunernes besvarelse af spørgeskemaundersøgelsen danner således basis for tabeller og figurer i kapitel to til fem. Manglende besvarelser fremgår af tabellerne og figurerne som 'uoplyste'.

Anden del - Idé-katalog – inspiration til kommunerne – fremgår af kapitel seks til otte. Kapitlerne tager afsæt i undersøgelsens kvalitative interview med ni kommuner og en litteraturgennemgang af interviewkommunernes børnepolitikker og standarder. Anden del kan bruges som et slags idé-katalog for andre kommuner.

Rapporten indeholder to bilag. Bilag 1 beskriver undersøgelsens baggrund og metode. Bilag 2 viser det spørgeskema, som kommunerne blev bedt om at besvare i undersøgelsesperioden fra den 8. september 2008 til den 24. oktober 2008.

1 Sammenfatning

Ankestyrelsen har efter anmodning fra Indenrigs- og Socialministeriet gennemført en undersøgelse af kommunernes sammenhængende børnepolitikker (SEL, § 19, stk. 2) og standarder for sagsbehandlingen (BEK nr. 614 af 15/06/2006).

I alt har 91 kommuner deltaget i spørgeskemaundersøgelsen¹, og der er gennemført kvalitative interview med 9 kommuner.

Formålet med de sammenhængende børnepolitikker og standarderne er at sikre en sammenhæng mellem det forebyggende arbejde og den mere målrettede indsats over for børn og unge med særlige behov.

Kommunerne er lovmæssigt forpligtet til at udarbejde og offentliggøre en børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen. Kommunerne kan i en vis udstrækning selv beslutte, hvad politikken og standarderne indholdsmæssigt skal fokusere på. I denne sammenhæng kan kommunerne lade sig inspirere af de områder, som vejledningen til Serviceloven² tilskynder, men der er ingen lovmæssig forpligtelse hertil.

Undersøgelsen afdækker, hvor langt kommunerne er nået med børnepolitikken og standarderne på forskellige niveauer; fra form og indhold til konkrete udfordringer og eksempler på initiativer.

Overordnet viser undersøgelsen, at alle kommuner har udarbejdet sammenhængende børnepolitikker og standarder i sagsbehandlingen. Kommunerne er godt på vej med at implementere politikken og standarderne, og der er mange spændende initiativer igangsat for at imødekomme sammenhængen mellem den forebyggende og målrettede indsats over for børn og unge med særlige behov.

Undersøgelsen viser også, at kommunerne i forskelligt omfang fokuserer på indholdet i børnepolitikkerne og standarderne. Således har ikke alle kommuner indtænkt de særlige områder, som vejledningen til Serviceloven blandt andet foreslår inddrages i politikken og standarderne.

¹ 91 kommuner har besvaret den del af spørgeskemaet, der handler om den sammenhængende børnepolitik og 90 kommuner har besvaret den del af spørgeskemaet, der handler om standarder for sagsbehandlingen.

² Vejledning nr. 3 til Serviceloven.

Kommunerne befinder sig i en proces, og her er den største udfordring nu at følge op på de mål og succeskriterier, som kommunerne har opstillet i børnepolitikken og standarder for sagsbehandlingen.

Børnepolitikken og standardernes formelle form er overholdt

Efter § 19, stk. 2 i Serviceloven skal den sammenhængende børnepolitik udformes skriftligt, vedtages af kommunalbestyrelsen og offentliggøres. Undersøgelsen viser, at alle kommuner har udarbejdet en skriftlig børnepolitik, vedtaget den i kommunalbestyrelsen og offentliggjort den.

Kommunerne har ligeledes pligt til at offentliggøre standarder for sagsbehandlingen. Det har 92 pct. af kommunerne gjort. Standarderne er gjort alment tilgængelige for borgerne ved en offentliggørelse på kommunens hjemmeside.

Det fremgår af vejledningen til loven, at kommunerne kan beslutte, hvor ofte børnepolitikken skal revideres. Til gengæld skal kommunalbestyrelsen mindst hvert andet år følge op på standarderne for sagsbehandlingen.

På undersøgelsestidspunktet³ havde 34 pct. af kommunerne revideret den sammenhængende børnepolitik. 35 pct. havde revideret standarderne for sagsbehandlingen.

Det indholdsmæssige fokus varierer

Udover den formelle form har undersøgelsen belyst politikken og standardernes indholdsmæssige fokus i kommunerne.

Det er i vid udstrækning op til kommunerne selv at gennemtænke, hvilke særlige områder, børnepolitikken og standarderne skal fokusere på, men vejledningen til Serviceloven nævner en række specifikke områder, som kommunerne opfordres til at indtænke i børnepolitikken og standarderne.

Afdækningen af det indholdsmæssige fokus er inspireret af vejledningens områder, hvor nogle områder gælder på tværs af børnepolitikken og standarderne, imens andre områder alene gælder for enten politikken eller standarderne.

³ Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført i perioden fra den 8. september 2008 til den 24. oktober 2008. Reglerne om revision og opfølgning gælder fra den 1. januar 2007. Der var således endnu ikke på undersøgelsestidspunktet gået to år siden offentliggørelsen af den sammenhængende børnepolitik og standarderne for sagsbehandlingen.

Undersøgelsen viser, at det indholdsmæssige fokus varierer i kommunernes børnepolitik og standarder. Nogle områder er eksempelvis prioriteret i standarderne men ikke i børnepolitikken og omvendt.

Særlige områder på tværs af børnepolitikker og standarder

Fastsættelse af mål for konkrete indsatser samt retningslinjer for håndtering af underretninger er begge områder, som vejledningen opfordrer til, at kommunerne indarbejder i såvel børnepolitikken som standarderne for sagsbehandlingen.

Retningslinjer for underretning er primært indarbejdet i standarderne

Kommunerne har i stor udstrækning fokuseret på retningslinjer til sagsbehandlerne om underretning, men retningslinjer er i mindre grad udarbejdet til almenområdets fagpersoner:

- 91 pct. af kommunerne har retningslinjer for at modtage underretninger i standarder til sagsbehandlingen
- 46 pct. af kommunernes børnepolitikker indeholder retningslinjer for, hvordan daginstitutioner, skoler mv. skal håndtere sager om overgreb og omsorgssvigt i relation til underretning

Mål for indsatsen er primært indarbejdet i børnepolitikken

Kommunerne har i høj grad indarbejdet mål for indsatsen, dog primært i børnepolitikkerne:

- 93 pct. af kommunerne har fastsat mål for indsatsen i børnepolitikken
- 46 pct. af kommunerne benytter kvantitative mål i standarderne

Særlige områder i de sammenhængende børnepolitikker

Tværfagligt samarbejde og målrettede indsatser til særlige grupper medvirker til at skabe sammenhæng og sikre en tidlig indsats i arbejdet med udsatte børn og unge. Kommunerne er derfor blevet spurgt, om børnepolitikkerne indeholder beskrivelser af tværfagligt samarbejde og særlige indsatsområder.

Fokus på mindre børn og tværfagligt samarbejde og i mindre grad belastede områder

Undersøgelsen viser, at størstedelen af kommunerne fokuserer på tidlig indsats over for mindre børn og tværfagligt samarbejde. Derimod har kun et fåtal af kommunerne beskrevet indsatser i dagtilbud, der ligger i belastede områder:

- 81 pct. af kommunerne har beskrevet sammenhængen mellem almen- og specialområdet
- 58 pct. af kommunerne har beskrevet indsatsen over for mindre børn
- 5 pct. af kommunerne har beskrevet indsatsen i dagtilbud beliggende i belastede områder

Særlige områder i standarder for sagsbehandlingen

Det fremgår af bekendtgørelsen om standarder til sagsbehandlingen, at kommunerne skal udarbejde retningslinjer og indsatser, der blandt andet vedrører; den tidlige indsats; inddragelse af forældre og barnet/den unge; inddragelse af netværk; opfølgning og evaluering samt særligt fokus på unge over 15 år.

Kommunerne arbejder med disse temaer, men indholdsmæssigt er ikke alle lige udbredte i standarderne for sagsbehandlingen.

Fokus på inddragelse og i mindre grad tilbud til unge over 15 år

Størstedelen af kommunerne har retningslinjer for, hvordan forældre og barnet/den unge inddrages under hele indsatsen. Kommunernes standarder har ligeledes retningslinjer for sagsbehandling med unge over 15 år. Til gengæld er der mindre fokus i kommunerne på at beskrive tilbud til unge i samme aldersgruppe:

- 89 pct. af kommunerne har retningslinjer for at inddrage forældre og barnet/den unge under indsatsen
- 72 pct. af kommunerne har retningslinjer for at afdække forhold for unge over 15 år
- 38 pct. af kommunerne har beskrevet særlige tilbud til unge over 15 år

Gode initiativer i kommunerne – idéer og inspiration

De kvantitative resultater om børnepolitikken og standardernes form og indhold er suppleret med kvalitative interview og litteraturgennemgang af udvalgte kommuners børnepolitikker⁴.

⁴ Kommunerne er selektivt udvalgt på grund af deres omfattende børnepolitikker, men det bør understreges, at udvælgelsen ikke er baseret på en kortlægning af samtlige kommuners børnepolitikker, hvorfor der kan være andre kommuner med tilsvarende gode eksempler.

Det fremgår af børnepolitikkerne og i interview med kommunens medarbejdere, at der er igangsat mange forskellige initiativer til at imødekomme en tidlig og sammenhængende indsats.

Initiativerne spænder vidt fra generelle og forebyggende indsatser, såsom "Barnets bog" der skal skabe sammenhæng ved overgange i børns liv, til mere konkrete og målrettede indsatser, såsom "Unge Coach" der skal motivere utilpassede unge til at påbegynde en ungdomsuddannelse.

Det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde er imødekommet gennem forskellige initiativer, der ligeledes dækker bredt; fra fyraftensmøder omhandlende børnepolitikens mål og værdier til organisatorisk at forene almen og specialområdet. Flere kommuner har blandt andet prioriteret sagsbehandlingernes fysiske tilstedeværelse på kommunens folkeskoler.

Eksempler på gode initiativer i de udvalgte kommuner er opsamlet i undersøgelsens anden del og kan dermed bruges som idé-katalog til andre kommuner.

Godt på vej i processen - målopfølgning mangler endnu

Ifølge interviewkommunerne er den sammenhængende børnepolitik med til at skabe "den røde tråd" på børne- og ungeområdet. Børnepolitikken lægger op til et fælles ansvar for udsatte børn og unge på tværs af sektorer og faggrupper. Børnepolitikken fungerer også som et samlet dokument, hvor kommunen har beskrevet sine initiativer på almen- og specialområdet samt defineret målgrupper og overordnede værdier.

Udtalelserne fra kommunerne giver overordnet det indtryk, at arbejdet med de sammenhængende børnepolitikker er en proces, som kommunerne fortsat befinder sig i. Den største udfordring i det fortsatte arbejde med børnepolitikkerne og standarderne er, ifølge kommunerne selv, at følge op på fastsatte mål samt at evaluere resultaterne af iværksatte initiativer.

Kommunerne angiver, at det er en udfordring for dem at operationalisere målopfølgning og resultatmåling. De forklarer blandt andet dette med manglende it-redskaber, som kan muliggøre opfølgningen. Endelig angiver kommunerne, at opfølgning og dokumentation tidligere har været uvant blandt fagpersoner på børneområdet, som i stedet har været mere erfaringsbaserede i deres arbejde.

Del 1 Fakta om børnepolitikker og standarder i kommunerne

2 Generelt om børnepolitikken og standarderne

Ifølge lovgivningen skulle både den sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen vedtages af kommunalbestyrelsen og offentliggøres senest den 1. januar 2007.

Kommunerne bestemmer selv, hvornår de vil revidere den sammenhængende børnepolitik, men fristen for at revidere standarderne for sagsbehandlingen var den 1. januar 2009.

2.1 Udformning af børnepolitikken og standarderne

Efter § 19, stk. 2 i Serviceloven skal den sammenhængende børnepolitik udformes skriftligt, vedtages af kommunalbestyrelsen og offentliggøres. Undersøgelsen viser, at alle kommuner har udarbejdet en skriftlig børnepolitik. Samtlige kommuner har ligeledes vedtaget børnepolitikken i kommunalbestyrelsen og offentliggjort den, *jf. tabel 2.1*.

Tabel 2.1 Skriftlig udformning, vedtagelse af kommunalbestyrelsen og offentliggørelse

	Antal	Pct.
Børnepolitikken er udarbejdet skriftligt	91	100
Børnepolitikken er vedtaget af kommunalbestyrelsen	91	100
Børnepolitikken er offentliggjort	91	100
I alt	91	100

Som med den sammenhængende børnepolitik har kommunerne pligt til at offentliggøre standarder for sagsbehandlingen. Således har størstedelen af kommunerne, svarende til 92 pct., gjort standarderne alment tilgængelig for borgerne i kommunen, herunder offentliggjort dem på eksempelvis internettet, *jf. tabel 2.2.*

Tabel 2.2 Offentliggørelse af standarder for sagsbehandling

	Antal	Pct.
Ja	83	92
Nej	7	8
I alt	90	100

2.2 Opfølgning på børnepolitikken og standarderne

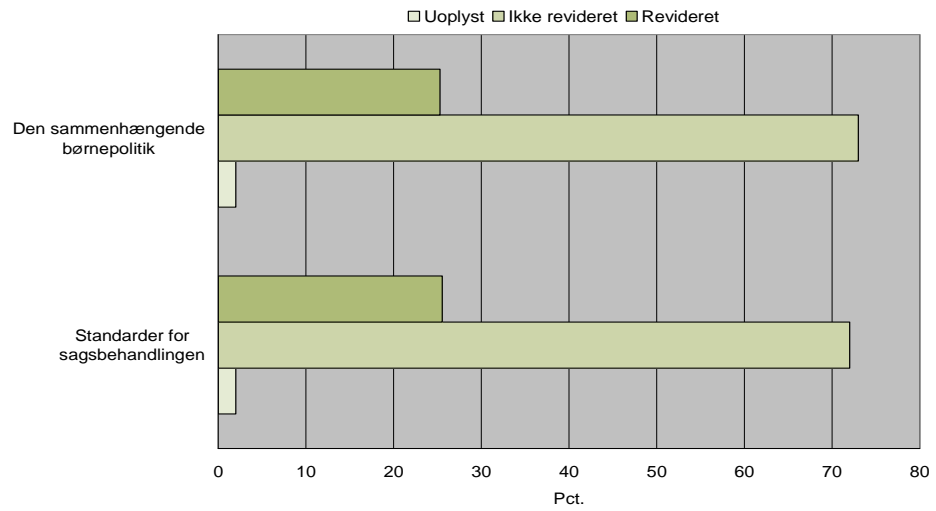
Udover krav om at børnepolitikken skal være skriftlig, vedtaget af kommunalbestyrelsen og gjort offentlig, sætter lovgivningen ingen krav til det mere konkrete indhold af politikken eller revidering og brug heraf. I forhold til standarderne for sagsbehandlingen er der derimod mere konkrete krav til indholdet, revision samt opfølgning.

Det fremgår af vejledningen til Serviceloven, at kommunen kan beslutte, hvor ofte børnepolitikken skal revideres. Til gengæld skal kommunalbestyrelsen mindst hvert andet år følge op på standarderne for sagsbehandlingen. Begge bestemmelser gælder fra 1. januar 2007.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført i perioden fra den 8. september 2008 til den 24. oktober 2008. Der var således endnu ikke på undersøgelsestidspunktet gået to år siden offentliggørelsen af den sammenhængende børnepolitik og standarderne for sagsbehandlingen.

Undersøgelsen viser, at 66 pct. af kommunerne endnu ikke har revideret den sammenhængende børnepolitik. 65 pct. har endnu ikke revideret standarderne for sagsbehandlingen, *jf. figur 2.1*.

Figur 2.1 Revidering af den sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen



3 Den sammenhængende børnepolitik

I vejledningen til Serviceloven⁵ opfordres kommunerne til at arbejde med en række særlige områder på tværs af almen- og specialområdet. Kommunerne har besvaret, hvilke områder der er indarbejdet i børnepolitikken for at afdække det indholdsmæssige fokus i kommunernes børnepolitikker. Kommunerne er dog ikke lovmæssigt forpligtet til at arbejde med de særlige områder, og kan i vid udstrækning selv beslutte, hvad børnepolitikken og standardernes indholdsmæssigt skal fokusere på. Områderne omhandler blandt andet tværfagligt samarbejde samt tidlig og forebyggende indsats.

Samlet set viser undersøgelsen, at kommunerne i forskelligt omfang arbejder med de særlige områder, som vejledningen foreslår.

3.1 Samarbejde

Et af børnepolitikkenes vigtige elementer er sammenhæng mellem det generelle og forebyggende arbejde samt den målrettede indsats over for udsatte børn og unge med henblik på at sikre en tidlig indsats.

Den sammenhængende børnepolitik skal beskrive, hvordan kommunen sikrer sammenhæng mellem de forskellige sektorer, for eksempel dagtilbud, skole, sundhedssektor og den frivillige sektor, og den særlige støtte til børn og unge. Det kan være relevant at inddrage de tværfaglige grupper, der er oprettet efter Servicelovens § 49 og SSP-samarbejdet⁶.

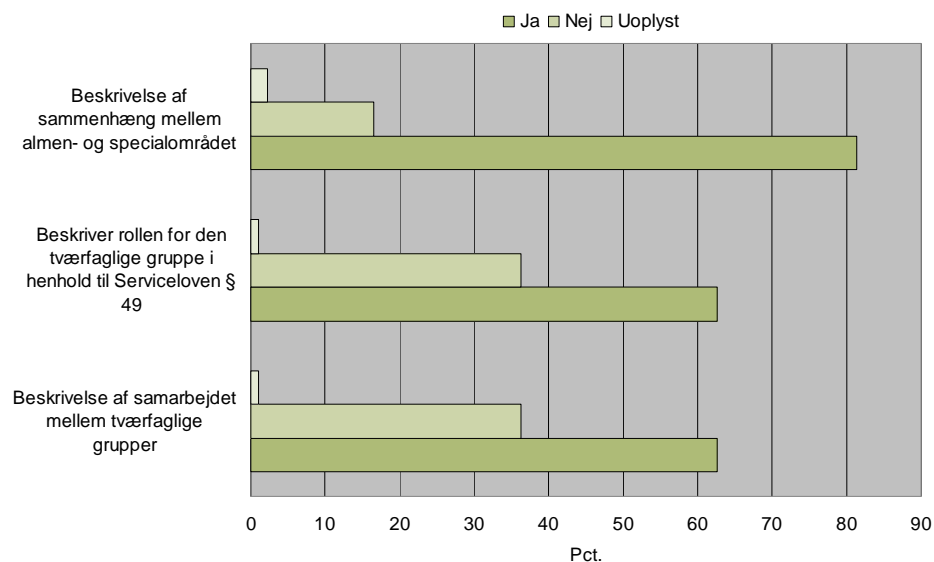
81 pct. af kommunerne oplyser, at børnepolitikken indeholder en beskrivelse af sammenhæng mellem almen indsats på normalområdet, almen forebyggende indsats, særlige forebyggende foranstaltninger og anbringelsesområdet.

⁵ Vejledning nr. 3 til Serviceloven.

⁶ SSP er et samarbejde mellem skole, socialforvaltning og politi, hvis mål er at forebygge kriminalitet blandt børn og unge.

63 pct. af kommunerne oplyser, at børnepolitikken indeholder en beskrivelse af rollen for den tværfaglige gruppe i henhold til Servicelovens § 49. Et tilsvarende antal kommuner oplyser, at børnepolitikken indeholder en beskrivelse af samarbejdet mellem tværfaglige grupper, herunder SSP, PPR⁷ og § 49-grupper, *jf. figur 3.1.*

Figur 3.1 Samarbejde mellem sektorer i den sammenhængende børnepolitik



Selvom den sammenhængende børnepolitik i godt en tredjedel af kommunerne hverken indeholder beskrivelser af de tværfaglige gruppers rolle eller samarbejde, fremgår det i interview med kommunerne, at det tværfaglige samarbejde vægtes højt i praksis. Alle de interviewede kommuner har inddraget tværfaglige grupper med repræsentanter fra skoler, dagtilbud, PPR og sagsbehandlere for at sikre en tidlig og sammenhængende indsats. De relevante fagpersoner fra almen- og specialområdet er afklarede med handlemulighederne og ansvarsfordelingen, hvilket understøttes af kommunens vejledninger mm.

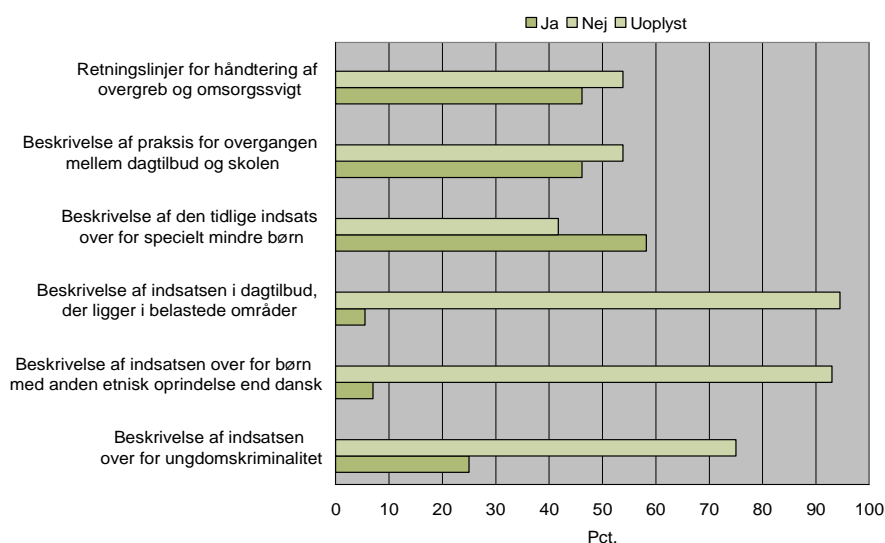
⁷ Pædagogisk Psykologisk Rådgivning

3.2 Tidlig og forebyggende indsats

I forbindelse med undersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at oplyse, om der er særlige indsatsområder, som der er taget højde for i den sammenhængende børnepolitik.

46 pct. af kommunerne oplyser, at børnepolitikken indeholder retningslinjer for, hvordan daginstitutioner, skoler mv. skal håndtere sager om overgreb og omsorgssvigt i relation til underretning, anmeldelse til politiet mv. Et tilsvarende antal kommuner oplyser, at børnepolitikken indeholder en beskrivelse af praksis for tilrettelæggelse af overgangen mellem dagtilbud og skolen, *jf. figur 3.2*.

Figur 3.2 Særlige indsatsområder i den sammenhængende børnepolitik



58 pct. af kommunerne har en børnepolitik, der indeholder en beskrivelse af den tidlige indsats over for specielt mindre børn. 5 pct. af kommunerne har en børnepolitik, der beskriver indsatsen i dagtilbud, der ligger i belastede områder.

7 pct. af kommunerne oplyser, at børnepolitikken indeholder en beskrivelse af indsatsen over for børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk.

Godt en fjerdedel af kommunernes børnepolitikker har særlig fokus på indsatser i relation til ungdomskriminalitet.

4 Standarder for sagsbehandlingen

Kravene til udarbejdelsen af standarder for sagsbehandlingen fremgår af ”Bekendtgørelse om standarder for sagsbehandlingen i sager om særlig støtte til børn og unge”⁸. Efter bekendtgørelsen skal kommunen med standarderne beskrive, hvordan den vil gennemføre sin børnepolitik. Standarderne skal som minimum beskrive kommunens målsætninger, indsats og fremgangsmåde i forhold til følgende fem temaer:

- 1) Den tidlige indsats
- 2) Inddragelse af forældre og barnet/den unge
- 3) Systematisk inddragelse af familie og netværk
- 4) Opfølgning og evaluering af de konkrete indsatser i den enkelte sag
- 5) Afdækning af de særlige forhold og indsatser i forhold til unge, der er fyldt 15 år

I vejledningen til Serviceloven⁹ opfordres kommunerne til at arbejde med en række specifikke områder i forhold til de fem temaer. Kommunerne er ikke lovmæssigt forpligtet til at arbejde med de specifikke områder, men undersøgelsen har taget udgangspunkt i disse områder med henblik på at afdække standardernes indholdsmæssige fokus.

Samlet set tegner der sig ikke et entydigt billede af kommunernes udarbejdelse af standarder for sagsbehandlingen.

4.1 Tema 1: Tidlig indsats for børn og unge med særlige behov

Den tidlige indsats omfatter, hvordan kommunen sikrer, at skoler, dagtilbud mv. foretager de nødvendige underretninger. Kommunen skal sikre, at der sker opfølgning på de nævnte underretninger. Det drejer sig både om underretninger modtaget fra andre kommuner, jf. § 153 i Serviceloven, og underretninger modtaget fra privatpersoner samt personer med særlig underretningspligt, jf. § 154 i Serviceloven.

⁸ Bekendtgørelse nr. 614 af 15. juni 2006.

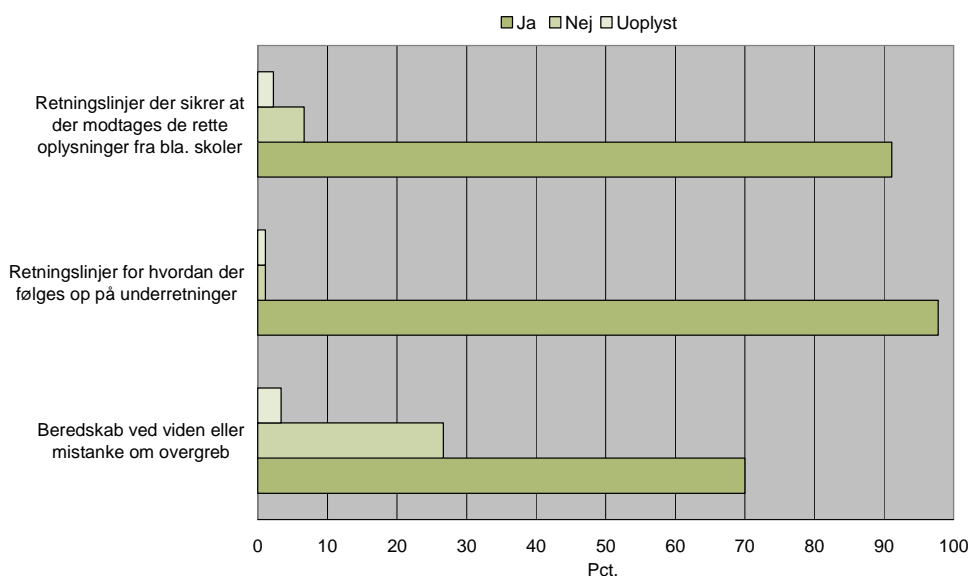
⁹ Vejledning nr. 3 til Serviceloven.

Undersøgelsen viser, at 91 pct. af kommunerne har retningslinjer for initiativer, der skal sikre, at de modtager de rette underretninger fra blandt andet skoler, sundhedsplejerske og dagtilbud om børn og unge med behov for særlig støtte.

Så godt som alle kommuner, svarende til 98 pct., har retningslinjer for, hvordan der følges op på de modtagne underretninger, så det sikres, at kommunen aktivt vurderer, hvorvidt der er behov for særlig støtte.

70 pct. af kommunerne har et særligt tilrettelagt beredskab i situationer, hvor der eksempelvis foreligger mistanke eller viden om overgreb på et barn eller en ung, *jf. figur 4.1*.

Figur 4.1 Retningslinjer for modtagelse af underretninger og opfølgning



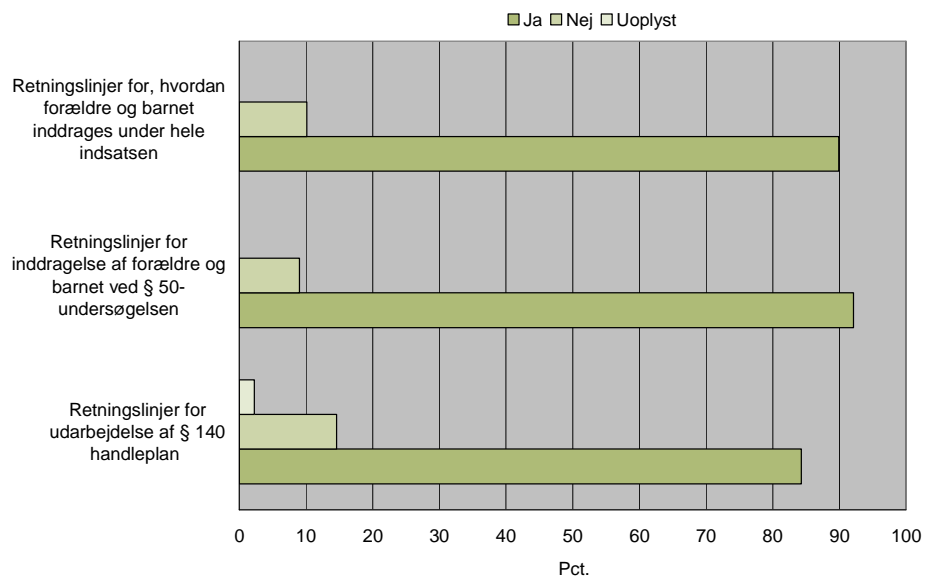
4.2 Tema 2: Inddragelse af forældre og barnet/den unge

Kommunerne skal have standarder for, hvordan forældre og barnet/den unge inddrages under hele indsatsen. Det handler både om, at de rigtige oplysninger skal ligge til grund for beslutningerne, og at de involverede parter oplever at blive hørt. Det er således et spørgsmål om at styrke retssikkerheden for barnet/den unge og forældre.

89 pct. af kommunerne oplyser, at de har retningslinjer for, hvordan forældre og barnet/den unge inddrages under hele indsatsen. Hovedparten af kommunerne - svarende til 91 pct. - har ligeledes retningslinjer for at inddrage forældre og barnet/den unge i forbindelse med

udarbejdelse af en § 50 undersøgelse. Endelig oplyser 83 pct. af kommunerne, at de har retningslinjer for udarbejdelse af en § 140 handleplan i samarbejde med forældre og barnet/den unge, *jf. figur 4.2*.

Figur 4.2 Inddragelse af forældremyndighedsindehaver og barnet/den unge under hele indsatsen



4.3 Tema 3: Systematisk inddragelse af familie og netværk

I sager om særlig støtte til børn og unge har kommunen pligt til at inddrage familie og netværk, både i kraft af formålsbestemmelsen i servicelovens § 46 og i kraft af servicelovens § 47. Lovgivningen indeholder ikke bestemmelser om, at kommunen skal bruge bestemte metoder eller fremgangsmåder. Det er således op til kommunen selv at vælge, hvordan inddragelse af familie og netværk skal gribes an.

Undersøgelsen viser, at kommunerne typisk anvender netværksmøder, hvilket 98 pct. af kommuner oplyser. Godt halvdelen af kommunerne, svarende til 49 pct., anvender forældrekontakter, mens 41 pct. benytter sig af metoden familierådslagning, *jf. tabel 4.3*.

Tabel 4.3 Kommunernes anvendelse af sociale indsatser

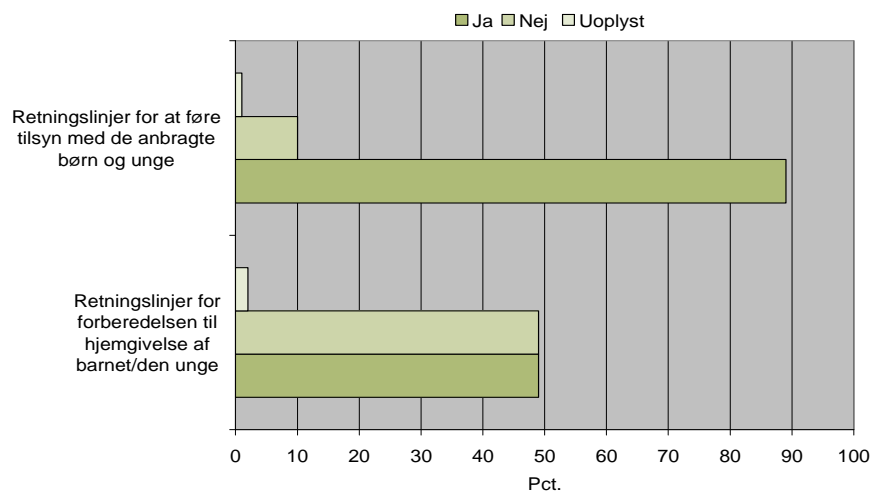
	Antal	Pct.
Familierådslagning	37	41
Netværksmøder	88	98
Forældrekontakter	44	49
Andre indsatser	42	47
Uoplyst	2	2
I alt	90	-

Note: Tabellen summer ikke til 100 pct., da der var mulighed for at afgive flere svar.

4.4 Tema 4: Opfølgning og evaluering af konkrete indsatser

Det fjerde tema, som kommunerne skal beskrive i deres standarder for sagsbehandlingen, er deres indsats i forhold til opfølgning og evaluering af resultaterne i den enkelte sag. Kommunerne opfordres blandt andet til at beskrive, hvordan der føres tilsyn med de anbragte børn og unge, og hvordan der sker forberedelse til hjemgivelse af barnet eller den unge, jf. Servicelovens § 68, stk. 4 og 5. Kommunerne vælger selv, hvordan dette tema gribes an.

89 pct. af kommunerne oplyser, at de har retningslinjer for, hvordan der føres tilsyn med de anbragte børn og unge. Ca. halvdelen af kommunerne - 49 pct. - har retningslinjer for forberedelse til hjemgivelse af barnet/den unge, jf. figur 4.4.

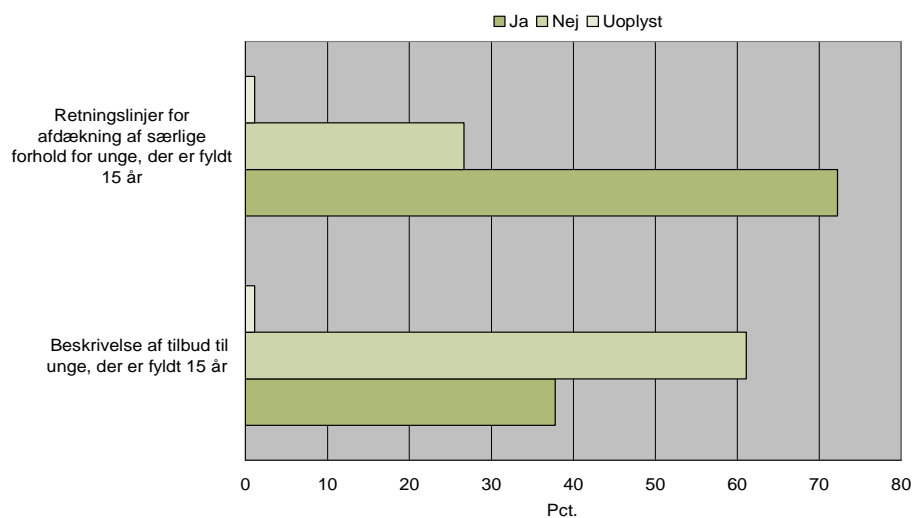
Figur 4.4 Opfølgning og evaluering af de konkrete indsatser i den enkelte sag

4.5 Tema 5: Særlige forhold og indsatser for unge over 15 år

Det femte tema, som kommunerne skal indarbejde i standarderne for sagsbehandlingen, handler om at afdække særlige forhold og indsatser over for unge, der er fyldt 15 år. I vejledningen påpeges det, at denne målgruppe har en særlig betydning. Det skyldes blandt andet, at langt de fleste anbragte børn og unge er teenagere¹⁰. Erfaringer viser også, at det er svært at få anbringelserne af denne aldersgruppe til at fungere.

Blandt kommunerne har 72 pct. retningslinjer for afdækning af forhold og indsatser for unge, der er fyldt 15 år. 38 pct. har standarder, der indeholder en beskrivelse af tilbud, som kommunen kan visiterer unge, der er fyldt 15 år, efter, *jf. figur 4.5*.

Figur 4.5 Retningslinjer for afdækning af særlige forhold for unge, der er fyldt 15 år og beskrivelse af tilbud



¹⁰ 70 pct. af alle afgørelser om anbringelse truffet i 2007 var mellem 12 og 17 år, *jf. Børn og unge anbragt uden for hjemmet*, Ankestyrelsens Årsstatistik (2007).

5 Mål og opfølgning

I vejledningen til Serviceloven anbefales det, at kommunen fastsætter kvantitative mål i standarderne for sagsbehandlingen. Målsætning og -opfølgning er ikke tilsvarende præciseret i vejledningen til den sammenhængende børnepolitik.

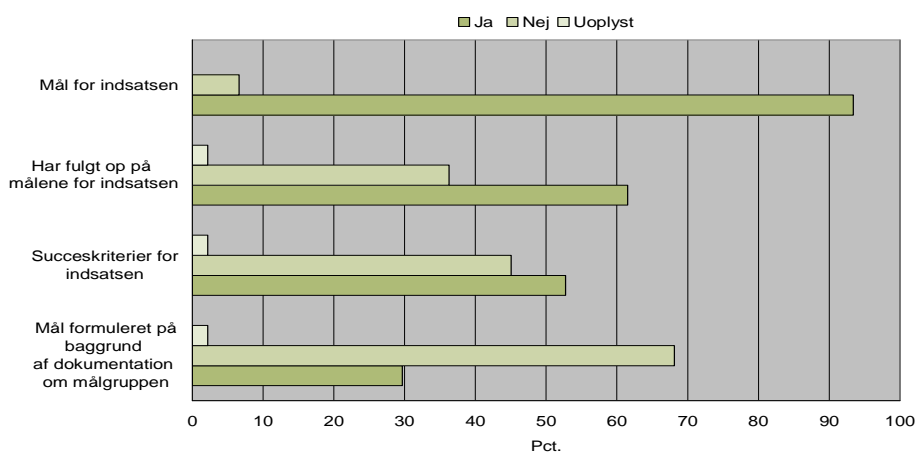
I undersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at oplyse, om de har fastsat mål for indsatsen over for udsatte børn og unge i både børnepolitikken og standarderne for sagsbehandlingen. Kommunerne har også besvaret, om de har fulgt op på målene.

Undersøgelsen viser, at kommunerne er fokuserede på at indarbejde mål i børnepolitikkerne, mens dette i mindre grad gør sig gældende for standarderne til sagsbehandlingen. Undersøgelsen viser også, at det er en udfordring for kommunerne, at følge op på de fastsatte mål for indsatsen.

I den sammenhængende børnepolitik har 93 pct. af kommunerne udarbejdet mål for indsatsen over for børn og unge, mens knap to tredjedele har fulgt op på målene.

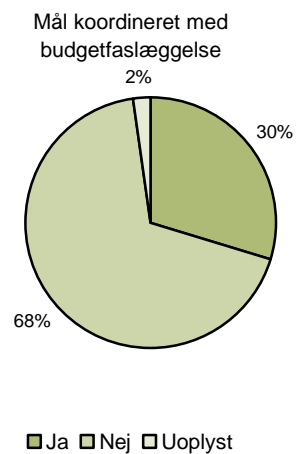
Godt halvdelen af kommunerne - svarende til 53 pct. - har udarbejdet succeskriterier og hermed konkretiseret hvad udsatte børn og unge skal have ud af indsatsen. Derudover svarer 46 pct. af kommunerne, at målene i børnepolitikken er formuleret på baggrund af dokumentation om målgruppens omfang, behov mv., *jf. figur 5.1*.

Figur 5.1 Mål for indsatsen med fokus på udsatte børn og unge



Kommunerne også blevet bedt om at oplyse, hvorvidt der i forbindelse med formulering af mål for indsatsen i børnepolitikken har været en koordinering med kommunalbestyrelsens budgetfastlæggelse. Hertil svarer knap en tredjedel af kommunerne, at dette har været tilfældet, *jf. figur 5.2*.

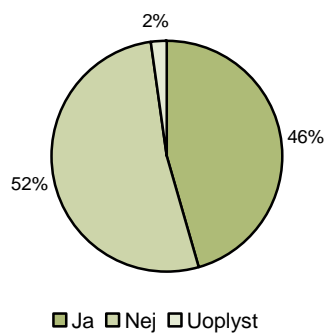
Figur 5.2 Mål koordineret med budgetfastlæggelse



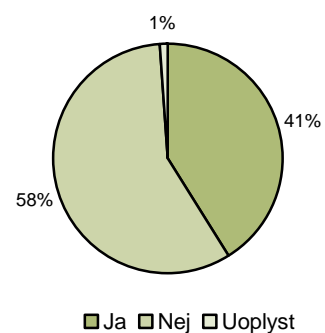
I forhold til standarderne oplyser 46 pct. af kommunerne, at de benytter kvantitative mål til at vurdere, hvorvidt kommunen lever op til egne standarder for sagsbehandlingen. Lidt færre kommuner, svarende til 41 pct., har gennemført undersøgelser i forbindelse med opfølgning på standarderne, *jf. figur 5.3*.

Figur 5.3 Kvantitative mål og opfølgning

Kvantitative mål til at vurdere af egne standarder i sagsbehandlingen



Opfølgning på standarder for sagsbehandlingen



Del 2 Idé-katalog - inspiration til kommunerne

6 Konkrete indsatses i praksis

Dette kapitel samt kapitel 7 og 8 sætter fokus på kommunernes erfaringer med at implementere og anvende den sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen.

Kapitel 6 og 7 giver en række eksempler fra kommunerne på konkrete initiativer på tværs af almen- og specialområdet og i forhold til tværfagligt samarbejde. Kapitel 8 omhandler kommunernes erfaringer med målopfølgning og resultatmåling. Kapitlerne belyser derudover de udfordringer, som kommunerne selv vurderer, de står over for i arbejdet med børnepolitikkerne og standarderne.

Kapitlerne er baseret på udsagn fra undersøgelsens interview med ni kommuner og en gennemgang af interviewkommunernes sammenhængende børnepolitikker og standarder for sagsbehandlingen.

Samlet set kan kapitlerne bruges som et slags idé-katalog til inspiration for andre kommuner i deres arbejde med at udarbejde den sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen.

Der er således flere gode eksempler på indsatses i børnepolitikkerne og standarderne for sagsbehandlingen, der beskriver, hvordan kommunen sikrer sammenhæng på tværs af sektorer og faggrupper. Det er ligeledes beskrevet, hvilken rolle dagtilbudene og skolen skal spille i den forebyggende indsats, herunder dagtilbuds og skolers rummelighed i forhold til børn og unge i vanskeligheder.

6.1 Værdier, visioner og mål

Den sammenhængende børnepolitik skal skabe "den røde tråd" i den kommunale organisation på børne- og ungeområdet. Det gælder både i bredden og i dybden. I bredden sikres sammenhæng på tværs af politikområder og sektorer – på tværs af det samlede børne- og ungeområde. I dybden skabes sammenhæng mellem de politiske mål og indsatsen over for børn, unge og familier. En kommunal leder fortæller:

”Da anbringelsesreformen og børnepolitikken kom, så sagde jeg haps, det må vi udnytte! Kravet om en børnepolitik matchede på flere områder vores behov for at arbejde med begreber som fælles børn og fælles ansvar. Idéen med håndbogen skulle medvirke til at få en rød tråd i arbejdet og altså et fælles grundlag, som man ikke bare havde ord på, men også handlede efter. Så på den måde faldt det på et godt tidspunkt.”

Denne kommune tilstræber altså at afdække hele børne- og ungeområdet med den sammenhængende børnepolitik. Det betyder ikke, at politikken erstatter politikker på andre områder. Eksempelvis arbejder kommunerne fortsat med en separat politik for skolebørn og sundhed. Den sammenhængende børnepolitik indeholder delelementer, som også står nævnt i andre politikker. De andre politikker er typisk mere specifikke på hver deres område.

Interviewkommunerne er meget optaget af at iværksætte initiativer, der kan øge rummeligheden på børne- og ungeområdet. Ifølge kommunerne skal den sammenhængende børnepolitik både rumme ”normale” og ”truede” børn og unge. Et eksempel herpå er, at selvom en mor og et barn kommer på krisecenter, så er det vigtigt, at barnet fortsætter i skole og hermed opretholder en normal hverdag.

Boks 1 viser et uddrag om inklusion fra Høje-Tåstrup Kommunes sammenhængende børnepolitik. Tekststykket afspejler især behovet for at iværksætte relevante tilbud på almenområdet med henblik på inklusion samt fastsætte mål herfor.

Boks 1 Uddrag af Høje-Tåstrup Kommunes sammenhængende børnepolitik om inklusion

I Høje-Tåstrup Kommune betyder inklusion, at der skal være plads til alle børn og unge inden for almenområdets tilbudsvifte – fra dagpasning over grundskole til ungdomsuddannelse. Derfor skal den enkelte enhed være fleksibel i forhold til løbende at justere rammerne, således at eksklusion af børn og unge med særlige behov undgås. Udgangspunktet er dermed at skabe rammer, der passer til det enkelte barns individuelle ressourcer og behov, at yde en støtte, som i mindst mulig grad ekskluderer og griber ind i barnets hverdagsliv samt særlige tilfælde at finde relevante tilbud.

Baggrunden for indsatsområdet er en tro på, at man ved størst mulig inklusion dels opnår en følelse hos børnene og de unge af at høre til i fællesskabet og dels opnår en optimering af den enkeltes muligheder for på sigt at kunne tage del i samfundslivet. Den enkelte udvikler sig ved deltagelse og inddragelse i fælles sammenhænge. Derfor handler inklusion om at skabe gode deltagelsesmuligheder for alle børn og unge med udgangspunkt i deres forskellighed. Det fordrer, at der skabes rum for de forskellige behov i fællesskabet.

I Høje-Tåstrup Kommune tilpasser skoler, dagtilbud og fritidstilbud mv. sig det enkelte barns behov og forudsætninger. Derfor har Byrådet besluttet følgende målsætninger for perioden 2007-2010:

- Alle dagtilbud, skoler og klubber har principper og mål for inklusion, der evalueres, og et forum for drøftelse og planlægning af, hvordan de skaber og indretter et inkluderende miljø. Heri skal indgå mål for, hvordan der arbejdes med alsidig og differentieret pædagogik.
- Alle børn og unge med støttebehov har, som en del af udviklingsplanen, en plan for inklusion i eller fastholdelse af tilknytning til almenområdet.

Flere kommuner har arbejdet med tværfaglighed og rummelighed før anbringelsesreformen, men giver udtryk for, at loven har været med til at målrette og fremskynde processen. En kommunal leder med flere års erfaring på børne- og ungeområdet fortæller:

”Det handler om at knytte bånd mellem almenområdet og specialområdet. Det er hvad alt vores arbejde går ud på. Efter vi gik i gang, har samarbejdet aldrig været bedre og det skyldes, at vi har taget fælles ansvar. Det er der, vi kan rykke, og det er afsindigt vigtigt! Vi skal ikke flytte en masse børn fra almenområdet til specialområdet, men opbygge et system, som er rummeligt for alle børn – også dem, der er anderledes. Så samarbejde er super vigtigt! Lovgivningen har været med til at give det samarbejde, der foregik i forvejen et skub i den rigtige retning. Den har været med til at synliggøre indsatsen og sikre, at tingene blev gjort. Det er budskabet!”.

Kommunernes arbejde med at styrke den tværfaglige indsats og skabe øget rummelighed kan relateres til værdier samt visioner og mål for indsatsen på børne- og ungeområdet. Dette gives der en kort beskrivelse af i det følgende.

Værdier

Ifølge kommunerne er det vigtigt at arbejde værdibaseret på tværs af almen- og specialområdet. Værdierne præger de handlinger, der foretages lokalt, såvel på myndighedsniveau som i de kommunale institutioner. Eksempelvis hvordan sagsbehandlere og frontlinjemedarbejdere på skoler og institutioner handler i konkrete situationer.

Værdierne er som regel hentet fra teorier og forskning med særlig fokus på betydningen af livskvalitet hos børn og unge. Rebild Kommune arbejder eksempelvis med værdier som tryghed, sundhed, forældresamvær, udgangspunkt i egne ressourcer, venskab og relationer samt barnets bedste. Værdierne beskriver kommunalbestyrelsens syn på børn, unge og familier og fungerer som en paraply, der hviler over hele den sammenhængende børnepolitik.

Kommunerne påpeger, at værdierne medvirker til at skabe klarhed og ensartethed i de enkelte indsatser. Det forudsætter dog, at værdierne implementeres i hele organisationen – fra ledelsesniveau til det administrative niveau og blandt frontlinjemedarbejderne på skoler og institutioner.

I Silkeborg Kommune har man nedsat en arbejdsgruppe med ansvar for at implementere værdierne i den sammenhængende børnepolitik. Arbejdsgruppen skal sikre, at alle relevante medarbejdere er bekendte med værdierne og anvender dem i praksis. Det er gjort på flere måder. Lederne er beviste om at omtale og henvise til værdierne i det daglige arbejde. Derudover er der afholdt flere temaaftener og kurser for samtlige medarbejdere med tilknytning til børne- og ungeområdet for at drøfte værdierne.

Blandt kommunerne er der enighed om, at værdier er vigtige i forbindelse med at styrke den generelle og forebyggende indsats samt den målrettede indsats på børne- og ungeområdet. Der ligger dog en del arbejde forud med hensyn til implementeringen af værdierne, hvilket ikke nødvendigvis er en barriere:

”Det er vigtigt, at alle parter kender værdierne. Man kan hurtigt komme til at arbejde med værdierne i en lukket kreds, men kunsten ligger i at få dem formidlet, så der arbejdes med dem konsekvent og hele tiden. Det kommer til at tage lang tid, og det må det også gerne, så længe at det bliver gjort grundigt.”

Visioner og mål

Flere kommuner nævner værdierne som en slags overordnet vision for arbejdet med børn og unge eller pejlemærker for, hvor den pågældende kommune er på vej hen på børne- og ungeområdet. En nærmere operationalisering af værdierne udgør en formulering af kommunens egentlige visioner.

Visionerne er enten formuleret og bearbejdet af kommunalbestyrelsen og/eller i samarbejde med det administrative niveau. På baggrund af visionerne har kommunerne udarbejdet mål for indsatsen. Målene beskriver, hvad den pågældende kommune ønsker at opnå med visionerne og anvendes i stor udstrækning af kommunalbestyrelsen til at prioritere på børne- og ungeområdet. Målene afspejler dels det eksisterende serviceniveau i kommunen, dels mål for fremtiden.

Ikast-Brande Kommune har arbejdet med at realisere de politiske visioner og mål ved at lade det administrative niveau og institutionsniveauet formulere en række resultater og effekter på tværs af almen- og specialområdet i børnepolitikken. Et eksempel herpå er et tilbud om uddannelses- og erhvervsvejledning til unge, *jf. boks 2*.

Boks 2 Uddannelses- og erhvervsvejledning til unge i Ikast-Brande Kommune

Vision: Ikast-Brande er på forkant med at udvikle tilbud, der retter sig mod børn og unge.

Service­mål: Der etableres særlige forløb for de store børn, der har det svært i skolen – for eksempel mellem praktiske forløb og undervisning. Der er ligeledes opsøgende aktivitet i forhold til at få unge med anden etnisk baggrund end dansk med ind i ungdomstilbuddene.

Resultat: Alle forældre deltager i deres børns uddannelses- og erhvervsvejledning. Der skal etableres et særligt tilbud til unge, der vurderes at tilhøre en risikogruppe. Tilbuddet skal fremgå af uddannelsesplanen/elevplanen.

Effekt: Frafald fra ungdomsuddannelserne skal være halveret i 2008 – set i forhold til frafaldet registreret i 2005. Måles ved registrering.

Målgrupper og aktører

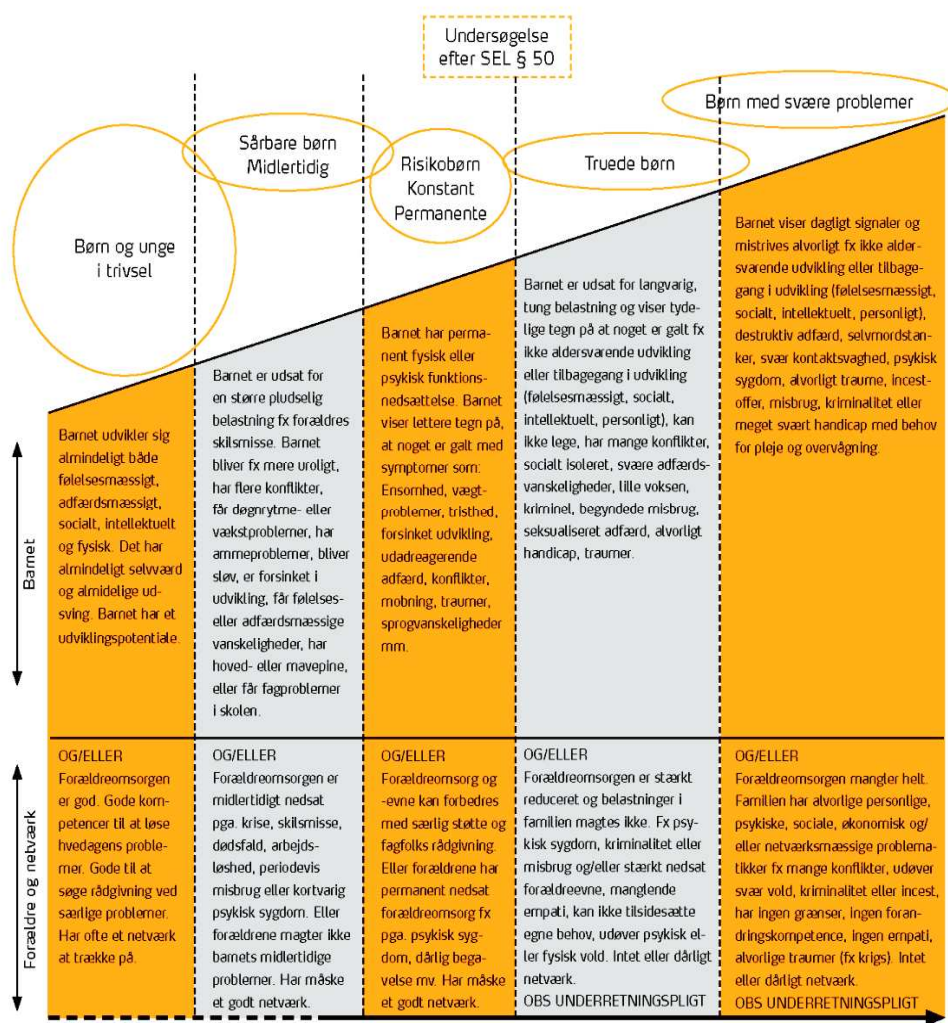
I den sammenhængende børnepolitik har kommunerne typisk opstillet målgrupper for forskellige indsatser på tværs af almen- og specialområdet. Målgrupperne er eksempelvis defineret ud fra en vurdering af barnets udvikling, funktionsniveau, vanskeligheder samt forældre- og netværksforhold.

Figur 6.1 og 6.2 er hentet fra Ikast-Brandes sammenhængende børnepolitik¹¹. Figur 6.1 viser, at den samlede gruppe af børn og unge i kommunen kan opdeles i fem kategorier svarende til børn og unge i trivsel, risikobørn, sårbare børn, truede børn og børn med svære problemer. Ifølge Ikast-Brande Kommune kan denne opdeling bruges som et redskab til at nå den korrekte målgruppe i forhold til en given indsats.

Derudover viser figuren, at det oftest er en kombination af barnets, familiens og netværkets karakteristika, der afgør, hvor omfattende en indsats barnet/familien skal have. Budskabet er, at barnet skal vurderes i et helhedssyn. Eksempelvis kan et barn med et handicap fungere fint i dets familie og med særlig støtte i daginstitutionen. Barnet vil således tilhøre målgruppen risikobørn. Hvis det viser sig, at forældrene ikke udviser tilstrækkelig omsorg og ikke magter barnet, så vurderes barnet som truet eller med svære problemer, og en anbringelse kan komme på tale.

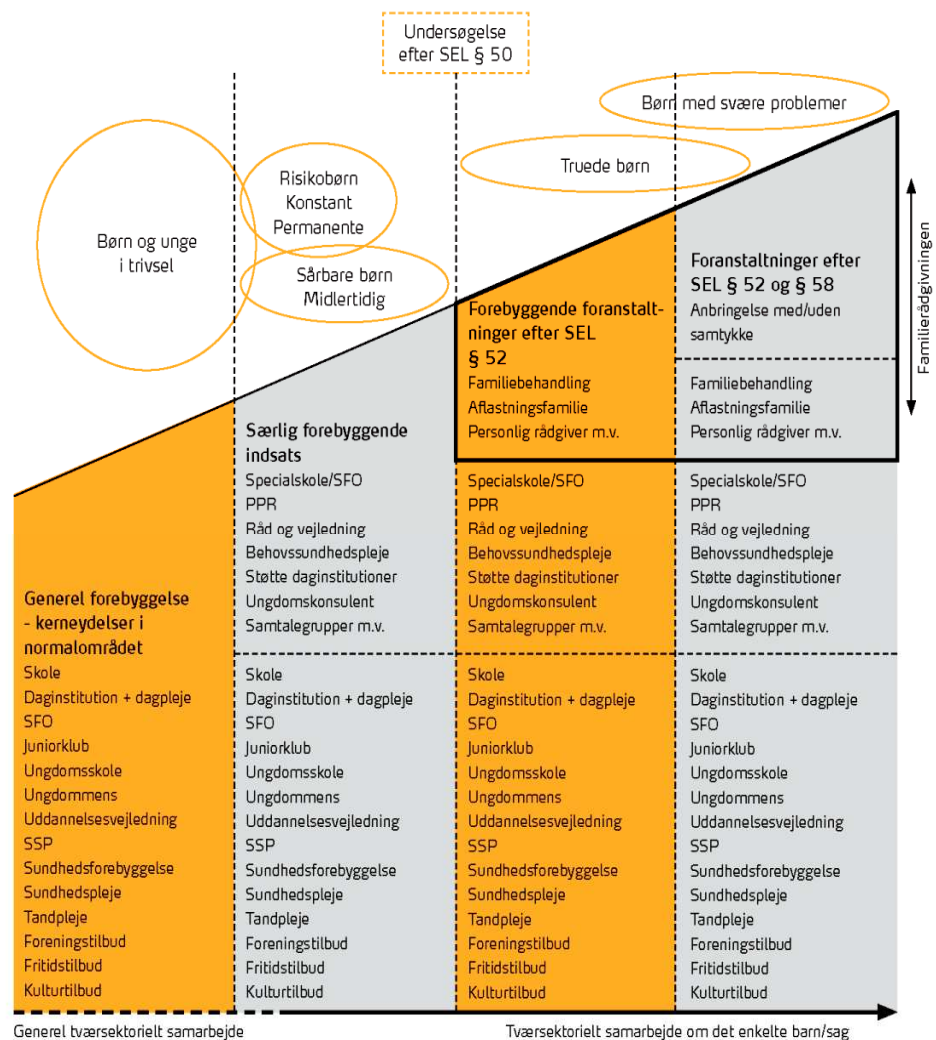
¹¹ Figur 6.1 og 6.2 er inspireret af børnelinealen, som er udviklet af Egelung og Hillgaard i 1995. Begge figurer anvendes i adskillige kommuner.

Figur 6.1 Opdeling af målgrupper på børne- og ungeområdet i Ikast-Brande Kommune



Figur 6.2 viser de aktører, der servicerer de forskellige målgrupper. Som udgangspunkt er almenområdet kerneydelser grundlaget for alle børn. Tilbuddene til målgrupperne udvides i takt med graden af særlige behov. Således skal risikobørn og sårbare børn tilbydes en særlig forebyggende indsats.

Figur 6.2 Aktører på børne- og ungeområdet i Ikast-Brande Kommune



For begge figurer gælder det, at de skal aflæses fra venstre til højre. Den stiplede linje med overskriften ”undersøgelse efter SEL § 50” er således overgangen fra almenområdet til specialområdet. Børn som går fra almenområdet til specialområdet skal igennem en § 50 undersøgelse efter Serviceloven.

6.2 Indsatser over for børn og unge på tværs af almen- og specialområdet

I dette afsnit gives eksempler på konkrete indsatser over for børn og unge på tværs af almen- og specialområdet hentet fra kommunerne.

Det er ikke en udtømmende gennemgang af indsatser på børne- og ungeområdet, men et udvalg af indsatser, som kommunerne har valgt at beskrive i børnepolitikken og standarderne for sagsbehandlingen eller har gode erfaringer med. Indsatserne er opdelt i henholdsvis generelle og forebyggende indsatser samt målrettede indsatser.

Indsatserne afspejler blandt andet bredden i de sammenhængende børnepolitikker. Eksempelvis forsøger flere kommuner at kombinere sociale indsatser med elementer af mere sundhedsfremmende karakter:

”Det sundhedsfremmende arbejde i børnepolitikken bør fylde meget mere. Hvis et barn har problemer, så er barnets helbred som regel også truet. Vi har desværre flere eksempler på børn og unge, der er anbragt med helbredsproblemer, hvor anbringelsesstedet ikke gør noget ved det. Vi skal ikke kun fokusere på de psykologiske og social forhold, men også arbejde med for eksempel overvægt eller misbrugsproblemer.”

I Aalborg Kommune er dele af kommunens sundhedspolitik formuleret på en måde, så den stemmer overens med den sammenhængende børnepolitik. Det indebærer blandt andet, at forældreinddragelse og social ulighed indtænkes i konkrete sundhedsfremmende tiltag på børne- og ungeområdet, *jf. boks 3.*

Boks 3 Sundhed og trivsel i Aalborg Kommunes sammenhængende børnepolitik

I juni 2007 vedtog Aalborg Kommune en sundhedspolitik, der fastlægger rammerne for det sundhedsfremmende og sygdomsforebyggende arbejde i kommunen. Politikken indebærer blandt andet, at alle institutioner skal udarbejde politikker på de fire KRAM-områder, kost, rygning, alkohol og motion.

Sundhedspolitikken er i fuld overensstemmelse med Aalborg Kommunes Børne- og Ungepolitik, der fastslår, at

kommunen skal medvirke til, at børn og unge udvikler en sund livsstil. Det er op til de enkelte institutioner, hvordan de vil gribe arbejdet med politikkerne an. Et vigtigt fokusområde er inddragelse af både børn, medarbejdere, forældre og lokale aktører i arbejdet. Derudover er der særlig fokus på social ulighed, hvad enten der drøftes skolemadsordninger, alkoholpolitik eller motion.

Eksempler på generelle og forebyggende indsatser

Barnets bog

I Ikast-Brande, Aalborg og Herlev skal barnets bog medvirke til at sikre en større sammenhæng ved betydningsfulde overgange i barnets liv. Det kan eksempelvis være overgangen fra børnehave til skole, hvor bogen også kan bruges som grundlag for en elevplan. Bogen skal også bidrage til at knytte hjem, institution og skole bedre sammen.

Bogen indeholder typisk fotos, tegninger og historier som illustrerer oplevelser fra barnets hverdag. Derudover indeholder den oplysninger om familie, venner og andre relevante forhold i barnet liv. Bogen udarbejdes af barnets forældre, institutionen og skolen sammen med barnet selv.

De nævnte kommuner anvender barnets bog på forskellige måder. I en kommune skal alle børn fra 4 års alderen eksempelvis have barnets bog, så barnets potentiale er kendt af forældre, pædagoger og lærere før skolestart.

En anden kommune anvender barnets bog i forbindelse med anbragte børn. Bogen skal være med til at dokumentere den tid, hvor barnet har været anbragt og hermed give barnet en følelse af ejerskab i forhold til overgangen fra hjem til institution og omvendt.

Fra værested til lærested

Initiativet "Fra værested til lærested" i Aalborg skal medvirke til at forebygge, at elever dropper ud af uddannelsessystemet.

Elever i 7. – 9. klasse rustes til fortsat uddannelse ved at få mulighed for et anderledes skoletilbud, hvis de for eksempel er umotiverede, usikre eller mangler sociale og/eller faglige kompetencer.

Der er tale om et samarbejde mellem skoler, ungdomsskoler og uddannelsesvejledningen. Eleverne går i deres egne klasser tre dage om ugen, hvor de får dansk-, matematik- og engelsklektioner. De andre dage tilbringes på et ungdomscenter, hvor de øvrige fag dækkes gennem tematiseret og praksisbetonet undervisning.

Elevmæglere

På skoler i Aalborg Kommune skal såkaldte elevmæglere medvirke til at løse konflikter mellem skolens elever.

Elevmæglere er uddannet til at lytte til parterne i en konflikt, spørge ind til problemer og drøfte løsninger, som begge parter finder retfærdige. Elevmæglere har tavshedspligt og træder kun til, hvis begge parter ønsker det. Når der er opnået enighed underskriver parterne et aftalepapir. Der følges op på aftalen på et eller to møder, og hvis der fortsat er problemer, inddrages en lærer.

Ordningen har været med til at skabe en bedre stemning på skolen, der er færre konflikter og det er blevet naturligt for eleverne at foreslå mægling, når der opstår konflikter.

Let adgang til tre afklarende samtaler

En kommunal institution i Høje Tåstrup Kommune – familiehuset – tilbyder observation, afklaring/udredning og behandling til børn, unge og deres familier, hvis der er bekymring for barnets eller den unges trivsel eller udvikling.

Sagsbehandlere, skolepsykologer, sundhedsplejersker mfl. kan henvise til familiehuset med henblik på tre afklarende samtaler. Samtalerne indebærer en psykologisk og pædagogisk vurdering af barnets, den unges eller familiens vanskeligheder og sigter mod at iværksætte den rigtige indsats. Samtaleforløbet skal være igangsat senest 14 dage efter henvisning til familiehuset og eventuelle foranstaltninger skal være igangsat senest 30 dage efter henvisningen.

Eksempler på målrettet indsats

Unge skaber håb

Ikast-Brande Kommune har iværksat et projekt, der sigter mod at styrke indsatsen over for børn og unge med sociale problemer.

Forebyggelsesteamet i et kommunalt ungdomscenter har etableret projektet "Unge skaber håb" bestående af grupper af unge, der tager ud til klubber, forældremøder og skolearrangementer for at fortælle om deres erfaringer med eksempelvis opvækst i misbrugsfamilier, forældre, der er blevet skilt, mobning eller at have en anden etnisk baggrund end dansk.

Grupperne mødes en gang om ugen for at tale med forebyggelseskonsulenten og fordele opgaver. Via grupperne har de unge fået et stabilt netværk og arbejdet i grupperne medvirker til at styrke de unges selvværd.

Unge gravide mødre

Herlev Kommune tilbyder unge gravide mødre råd, støtte og vejledning med henblik på at forebygge eventuelle problemer.

Projektet er en del af den sammenhængende børnepolitik, da målgruppen består af unge mødre under 18 år. Projektet hører ind under sundhedsplejen og henvender sig til unge mødre, hvor det vurderes, at både mor og barn er særligt udsatte. Den pågældende mor tilknyttes en daginstitution, har en fast kontakt person og undervises i at håndtere rollen, som kommende forældre.

Et pusterum fra skolen – Unge Coach

Projektet "Unge Coach" i Aalborg Kommune skal motivere unge til at påbegynde en ungdomsuddannelse.

Projektet henvender sig til elever i 7.-10. klasse, der er i risiko for at droppe ud af skolen på grund af eksempelvis skoletræthed, usikkerhed eller ensomhed.

"Unge Coach" er et tilbud fra den kommunale ungdomsskole og varer 8 uger. De unge får hjælp til at finde frem til løsninger på deres problemer, så de kan vende tilbage til et bedre skoleliv.

Tre coaches – to lærere og en pædagog – tilknyttes et hold på ca. 12 elever, så der er mulighed for at arbejde personligt og koncentreret med den enkelte. Forløbet byder på introtur, samtaler med den unge og familien og individuelt tilpasset undervisning i relevante fagområder. De sidste uger arbejdes der med projekter. Der følges op på forløbet ved besøg på skolen og samtaler med den unge en måned efter forløbet er slut.

Familieklasse

I Aalborg Kommune skal et projekt med såkaldte familieklasser give forældre større indsigt i barnets skolegang og adfærd, så det bliver et fælles projekt for både skole og hjem at hjælpe barnet til en bedre skolegang.

Forældrene skal blandt andet lave skoleopgaver sammen med børnene i "Familieklassen" to formiddage om ugen. De øvrige dage går eleverne i deres almindelige klasser. Målgruppen er elever, der er urolige, ukoncentrerede eller har svært ved at begå sig med jævnaldrende og indordne sig efter klassens regler. Det er elever uden generelle eller specifikke indlæringsvanskeligheder.

Der er tale om små klasser med otte elever ad gangen. Et forløb varer 12 uger og indledes med, at lærere, forældre og elev opstiller 3-4 realistiske mål, som eleven skal arbejde på at opnå – eksempelvis at møde velforberedt og holde sig fra konflikter.

Bredspektrede handleplaner

Høje-Tåstrup Kommune udarbejder bredspektrede handleplaner, der skal sikre at børn/unge med funktionsnedsættelse oplever bedre livsvilkår og udviklingsbetingelser.

Familien tilknyttes en rådgiver, der skal have en koordinerende rolle og konsulentfunktion. Der udarbejdes en samlet handleplan for barnets/den unges fremtid for uddannelse, bolig og erhverv samt øvrige sociale forhold, der muliggør en selvstændig tilværelse. Planen skal være med til at lette hverdagen for barnet/den unge og familien både her og nu og fremadrettet.

Børnemindmap

Anvendelse af metoden børnemindmap ved samtaler med børn og unge har til formål at øge barnets/den unges deltagelse i samtalen. Forældrene inddrages ved at bevidne barnets/den unges fortælling. Alle sagsbehandlere har været på et børnesamtalekursus og deltaget i et kursusforløb om børnemindmap.

Uddannelse efter folkeskolen

Ikast-Brande Kommune udarbejder handleplaner til særligt udsatte unge for at fastholde dem i uddannelsessystemet.

Projektet er målrettet de unge, der ikke går i folkeskole eller er i gang med en ungdomsuddannelse, som rækker ud over det 18. år. Hermed sikres det, at alle unge er i et uddannelses- og træningsforløb eller arbejde, når de fylder 18 år.

Der etableres særlige forløb for unge, der har det svært i skolen. Det kan for eksempel være praktiske forløb kombineret med undervisning. Der laves opsøgende arbejde i forhold til at motivere unge med anden etnisk baggrund til at tage imod tilbuddet.

Mandagsgruppen

Mandagsgruppen i Hillerød Kommune er et kriminalpræventivt tilbud, der tager pulsen på weekenden.

Der er tale om et tværsektorielt samarbejde mellem politi og kommune. Selve gruppen består af en ungerådgiver, en medarbejder fra politiet samt lederen fra SSP.

Mandagsgruppen henvender sig til en bred målgruppe, herunder børn og unge, der er på vej ud i kriminalitet og misbrug. Gruppen skal sikre, at der handles på en sag inden for kort tid. Derudover koordinerer gruppen det opsøgende arbejde og har et tæt samarbejde med den lokale børne- og ungerådgivning.

7 Tværfagligt samarbejde i praksis

I vejledningen til Serviceloven¹² fremgår det, at sammenhængende børnepolitikker fordrer et samarbejde på "tværs af lovgivning, administrative strukturer og faglige kompetencer". I forlængelse heraf opfordres kommunerne til at inddrage tværfaglige grupper med henblik på at skabe sammenhæng mellem de forskellige sektorer, herunder dagtilbud, skole, sundhedssektor og det frivillige arbejde.

De tværfaglige grupper er et af de tiltag, som kommunerne benytter sig af i implementeringen af den sammenhængende børnepolitik. Denne arbejdsform er et afgørende redskab til at imødekomme det tværfaglige samarbejde. Derudover benytter kommunerne sig af andre konkrete indsatser, som fremmer det tværfaglige samarbejde. De forskellige indsatser spænder vidt, ligesom målgrupper og det overordnede sigte varierer i forhold til indsatserne.

7.1 Tværfaglige grupper

Resultaterne fra den kvantitative undersøgelse viser, at 63 pct. af kommunernes børnepolitikker indeholder en beskrivelse af rollen for den tværfaglige gruppe efter Servicelovens § 49 (figur 3.1 i kapitel 3). Et tilsvarende antal kommuner har beskrevet samarbejdet mellem tværfaglige grupper, herunder SSP, PPR og § 49 grupper.

De interviewede kommuner er enige om, at det tværfaglige samarbejde har til formål at løfte kvaliteten i arbejdet med udsatte børn og unge og hermed sikre en tidlig indsats og rummelighed i almenområdets sektorer.

Den sammenhængende børnepolitik i eksempelvis Ikast-Brande Kommune indeholder en detaljeret beskrivelse af kommunens tre tværfaglige grupper. Det tværfaglige samarbejde er inddelt i en styregruppe, en ledergruppe og en medarbejdergruppe, og politikken redegør for gruppernes organisering, mødefrekvens og formål.

¹² Vejledning nr. 3 til Serviceloven.

Børnepolitikkerne i de andre interviewkommuner er ikke alle lige så detaljerede i beskrivelserne af de tværfaglige grupper, men bærer i stedet præg af overordnede redegørelser for mål og visioner. Til gengæld har flere af kommunerne udarbejdet detaljerede håndbøger og arbejdsplaner, som beskriver den tværfaglige organisationsstruktur. Heri indgår også funktionsbeskrivelser og trin for trin-beskrivelser for delegerede i grupperne såvel som andre medarbejdere på børne- og ungeområdet.

Selvom den sammenhængende børnepolitik i godt en tredjedel af kommunerne ikke indeholder beskrivelser af de tværfaglige gruppers rolle og samarbejde (figur 3.1 i kapitel 3), fremgår det i interview med kommunerne, at det tværfaglige samarbejde vægtes højt i praksis. Alle de interviewede kommuner har inddraget tværfaglige grupper med repræsentanter fra skoler, dagtilbud, PPR og sagsbehandlere for at sikre en tidlig og sammenhængende indsats. De relevante fagpersoner fra almen- og specialområdet er afklarede med handlemulighederne og ansvarsfordelingen, hvilket understøttes af kommunens vejledninger mm.:

”Der vil typisk ske det, at klubben ringer til skolen som siger, at de er bekymrede for lille Mads, og så siger skolen, at det er de ikke, men klubben har måske nogle eksempler på, hvorfor de er bekymrede. Så kan skolelederen aftale med klublederen, at han er koordinator på sagen og altså er ansvarlig for, at der bliver gjort noget. Det vigtige er, at der sker en koordinering af indsatsen mellem flere instanser og at der ikke er nogen, der slipper grebet.”

Det tværfaglige samarbejde forudsætter en nedbrydning af grænser mellem forskellige faggrupper og sektorer. Der ligger nogle udfordringer i denne tankegang, dels organisatorisk i forhold til traditionelle fysiske opdelinger af almen- og specialområdets fagpersoner og dels i forhold til fagpersonernes forskellige faglige udgangspunkter og stoltheder. En sagsbehandler og en teamleder illustrerer dette med følgende udsagn:

”Det er lidt et dilemma. Vi kan jo sagtens sidde her i elfenbenstårnet og sige, hvordan tingene skal være, men det kræver jo uendelige kræfter og processer, at de andre også synes det er en god idé, altså hvor tidligt synes man, at man skal gribe ind derude. Og det er vi dybt afhængige af.”

”Den tværfaglige model viser, hvordan vi går fra det diagnosticerende til en konsultativ praksis, det vil sige, at kernen bliver, at fagpersoner skal hjælpe frontlinjepersonalet til at være bedre til at tackle og håndtere problemerne.”

Kommunerne benytter sig af forskellige initiativer til at styrke det tværfaglige samarbejde. Ét af disse initiativer, som bliver afprøvet og implementeret, handler om at rykke kommunernes

sagsbehandlere ind på børnenes domæne. Det vil sige over i almenområdets lokaliteter, hvor lærere og pædagoger praktiserer deres arbejde.

7.2 Tværfaglighed på børnenes arena via sagsbehandlernes tilstedeværelse

Det fremgår i interview med kommunerne, at et væsentligt aspekt i tilrettelæggelsen af tværfaglige grupper omhandler inddragelsen af sagsbehandlere i grupperne. Hvorledes sagsbehandlerne inddrages i de tværfaglige grupper, oplever flere kommuner som afgørende for et succesfuldt tværfagligt samarbejde.

Sagsbehandlernes fysiske og praktiske tilstedeværelse i almenområdet betragtes af kommunerne som et væsentligt skridt hen imod at samle kompetencer og handlemuligheder på tværs af almen- og specialområdet. Samspillet mellem almenområdets fagprofessionelle og sagsbehandlere bidrager ifølge flere kommuner til en tidlig, sammenhængende og helhedsorienteret indsats:

”Meget på det her felt handler om, hvordan vi kan lave en faglig snak, så den matrikel, som børnene færdes på, føler sig rustet til at arbejde videre med børnene (...) Med respekt for det arbejde, skolerne står med, så kan de jo nå til et punkt, hvor nu synes de ikke, de kan arbejde med barnet mere, og så får vi en anden type problemer, hvor sagsbehandleren kan bidrage med hjælp.”

Den tværfaglige gruppes fysiske tilstedeværelse på børnenes arena betragtes af kommunerne som betydningsfuld i forhold til at imødekomme, se og forstå det enkelte barn og dets behov. Med andre ord får sagsbehandlerne bedre indsigt i det enkelte barn ved at befinde sig i samme kontekst som dem. Samtidig bliver denne indsigt delt og nuanceret i samspil med almenområdets oprindelige fagpersoner, nemlig lærere og pædagoger.

Umiddelbart virker denne tankegang ikke til at være ny for kommunerne. Esbjerg Kommune har eksempelvis tidligere praktiseret, at sagsbehandlerne ugentligt skulle være tilknyttet en skole med henblik på rådgivning og vejledning. Herlev Kommune har mere konsekvent praktiseret det tværfaglige samarbejde mellem sagsbehandlere og skole gennem de sidste 12 år. Ifølge en teamleder i Esbjerg Kommune er der sket en holdningsændring blandt de fagprofessionelle i forhold til, hvilken betydning samarbejdet har for de udsatte børn og unge:

”Men det er jo ikke noget nyt. Da jeg startede for tyve år siden i Ribe Kommune, der blev jeg sendt ud, men der var ikke nogen, der gad snakke med mig dengang. Der kunne jeg sidde inde på et eller andet sundhedsplejekontor, og så kom der ingen, fordi de tænkte; hvad skal jeg bruge hende til?”

I hvilken udstrækning kommunerne praktiserer sagsbehandlingens tilknytning og tilstedeværelse i almenområdet afhænger hovedsageligt af, hvor langt i processen kommunerne er med at implementere den tværfaglige tankegang.

Vordingborg adskiller sig fra de øvrige interviewkommuner ved en noget mere gennemgribende tilrettelæggelse af de tværfaglige grupper og af sagsbehandlingens rolle i samarbejdet med almenområdet. Således har Vordingborg uddelegeret myndighedsansvaret til kommunens seks distrikter. Her er samtlige sagsbehandlere placeret på distrikternes skoler i minimum 70 pct. af sagsbehandlingens arbejdstid.

For Vordingborg Kommune er sagsbehandlingens tilstedeværelse i almenområdet udtryk for kommunens tankesæt, hvad angår organiseringen og udmøntningen af den sammenhængende børnepolitik. Således danner børnepolitikken og herigennem det tværfaglige samarbejde grundlaget for børneområdets organisering i kommunen. Organiseringsmæssigt har Vordingborg Kommune været inspireret af en helhedsorienteret og decentraliseret tankegang. Det er med afsæt i dette udgangspunkt, at kommunen har prioriteret at samle special- og almenområdets fagpersoner på samme matrikel, *jf. boks 4*.

Boks 4 Organisering af det tværfaglige arbejde i Vordingborg Kommune

Mødet mellem sagsbehandler og lokalmiljø i Vordingborg Kommune

”Lokalt engagement – Lokale handlemuligheder – Lokalt forankrede løsninger”

Dette slogan er afgørende i Vordingborg Kommunes arbejde med tværfaglighed på børneområdet. Myndighedsansvaret er decentraliseret, således at alle afgørelser om særlig støtte efter Serviceloven op til 800.000 kr. træffes i konsensus mellem sagsbehandler, psykolog og skoleleder/dagtilbudsleder lokalt i kommunens seks distrikter.

I praksis betyder det, at kommunens sagsbehandlere på børneområdet i minimum 70 procent af arbejdstiden skal være på distrikternes hovedskoler.

Kommunens prioritering af lokalt forankrede visitationsgrupper skal sikre tværfaglige og helhedsorienterede konsensusløsninger. Sammensætningen og ansvarsfordelingen i visitationsgrupperne er inspireret af denne

tankegang. Sagsbehandleren har således myndighedsrollen og områdelederen bestående af en skoleleder eller dagtilbudsleder er budgetansvarlig. Sammen med psykologen bidrager de alle med hver deres faglige viden og tilrettelægger en indsats ud fra en fælles beslutning.

En kommunal leder i Vordingborg Kommune forklarer:

“Der går jo lidt køkkenbordsregnskab i det; altså det kan godt være du kunne tænke dig at lave det her lækre mad og så og så mange grøntsager - det er fint, min skat, men prøv lige at se her, det er det her, vi har til rådighed, og vi skal jo også leve resten af ugen, så vi må lige tænke os en ekstra gang om her.”

Visitationsgruppen er yderste led i almenområdet, og sagerne her overtages kun af den *centrale* visitationsenhed ved behov for foranstaltninger, der overstiger 800.000 kr. eller hvis de delegerede ikke opnår enighed. Dette er på undersøgelsestidspunktet endnu ikke sket.

Kommunens sammenhængende børnepolitik danner grundlag for de fagprofessionelles kommandovej ved bekymring for et barn eller en ung. Forinden en børnesag er nået ud til visitationsgruppen, pålægges lærere og pædagoger selv ansvaret for at tage hånd om de børn og unge, der er bekymring for. Fagpersonerne er pålagt en handlingsmodel, hvor de 1) indledningsvist afklarer og tilrettelægger selvstændige handlemuligheder efterfulgt af 2) kollegial sparring ved behov for yderligere at gå videre med bekymringen til 3) at indkalde til dialogmøde på den aktuelle institution med deltagelse af ledelse og PPR. I yderste led inddrages visitationsgruppen med deltagelse af en sagsbehandler og den budgetansvarlige områdeleder.

Viften af tilbud og foranstaltninger i visitationsgruppen er bred og så vidt muligt lokalt funderet, og varierer fra bevilling af gummistøvler over fritidsjob i en netværkspersons mekanikerværksted til anbringelse uden for hjemmet.

Parallelt med visitationsgruppernes arbejde i distrikterne er der nedsat en lokal refleksionsgruppe til sikring af, at videnserfaring i forbindelse med sagsgennemgange og afgørelser opsamles.

Note: Den tværfaglige model er inspireret af Kildemarksprojektet i Næstved Kommune.

Udover de tværfaglige grupper, hvor sagsbehandlerne deltager, er der talrige andre eksempler på tværfaglige konstellationer i kommunerne, såsom sundhedshuse med sundhedsplejersker, sagsbehandlere og psykologer til forældre og børn med udvidet sundhedsmæssig behov; Koordinerende børneteam, hvor ledere fra sagsbehandlereforsnit, skoler og dagtilbud, orienterer fra baglandet, ca. 4 gange årligt; Konsultative teams fungerende som bekymringsfora, hvor lærere og pædagoger kan opsøge sagsbehandlere og psykologer mv.

7.3 Udfordringer i det tværfaglige samarbejde

Det tværfaglige samarbejde i kommunerne forudsætter, at de relevante sektorer og fagpersoner arbejder mod fælles mål. Det er imidlertid ikke givet, at fagpersonerne har de samme opfattelser om, hvorledes en støtte bør gives. De professionelle kan have forskellige fagligheder og fokus. En lærer, en psykolog og en sagsbehandler har ofte forskellige indgangsvinkler til håndteringen af et barns problemer.

I samarbejdet om at nå et fælles mål er det også en udfordring at sikre det rette grundlag for videregivelse og udveksling af oplysninger om barnets eller den unges problemer. Fagpersonerne skal forholde sig til spørgsmål om retssikkerhed og tavshedspligt, og dermed balancere mellem vidensdeling og tavshedspligt.

Flere af de interviewede kommuner giver udtryk for, at de professionelle forskellige fagligheder og retssikkerhedsaspektet er store udfordringer på vejen mod fælles fodslag i de tværfaglige grupper.

Udfordringer ved udveksling af oplysninger

Reglerne for tavshedspligt kan sætte grænser for, hvilke oplysninger den enkelte kan videregive. Deltagerne i de tværfaglige grupper kan ikke forvente at vide alt, hvad én eller flere af de andre ved om et bestemt barn. Kommunerne giver udtryk for, at udveksling af oplysninger og overholdelse af tavshedspligt er en balancegang, de hele tiden skal forholde sig til i det tværfaglige samarbejde.

De interviewede kommuner er bevidste om, at der som hovedregel skal indhentes samtykke fra forældrene, hvis deltagerne i en tværfaglig gruppe skal kunne udveksle oplysninger.

At indhente samtykke fra forældrene er udbredt og medvirker ifølge kommunerne til øget vidensdeling. Samtidig ønsker kommunerne med samtykket at sende et signal til forældrene om åbenhed og en invitation til samarbejde:

”Og det (red.: udveksling af oplysninger) sker meget i samarbejde med forældrene. At det giver mening at være åbne, og om de er indforståede med, at vi gerne vil fortælle det og det videre.”

Det er imidlertid i de særlige tilfælde, hvor det ikke er muligt at opnå forældrenes samtykke til videregivelse af oplysninger, at den sammenhængende indsats i de tværfaglige grupper særligt udfordres ifølge kommunerne.

I sådanne tilfælde gælder forskellige regler for udveksling af oplysninger afhængig af, hvordan den tværfaglige gruppe er sammensat. Enkelte kommuner udtaler, at de benytter håndbogen udarbejdet af Socialministeriet i 2004, som gennemgår reglerne om tavshedspligt og underretning. Håndbogen beskriver samtidig de tværfaglige gruppers formål:

”... formålet med en tværfaglig indsats er at sikre, at familien får en kvalificeret støtte, der ses i sammenhæng. At de forskellige fagpersoner ved, hvad de andre gør, at ”systemet” netop trækker på samme hammel. At man ikke skal starte forfra hver gang, der sker en overgang fra én del af hjælpesystemet til en anden – og at ens integritet bliver respekteret.”¹³

Flere kommuner er opmærksomme på de forskellige regler om tavshedspligt, der knytter sig til, om fagpersonerne er fra den samme enhedsforvaltning eller ej. Ifølge kommunerne er det tværfaglige samarbejde særligt en udfordring, når der skal videregives oplysninger til personer i en anden forvaltningsmyndighed, end når videregivelse af oplysninger sker inden for samme myndighed, *jf. boks 5*.

Fagpersonerne uden for en kommunes enhedsforvaltning, eksempelvis en lærer i folkeskolen og en pædagog i et anbringelsessted, kan således ikke i samme udstrækning få videregivet oplysninger fra enhedsforvaltningen, som sagsbehandlere og psykologer inden for enhedsforvaltningen. Disse vilkår for de tværfaglige grupper beskriver en kommune som en slags øvelse:

”Vi øver os meget på at finde ud af, på hvilket et niveau vi skal tilbagemelde oplysninger, fordi det vil vi gerne både i forhold til samarbejdet med andre professionelle og i forhold til familien og barnet, sådan at de relevante oplysninger ikke går tabt, og ikke bare bliver hos én enkelt fagperson, men at de bliver delt.”

Boks 5 Regler for udveksling af oplysninger i tværfaglige grupper

Fagpersonerne på børneområdet er underlagt en række regler, som er nedskrevet i forskellige love, herunder Retssikkerhedsloven, Forvaltningsloven, Persondataloven, Retsplejeloven og Patientretsstillingsloven.

Den retssikkerhedsmæssige udfordring består i, at fagpersonerne både har pligt til at videregive oplysninger og pligt til at overholde tavshedspligten i forbindelse med et barn eller en ung hvis udvikling, der er bekymring for.

Pligten til at videregive oplysninger vedrører blandt andet regler om skærpet underretningspligt i Servicelovens §

¹³ Socialministeriet (2004) Håndbog om hjælp til børn og unge gennem dialog og samarbejde med forældrene – herunder gennemgang af reglerne om underretning og tavshedspligt.

153. I bekendtgørelsen til loven fremgår det, at offentligt ansatte, herunder beskæftigede i dagtilbud o.l. skal underrette kommunen, når de; *"i deres virke bliver bekendt med forhold for et barn eller en ung under 18 år, der må give formodning om, at barnet eller den unge har behov for særlig støtte"*¹⁴.

En afgørende forskel i udvekslingen af ikke-anonymiserede oplysninger beror på, om deltagerne i de tværfaglige grupper er fra samme forvaltningsmyndighed eller fra forskellige forvaltningsmyndigheder.

Med alene deltagere fra samme forvaltningsmyndighed, såsom sagsbehandlere, psykologer og pædagoger fra en enhedsforvaltning, er der adgang til udveksling af fortrolige oplysninger, når det blot sker sagligt og ud fra nødvendigheden af, at de andre også har brug for oplysningerne. FVL § 32 sætter rammen for udvekslingen af oplysninger.

Med deltagere også fra en anden/andre forvaltningsmyndighed(er), såsom skolelærere, læger og anbringelsessteder, er der ikke den mere lempelige adgang til at udveksle fortrolige oplysninger som inden for samme forvaltningsmyndighed¹⁵. Her er det den såkaldte værdispringsregel¹⁶ i FVL § 28, stk. 2, nr. 3 der gælder.

Kommunerne er bevidste om målsætningerne for de tværfaglige grupper og retssikkerhedsaspektet ved udveksling af oplysninger. De er ligeledes opmærksomme på, hvilke oplysninger det er af betydning at dele mellem deltagerne, og hvilke oplysninger der ikke har tilsvarende betydning for forståelse af barnets problematik:

"Balancegangen er at få udvekslet oplysninger på den rigtige måde, for alle skal ikke vide alt, men det kan være nyttigt for nogle at vide noget, og alt det vi ved i Familieafdelingen er ikke nødvendigvis relevant viden for skolen i deres rolle over for barnet og familien."

Ifølge kommunerne kan det eksempelvis være en udfordring for det tværfaglige samarbejde, når en skolelærer ikke har samme adgang som en sagsbehandler til fortrolige oplysninger om et bestemt barn, når den viden kunne kvalificere lærerens indsats over for barnet i skolen. Hvis forældrene ikke vil samtykke til videregivelse af oplysningerne om rent private forhold til en anden forvaltningsmyndighed, kan videregivelse i visse tilfælde dog alligevel ske uden forældrenes samtykke. I sådanne tilfælde kan værdispringsreglen anvendes. Denne regel

¹⁴ Bekendtgørelse om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service. BEK nr. 1336 af 30/11/2007

¹⁵ Reglerne om tavshedspligt er desuden beskrevet i vejledning om tavshedspligtsregler, der har betydning for kommunernes indsats med at hjælpe børn og unge gennem dialog og samarbejde med forældrene (Vejledning nr. 86 af 30. november 2006).

¹⁶ Ved "værdispringsreglen" forstås, at videregivelsen af oplysninger sker til berettiget varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår. Med værdispringsreglen foretages derved en *"afvejning af på den ene side den interesse, som den oplysningen vedrører, har i, at oplysningen hemmeligholdes, og på den anden side karakteren og betydningen af de private eller offentlige interesser, der kan begrunde, at oplysningen videregives til en anden forvaltningsmyndighed."* Vejledning nr. 86 af 30. november 2006.

henviser til en konkret vurdering af, om barnets eller den unges problemer er så omfattende, at tavshedspligten kan tilsidesættes, fordi interessen for oplysninger går forud for, at oplysningen hemmeligholdes.

Som en konsekvens af reglerne om videregivelse af oplysninger, vil en lærer, der har underrettet kommunen, som udgangspunkt modtage en bekræftelse på, at kommunen har modtaget underretningen. Læreren vil således ikke få besked om, hvad der videre sker i kommunens udredning og eventuelle undersøgelser af barnets forhold.

Mens der er begrænsninger for den frie udveksling af oplysninger vedrørende det enkelte barn, er det ikke tilfældet, når det angår børnegruppen som helhed, eller hvordan man skal forholde sig til en mere generel problemstilling i kommunen. En sådan udveksling af oplysninger er påkrævet inden for konteksten af en sammenhængende børnepolitik, hvor der er en målsætning om tidlig indsats og udvidet samarbejde mellem almen- og specialområdet med henblik på at kunne rumme udsatte børn i almenområdets regi.

Samarbejds-mæssige udfordringer i det tværfaglige samarbejde

Udover de lovmæssige rammer om underretning og tavshedspligt, som fagpersonerne må tage hensyn til i de tværfaglige grupper, er det en samarbejds-mæssig udfordring for deltagerne at arbejde mod fælles mål på tværs af forskellige fagligheder og kompetencer. En faglig leder på børne- og ungeområdet fortæller:

”Det er en stor udfordring i forhold til at forstå, at der er tale om et fælles projekt. I sidste ende er sagsbehandleren myndighedspersonen, og det kan være svært at lægge den kasket fra sig, ligesom det kan være svært for psykologen at nøjes med at anbefale en bestemt indsats uden at sætte timeantal på.”

Citatet ovenfor illustrerer de samarbejds-mæssige udfordringer, der knytter sig til traditionelle ansvarsbeføjelser, hvor sagsbehandleren har det endegyldige ansvar for at træffe afgørelse om en relevant foranstaltning for et barn eller en ung. Vordingborg Kommune har forsøgt at udbrede ansvarsfordelingen ved at placere budgetansvaret hos en skole- eller dagtilbudsleder, og generelt prioritere konsensus i beslutningerne om foranstaltninger og anden form for støtte til børn og unge.

Kommunerne er opmærksomme på, at de forskellige faglige baggrunde både er en ressource og en udfordring i at arbejde mod et fælles mål. De forskellige fagligheder bidrager til at anskue problemstillingerne fra flere vinkler, ligesom der er grobund for en bred vifte af løsningsforslag.

Udfordringen i det tværfaglige samarbejde består udover ansvarsfordeling i at anerkende relevansen af andre fagligheder end ens egen.

"Det kan godt være, at sagsbehandleren kommer og siger, at Lars-Bo skal til Jylland, og 'nej, jeg har ikke noget alternativt forslag, for det bestemmer jeg!' Det er den, man skal ud over."

Kommunerne er bevidste om denne udfordring og er optaget af at få faggrupperne til at mestre balancegangen mellem egen faglig stolthed og åbenhed for andre perspektiver.

Det handler især om, at tværfaglighed understøtter deltagernes egen faglighed:

"Tværfaglighed er et mantra, og de monofaglige enheder bliver vældig forskrækkede, når jeg siger det på den måde. Men jeg understreger for dem, at forudsætningen for at være en kompetent tværfaglig medspiller er en stærk monofaglighed. Altså, at man kan sit kram, for så bliver man ikke usikker. Så bliver man jo en god tværfaglig samarbejdspartner."

Vordingborg Kommunes model med at uddelegere ansvaret mellem sagsbehandlere og ledere i almenområdet skal medvirke til at motivere medarbejderne til at arbejde tværfagligt. Rammerne for både sagsbehandlere, psykologer og læreres arbejde er at opnå konsensus og være helhedsorienterede i beslutningerne om indsatser:

"Så hvis man skal have det her til at fungere, og man skal prøve at lave nogle alternative indsatser, som sikrer, at vi ikke stigmatiserer de her stakkels børn, så skal de tværfaglige grupper virkelig lægge alle deres penge, kompetencer og beslutninger ind på bordet, og sige 'hvad gør vi ved den her opgave'. Sagsbehandleren og psykologen sidder under samme administrative hat med den her organisering. Når sagsbehandleren har lavet en § 50 undersøgelse, så skal gruppen have diskuteret mulige indsatser inden slutindstillingen er foretaget."

Udover organisatoriske tiltag til at fremme tværfagligt samarbejde, praktiserer kommunerne en række andre initiativer til at imødekomme det tværfaglige arbejde mellem fagpersoner og sektorer, hvilket fremgår af det følgende afsnit.

7.4 Konkrete initiativer i det tværfaglige samarbejde

Et gennemgående træk ved kommunernes initiativer til at styrke det tværfaglige arbejde er at prioritere uddannelsestilbud og mødeformer, som sigter på at opkvalificere og bevidstgøre fagpersoner på børneområdet. Det drejer sig for eksempel om at oparbejde et fælles sprog blandt professionelle i almen- og specialområdet og at sikre kendskabet til kommunens

børnepolitik. Ellers spænder initiativerne vidt med hensyn til form, indhold og målgruppe, og om der er tale om engangsforetagender eller mere varige og langtidssigtede idéer.

Generelle initiativer på tværs af faggrupper

Dialogcirkler

Herlev Kommune har et projekt om et fælles fagligt værdigrundlag og et fælles sprog for de involverede i børnesager.

Tiltaget blev oprindeligt startet forud for den sammenhængende børnepolitik, og siden hen brugt som inspiration til børnepolitikken. Fagpersoner fra skoler og dagtilbud har deltaget i dialogmøderne for at samle erfaringer og udveksle synspunkter på området. For at tilgodese et borgerperspektiv har enkelte familier i kommunen ligeledes deltaget i møderne. Et tema på dialogmøderne har eksempelvis været overgange i børn og unges liv.

Det fælles værdigrundlag, der blev udarbejdet på dialogmøderne, blev indskrevet i børnepolitikken.

Opsporing af signaler – Håndbog ved tegn på mistrivsel

Flere kommuner - eksempelvis Rebild og Hillerød Kommune - har udarbejdet en håndbog om børn og unge, der mistrives. Håndbogen skal fungere som en vejledning til primært lærere, pædagoger og frivillige på børneområdet. Vejledningen skal gøre medarbejderne opmærksomme på signaler om mistrivsel hos børn og unge, samt klarlægge, hvilke handlemuligheder og forpligtelser de er underlagt.

Håndbogen fungerer som en trin-for-trin beskrivelse af handlemuligheder afhængig af bekymringsgraden til et barn. Herunder opfordres medarbejderne til at tage stilling til, om problemet kan løses i lokalregi på institutionen, eller om der er behov for at underrette til familierådgivningen. Håndbogen indeholder desuden eksempler på konkrete tegn på mistrivsel og en mere konkret handlemodel i forbindelse med tegn på eller mistanke om vold eller seksuelle overgreb.

Håndbogen er offentliggjort på hjemmesiden og medarbejderne er grundigt informeret om den. Efter en træg opstart, har medarbejderne gradvist taget håndbogen til sig som handlemodel og opslagsguide.

”Fra tankegods til skriftlighed”

Hillerød Kommune udbyder et kursus ”Fra tankegods til skriftlighed”, der skal opkvalificere lærere, pædagoger og andre fagpersoner i almenområdet til at omsætte deres bekymringer og observationer vedrørende børn og unge til skrift.

På baggrund af en spørgeskemaundersøgelse fremkom et ønske hos lærere og pædagoger om opkvalificering i skriftlighed. Kommunen har udviklet et udviklingsskema, som lærere og pædagoger skal udfylde ved bekymring for et barn eller en ung. Initiativet skal sikre, at alle involverede parter er indforståede med årsagerne til bekymring forbundet med de observationer, der er gjort. Kommunen har opstartet et kursus, "fra tankegods til skriftlighed", som i starten blev afholdt af eksterne konsulenter. Efterfølgende har kommunens egne psykologer undervist på kurset som led i et kompetenceudviklingsforløb.

Medarbejdernes holdning til udviklingsskemaerne har været, at de var meget tidskrævende. Alligevel betragtes både skemaer og kursus af medarbejderne som en god støtte til at få dokumenteret observationer og bekymringer og derved sikre vidensdeling mellem de involverede fagprofessionelle.

Faglige møder

Silkeborg Kommune arbejder med faglige møder. Møderne har til formål, at indsamle den nødvendige viden, inden der træffes en beslutning om anbringelse. Møderne fungerer også som vidensdeling og inspiration for deltagerne i hvordan forskellige problemer kan håndteres. Møderne er åbne for teamlederne, sagsbehandlere og frontmedarbejderne og afholdes hver 14. dag, hvor 4-5 sager drøftes.

Initiativer særligt rettet mod sagsbehandlere

Sagsbehandlere med føl

Høje-Tåstrup Kommune har indført en ordning, hvor nyansatte sagsbehandlere tilknyttes en mere erfaren sagsbehandler. Formålet er, at ensarte sagsbehandlernes arbejde og overlevere børnepolitikens værdier til nyansatte.

Buffersystem

Silkeborg Kommune har indført et buffer-system, der skal støtte sagsbehandlere, som har en sag, der kræver meget tid.

Buffersystemet fungerer som en aflastning, hvor lederen hjælper med prioriteringen af arbejdsopgaver, og hvor enkelte sager lejlighedsvis kan overdrages til en anden medarbejder. På de ugentlige teammøder drøftes det, om der er sager, der fylder meget, og hvor den pågældende sagsbehandler har brug for at blive aflastet. Der er gode erfaringer med denne form for kollegial støtte. Blandt kollegerne er der med tiden oparbejdet en fælles forståelse for at vise hensyn og påtage sig ekstra opgaver i perioder.

Faglige konferencer

Høje-Tåstrup Kommune afholder faglige konferencer. De skal fungere som videns- og erfaringsudveksling om sagshåndtering hos sagsbehandlere og som faglig opdatering i forhold til lovgivning, værdigrundlag mm.

En gang månedligt mødes sagsbehandlere med teamchefer og faglige konsulenter for at udveksle erfaringer og gennemgå relevante nyheder, eksempelvis lovændringer. Fokus er på de gode erfaringer og hensigten er at lære af hinanden på tværs af de forskellige team.

Initiativer til sikring af kendskab til børnepolitikken

Fyraftensmøder

Hillerød Kommune afholder løbende fyraftensmøder for at sikre, at kendskabet til børnepolitikken slår igennem til lærere og pædagoger i almenområdet, samt for at motivere medarbejderne til aktivt at anvende skemaer ved underretninger. På møderne drøftes børnepolitikken og værdierne bag den.

Sektionslederne har ansvaret for afholdelse af møderne. Gentagelse af fyraftensmøderne er blevet prioriteret for at nå ud til så mange medarbejdere som muligt samt at signalere gennemslagskraften ved børnepolitikken. Op til 300 medarbejdere har deltaget på de enkelte fyraftensmøder.

Nytårskur og interaktivt teater

Vordingborg Kommune tilrettelægger nytårskur og fyraftensmøder med henblik på at motivere medarbejdere på børneområdet til at arbejde mere tværfagligt.

På tværs af kommunens distrikter og fagområder inviteres koordinatorene for børnepolitikken, herunder visitationsudvalg m.fl. til en nytårskur, hvor deltagerne medvirker i et interaktivt teater, der skal skitsere og klarlægge indholdet og udfordringerne i børnepolitikken. Forvaltningsdirektøren og udvalgsformanden for den sammenhængende børnepolitik interviewes, og cases fra det forebyggende arbejde med udsatte børn og unge præsenteres. Såvel interview som cases diskuteres blandt deltagerne. På efterfølgende fyraftensmøder for lærere og pædagoger gentages fremgangsmåden, og der opfordres til at reflektere og diskutere den tværfaglige praksis ud fra temaerne.

Initiativet opnåede stor tilslutning og positiv kritik fra almenområdets fagpersoner. Det interaktive teater bidrog med en visualiserende forståelse af børnepolitikken formål og sigte.

Værdierne bag den sammenhængende børnepolitik – seminar om inklusion

Høje-Tåstrup Kommune har afholdt et seminar med det formål at udbrede tanker og værdierne bag den sammenhængende børnepolitik til medarbejderne i almenområdet via institutionernes ledelse.

Ledelsen fra skole og dagtilbud deltog i et seminar, hvor inklusion var det gennemgående tema. På seminaret blev lederne instrueret i at arbejde med udviklingsplaner og opstilling af mål, således at børn/unge med særlige behov kan forblive på normalområdet. Seminaret blev gennemført af de teams, som også kan kontaktes af medarbejderne på skolerne og institutionerne. Gennem deltagelse i seminaret rustes lederne til at videregive tankesættet til medarbejderne i almenområdet.

8 Målopfølgning og resultatmåling i praksis

Ifølge loven er kommunerne forpligtet til at revidere den sammenhængende børnepolitik og standarderne for sagsbehandlingen. Kommunerne beslutter selv, hvornår børnepolitikken skal revideres, hvorimod standarderne for sagsbehandlingen skal revideres mindst hvert andet år¹⁷.

Opfølgningen skal sikre, at kommunens indsatser lever op til målsætningerne. Det fremgår af vejledningen til Serviceloven¹⁸, at kommunerne skal opstille så præcise målsætninger for standarderne som muligt. Kommunerne opfordres til at opstille kvantitative mål og realistiske succeskriterier for indsatserne, så måling og evaluering kan gennemføres. I vejledningen nævnes effektmåling som et eksempel på opfølgning.

Kommunerne har i spørgeskemaundersøgelsen besvaret spørgsmål om målopfølgning og resultatmåling. Hovedparten af kommunerne har således opstillet mål for indsatsen i den sammenhængende børnepolitik og to tredjedel har fulgt op på målene. Knap halvdelen af kommunerne har fastsat mål i forhold til standarderne for sagsbehandlingen og færre kommuner har fulgt op herpå, *jf. figur 5.1 og 5.2 i kapitel 5*.

Gennemgangen af interviewkommunernes børnepolitikker og standarder for sagsbehandlingen vidner om opmærksomhed på målsætning, opfølgning og effekt. Flere kommuner anvender eksempelvis meget konkrete kvantitative mål, såsom nedbringelse af antal anbringelser, som et mål og et succeskriterium for at gennemføre en række forebyggende indsatser.

De kvantitative resultater og de nedskrevne politikker og standarder viser, at kommunerne har fulgt vejledningen om opstilling af mål, succeskriterier mv. At følge op på målsætningerne i praksis er imidlertid kommunernes største udfordring:

”Den største udfordring er at få fulgt op på målene i den her politik, altså blandt andet at få de ledelsesinformationer, så vi kan måle effekten.”

¹⁷ BEK nr. 614 af 15/06/2006

¹⁸ Vejledning nr. 3 til Serviceloven.

Flere forhold spiller ind, idet de opstillede mål ikke altid er målbare. Kommunerne gennemgår en proces, hvor målopfølgning og evaluering skal indlejres i de professionelle faglige bevidsthed. Derudover efterlyser flere kommuner redskaber og systemer til styring og opfølgning.

8.1 Opfølgning og måling er en proces

Når opfølgning og måling italesættes indgår mange forskellige begreber, såsom målsætning, succeskriterier, indikatorer, evaluering, resultat og effekt. Kommunerne benytter disse begreber bredt i deres politikker og standarder, men udførelsen i praksis er en udfordring for dem.

Kommunerne ser blandt andet udfordringen i operationaliseringen af målsætninger og opfølgninger. Det handler især om en metodemæssig usikkerhed. Flere af de interviewede kommuner har opstillet kvantitative mål. De ønsker eksempelvis, at 95 pct. af alle tilbud og foranstaltninger løses i lokalområdet eller at mindske antallet af anbringelser til 1 pct. af det samlede antal børn i kommunen. Kommunerne har imidlertid ikke afklaret målingsperioden eller udtaget stikprøver af sagerne.

Samtlige af de interviewede kommuner efterlyser redskaber til målopfølgning. De efterlyser særligt elektroniske hjælpesystemer i sagsbehandlingen, så registreringer og optællinger af § 50 undersøgelser, foranstaltninger, handleplansopfølgninger mm. systematiseres og ensartes, og ikke mindst muliggør dataudtræk:

"Vi mangler jo nok et ledelsesinformationssystem, altså it-teknologi til at understøtte målene. Det er svært for os."

I mangel af bedre systemer har flere kommuner eksempelvis foretaget manuelle optællinger i regneark i forsøget på at lave oversigter over foranstaltninger og opfølgninger. Ydermere, når kommunerne svarer bekræftende på, at de evaluerer deres indsatser, er der tale om erfaringsbaserede evalueringer ved hjælp af beskrivelser og udtalelser fra fagfolk om effekten.

Udover, at kommunerne mangler elektroniske redskaber, tyder der på at være et behov for en faglig opkvalificering. Kommunerne efterlyser medarbejdere, der kan varetage ansvaret for systematisk opfølgning og dokumentation. Som en løsning på dette problem, har en kommune for eksempel prioriteret at opslå en AC'er-stilling til specifik varetagelse af metodeudvikling i børne- og ungeafdelingen.

Kommunerne befinder sig som nævnt i en proces med hensyn til at følge op på de fastsatte mål for indsatsen. De interviewede kommuner giver udtryk for, at de i den nærmeste fremtid vil fokusere på evaluering og opfølgning i forhold til børnepolitikken og standarderne:

”Vi er måske vant til at arbejde lidt retrospektivt, og så siger vi hold da op, gik det på den måde! Og det er ikke godt nok. Det er noget med på forhånd at spørge, har vi sat præmissen op, og ved vi hvad det skal ende med, detaljeret nok til at kunne styre efter det osv. Det har været en god læreproces for os at tænke på den måde.”

8.2 Fagkulturelle barrierer

Udfordringerne med at operationalisere målsætninger og opfølgning hænger også sammen med sagsbehandlernes faglige traditioner for evaluering. En sagsbehandler har karakteriseret deres traditionelle tilgang som retrospektiv. Dette står i modsætning til intentionerne om en systematiseret og dokumenteret evaluering, som snarere er fremadrettet end bagudrettet.

Lederne giver ikke bare udtryk for at være opmærksomme på denne fagkulturelle udfordring, men også at orientere sig om de delaspæker, der på sigt kan medvirke til at fremme en systematiseret og dokumenteret målopfølgning.

Flere ledere understreger vigtigheden af et fælles samarbejde mellem ledelse og sagsbehandlere om at prioritere målopfølgning. Lederne fremhæver især budgetstyring og økonomisk bevidsthed hos sagsbehandlerne som afgørende for at kunne nå målsætningerne:

”Koblingen mellem sagsbehandlernes og ledernes bevidsthed om budgetstyring er altså altafgørende - og sagsbehandlerne og lederne skal hele tiden have det i bagehovedet.”

”Før vi har styr på familierådgivningen, har vi ikke styr på noget som helst! Vi kan ikke begynde at eksperimentere før, vi har styr på deres budgetter. Før man begynder at arbejde på det enkelte sagsniveau og se på mængder og se, at man for eksempel har syv af samme indsats osv., kan jeg ikke byde ind på, hvad tilbudsviften skal bestå af næste år. Den manøvre er vi ikke ret langt med.”

Opmærksomheden om de faglige udfordringer i at arbejde systematiseret med målopfølgning viser også individuelle forskelle:

”Det er en lidt ny verden, når man skal over i at tænke den sociale verden i forhold til effektmåling og målstyring på en meget mere hardcore måde. Og vi tager det til os i forskellige tempi, og det gør det meget svært. Og jeg tror, man skal tage det meget alvorligt, hvad omsætningshastigheden er i en kultur, som er anderledes funderet.”

At sagsbehandlerne har forskellige grader af omstillingsparathed understreger det processuelle element i at implementere systematiseret målopfølgning. Kommunerne er dog optimistiske omkring udviklingen, og den overvejende holdning er, at de allerede er nået langt i processen:

”Men styringen er blevet tydeligere i løbet af de sidste to år, og det er stadig en øvelse.”

8.3 Eksempler på initiativer til opfølgning og resultatmåling

Selvom opfølgning og evaluering på målsætninger af kommunerne selv nævnes som den største udfordring i arbejdet med den sammenhængende børnepolitik og standarderne i sagsbehandlingen, er der dog konkrete eksempler i kommunerne på opfølgning på forskellige niveauer.

Flere kommuner benytter sig af brugertilfredshedsundersøgelser med henblik på at evaluere standarder eller initiativer i sagsbehandlingen ud fra et borgerperspektiv. Derudover har enkelte kommuner såsom Herlev og Aalborg udviklet effektmodeller ved hjælp af indikatorer til opfølgning og vurdering af konkrete indsatser.

Herlev Kommune har i en kontaktpersonordning opstillet konkrete individuelle og generelle målsætninger i handlerplanerne, som efterfølgende kan evalueres.

Aalborg Kommune har udarbejdet et omfattende indikatorprojekt, som skal sikre ensartet sagsbehandling og muliggøre systematiseret resultatmåling i forbindelse med § 50 undersøgelser, *jf. boks 6*.

Boks 6 Aalborg Kommunes indikatorprojekt

I Aalborg Kommune har man indført målbare indikatorer på forebyggelses- og foranstaltningsområdet. Kommunen har længe arbejdet med dokumentation, men der er i dag et stort behov for at skabe et overblik i forhold til effektmåling og økonomisk styring. Det nuværende indikatorprojekt handler om systematisk dokumentation.

Arbejdet er startet med en videreudvikling af det eksisterende § 50 undersøgelsesskema. I selve skemaet er der indarbejdet konkrete indikatorer, der kan måles på og som skal afkrydses. Det har blandt andet gjort det lettere at følge op på sagerne hver 3. og 12. måned. Det er op til både sagsbehandleren og anbringelsesstedet, at der følges op. En indikator kan være, at barnet kommer i skole hver dag. En anden indikator kan være, at barnet skal blive bedre til at læse inden for ét år. Det kan også være, at barnet er overvægtigt. I undersøgelsesskemaet noteres det derfor,

hvad barnet vejer og om det er alderssvarende. Det noteres hvilken intervention, der skal iværksættes, hvordan og hvornår der følges op og hvor meget barnet skal tabe sig for at målet er opfyldt. Der er tale om effektmåling, der relaterer til indikatorer om både sociale, pædagogisk eller sundhedsmæssige forhold.

Skemaerne indeholder på nuværende tidspunkt 24 indikatorer, som der følges op på. Før skulle der sættes ord på indsatsen, men i dag skal der også sættes konkrete krydser. Indikatorprojektet bruges til at styre processen i kommunens seks distrikter. Sagsbehandlerne bliver nødt til at tænke i konkrete mål og delmål og kan hermed se, om indsatsen reelt gør en forskel. Det tvinger både sagsbehandleren og leverandøren til at tilkendegive, hvad der forventes af en særlig indsats. Pointen er, at krydset ikke skal stå samme sted ved opfølgningen, ellers er der behov for en anden indsats for at nå målet.

På den måde har indikatorerne en visuel effekt både for sagsbehandlerne, leverandørerne, familierne og barnet/den unge. Alle kan se hvilken indsats, der er behov for og om der sker en positiv udvikling. Det er også et spørgsmål om at ensarte sagsbehandlingen og om at leve op til kommunens standarder. I starten var det kun anbringelsesområdet, men projektet er også udbredt til forebyggelsesområdet.

En socialfaglig konsulent i Aalborg Kommune forklarer:

”Det er også en måde, at styre processen på, fordi man sidder ude i områderne – de enkelte distrikter - og sætter foranstaltninger i værk, og derfor tvinger man sagsbehandleren til at tænke i konkrete delmål og mål for hvad der skal ske. Har indsatsen reelt rykket noget. Man kan bedre se at det nytter noget, og om interventionen virker. Før projektet var der kun ord at forholde sig til, altså noget diffust, men nu er der nogle konkrete målepunkter, som man kan forholde sig til og dermed nemmere spore en udvikling. Det tvinger leverandøren til at påtage sig et ansvar og tilkendegive, hvad der forventes af en særlig indsats. Krydset må ikke stå samme sted, ellers må man gøre en anden indsats og tænke i andre baner for at nå målet.”

Eksemplerne i kommunerne på systematiseret målopfølgning og evaluering understreger deres motivation for at implementere målsætningerne i praksis på trods af de faglige, kulturelle og materielle udfordringer, de står over for.

Kommunernes fokus på målopfølgning og evaluering rækker udover kommunegrænserne:

”En del af udviklingen ligger i at få snakket med de andre kommuner i regionen om, hvad det er for problemstillinger de står over for og få drøftet de forskellige behov i de forskellige grupper og finde konstruktive løsninger på det.”

Vidensdeling og samarbejde mellem kommunerne betragtes som relevante i overgangen fra en erfaringsbaseret tilgang til en dokumenteret og vidensbaseret tilgang til børneområdet.

Bilag 1

Undersøgelsens baggrund og metode

1.1 Baggrund

Fra 1. januar 2007 skal alle kommuner have en sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen.

I henhold til § 19, stk. 2 i Serviceloven har den sammenhængende børnepolitik til formål at sikre sammenhæng mellem det generelle forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte. Den sammenhængende børnepolitik skal udformes skriftligt, vedtages af kommunalbestyrelsen og offentliggøres.

Efter bekendtgørelse nr. 614 af 15. juni 2006 om standarder for sagsbehandlingen i sager om særlig støtte til børn og unge skal kommunalbestyrelsen også fastsætte standarder for sagsbehandlingen.

Udover krav om, at den sammenhængende børnepolitik skal være skriftlig, vedtaget af kommunalbestyrelsen og offentliggøres, stiller loven ingen krav til det mere konkrete indhold af politikkerne eller revidering og brug heraf. I forhold til standarderne for sagsbehandlingen er der derimod mere konkrete krav til indholdet og revisionen.

Nærværende undersøgelse afdækker, hvordan kommunerne har udmøntet lovkravet om den sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen. Undersøgelsen sætter fokus på indholdet af børnepolitikkerne og standarderne samt implementeringen heraf. Derudover giver undersøgelsen en række eksempler på initiativer på praksis i kommunerne samt udfordringer i forbindelse med at udarbejde børnepolitikken og standarderne.

1.2 Metode

Undersøgelsens resultater bygger på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, kvalitative interview med ni kommuner samt en litteraturgennemgang af interviewkommunernes sammenhængende børnepolitikker og standarder for sagsbehandlingen.

Spørgeskemaundersøgelsen

Spørgeskemaet er udarbejdet i samarbejde mellem Ankestyrelsen, Indenrigs- og Socialministeriet og Servicestyrelsen. Inden udsendelse af spørgeskemaet til alle kommuner er der foretaget test i fem kommuner, hvorefter spørgeskemaet er blevet endeligt tilrettet.

Spørgeskemaet er udsendt til alle landets 98 kommuner. 91 kommuner har besvaret den del af spørgeskemaet, der handler om den sammenhængende børnepolitik, mens 90 kommuner har besvaret den del af spørgeskemaet, der handler om standarder for sagsbehandlingen.

Spørgeskemaet blev udsendt den 8. september 2008 med svarfrist den 24. oktober 2008. Ankestyrelsen har udarbejdet et elektronisk spørgeskema, som kommunerne skulle anvende til indberetning af de efterspurgte data. Spørgeskemaet var tilgængeligt på Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

Kopi af det anvendte spørgeskema ligger på Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

Kvalitative interview

For at opnå et nuanceret billede af spørgeskemaundersøgelsens resultater samt en større viden om kommunernes erfaringer med at udarbejde og implementere den sammenhængende børnepolitik og standarder for sagsbehandlingen, er undersøgelsen suppleret med ni kvalitative interview.

Interviewene er gennemført med ledere og mellemledere i følgende kommuner: Esbjerg, Høje-Tåstrup, Silkeborg, Herlev, Ikast-Brande, Vordingborg, Hillerød, Rebild og Aalborg.

Kommunerne er udvalgt på baggrund af præinterview, hvor den enkelte kommune har fortalt, at de har gode erfaringer med at udarbejde og implementere børnepolitikken og standarderne. Citater i undersøgelsen fra interviewene er anonyme.

Undersøgelsens idé-katalog er baseret på en litteraturgennemgang af interviewkommunernes sammenhængende børnepolitikker og standarder for sagsbehandlingen. I denne forbindelse er navnene på de pågældende kommuner nævnt.

Til brug for de kvalitative interview blev der udarbejdet en interviewguide. Interviewguiden blev rettet til i forhold til interviewkommunernes børnepolitik og standarder, men indeholdt blandt andet følgende overordnede punkter:

- Form og tilblivelse
- Målgrupper, samarbejde og andre politikområder
- Værdi- og vidensgrundlag
- Implementering og anvendelse
- Dokumentation, effekt og opfølgning
- Styringsredskab
- Økonomi og budgetlægning