
Marts 2023

Sektoransvars- princippet ved problematisk skolefravær hos børn med handicap

En analyse foretaget af
Retssikkerhedsenheden



ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: 978-87-7811-458-7

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 SAMMENFATNING	4
Hovedkonklusioner	6
Læsevejledning	11
KAPITEL 2 FAMILIERNES OPLEVELSE AF FORLØB MED UENIGHED OM SEKTORANSVARSPRINCIPPET	13
Forløbet op til afslaget	15
Afslag på tabt arbejdsfortjeneste	26
KAPITEL 3 KOMMUNERS ERFARINGER MED PROBLEMATISK SKOLEFRAVÆR HOS BØRN MED HANDICAP	38
Organisering og samarbejde	39
Tidlig opsporing og forebyggende indsats	42
Fælles forståelse af barnets skolefravær	45
Helhedsorienteret håndtering af problematisk skolefravær	48
KAPITEL 4 LOVGIVNING OG SAGSFORLØB OM SEKTORANSVARSPRINCIPPET	57
Sektoransvarsprincippet og tabt arbejdsfortjeneste	60
Betingelser for bevilling af tabt arbejdsfortjeneste	66
Eksempler på afslag på tabt arbejdsfortjeneste på grund af sektoransvarsprincippet	68
BILAG 1 UNDERSØGELSENS METODE	82
Interview med ti familier	82
Gruppeinterviews med kommuner	84
Gennemgang af sager	85

KAPITEL 1

Sammenfatning

Medlemmerne af Det rådgivende organ har besluttet, at Rets-sikkerhedsenheden skal gennemføre en undersøgelse om af-slag på hjælp og støtte grundet sektoransvarsprincippet i sager om børn med handicap og problematisk skolefravær.

Undersøgelsen udspringer af en erkendelse af, at sektoransvarsprincippet i praksis kan give anledning til tvivl om, hvilken sektor der er ansvarlig for at yde hjælp i situationer med problematisk skolefravær. Som følge af sektoransvarsprincippet er det som udgangspunkt skolens opgave at yde støtte til børn med handicap, så de kan rummes i skole og skolefritidsordning på lige fod med andre børn. Men i situationer, hvor et barn grundet sit handicap må blive hjemme fra skole til trods for, at skolen stiller med de rette ressourcer, kan kommunen ud fra en konkret vurdering hjælpe familier med børn med handicap blandt andet ved bevilling af handicapkompenserende ydelser såsom dækning af tabt arbejdsfortjeneste. Kommunens vurdering indbefatter herved en vurdering af betydningen af sektoransvarsprincippet. Det er fortsat kommunens ansvar, at familien får den hjælp, de har brug for og ret til. Sektoransvaret er alene afgørende for, hvilken sektor som skal dække behovet for hjælp.

Læs mere om [den uafhængige retssikkerhedsenhed](#) og se flere offentliggjorte undersøgelser.

SEKTORANSVARSPRINCIPPET

Sektoransvarsprincippet handler om, at alle offentlige myndigheder har ansvar for at sikre, at deres ydelser og services er tilgængelige for borgere med handicap. Sektoransvarsprincippet er udgangspunktet for, hvilken sektor der skal yde hjælp og støtte til borgere med handicap. Rapporten handler om håndteringen af sektoransvarsprincippet ved problematisk skolefravær blandt børn med handicap. Herunder princippet om, at det er folkeskolens ansvar at yde støtte til børn i skole og skolefritidsordning. Det er stadig kommunens ansvar, at familien får den hjælp, de har brug for og ret til. Ud over forpligtelsen til at sikre et nødvendigt undervisningstilbud har kommunen pligt til at vurdere, om der er grundlag for at yde andre former for hjælp og støtte til barnet eller familien. Kommunen kan i særlige tilfælde bevilge for eksempel tabt arbejdsfortjeneste i en midlertidig periode, indtil kommunen kan iværksætte den egnede og bevilgede hjælp i skolesektoren.

PROBLEMATISK SKOLEFRAVÆR

Problematisk skolefravær betyder, at barnet i længere perioder ikke eller sjældent kommer i skole. Det kan skyldes mange forskellige ting, men er typisk udtryk for, at barnet ikke har det nødvendige overskud eller ressourcer til at deltage i skolelivet på lige fod med andre børn. I rapporten taler vi om 'problematisk skolefravær' frem for skolevægring. Skolevægring individualiser problemstillingen, da det lægger op til, at det er barnet som vægrer sig mod at komme i skole, mens problematisk skolefravær tager højde for andre faktorer såsom omstændighederne og rammen for problemstillingen.

HANDICAP

Handicap dækker i denne undersøgelse over betydelig og varig nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne eller indgribende lidelse. I rapporten bruger vi primært betegnelsen handicap, men betegnelsen funktionsnedsættelse optræder også i for eksempel citater.

HANDICAPKOMPENSERENDE YDELSER

Formålet med de handicapkompenserende ydelser på børneområdet er, at familier med børn med handicap så vidt muligt skal kompenseres for følgerne af barnets nedsatte funktionsevne. De skal derfor have mulighed for at leve så almindeligt som muligt, selvom om de har et barn med et handicap. Handicapkompenserende ydelser er for eksempel dækning af nødvendige merudgifter, dækning af tabt arbejdsfortjeneste og afløsning og aflastning, efter servicelovens §§ 41, 42 og 44 jf. § 84. I rapporten går vi i dybden med betydningen af sektoransvarsprincippet i forbindelse med ansøgning om dækning af tabt arbejdsfortjeneste i sager med problematisk skolefravær.

UNDERSØGELSENS FORMÅL

Formålet med undersøgelsen er at belyse:

1. Hvordan forældre til børn med handicap og problematisk skolefravær oplever forløbet op til og efter, at de har fået afslag på deres ansøgning om hjælp og støtte med henvisning til sektoransvarsprincippet. Herunder eksempler på gode erfaringer og udfordringer.
2. Hvordan kommuner, herunder kommunale forvaltninger og skoler, håndterer sager om problematisk skolefravær

blandt børn med handicap. Herunder eksempler på gode erfaringer og udfordringer.

Undersøgelsen bygger på interviews med familier og kommuner samt en gennemgang af et mindre antal sager. På baggrund af sagsgennemgangen og med inddragelse af erfaringer fra Ankestyrelsens klagesagsbehandling har vi konstrueret sagsforløb, der eksemplificerer typiske udfordringer med sektoransvarsprincippet i forbindelse med problematisk skolefravær. Når vi i rapporten refererer til kommuner og familier/forældre handler det om de interviewede kommuner og forældre.

METODE OG DATAGRUNDLAG

Undersøgelsen bygger på følgende datakilder:

- 10 interview med forældre, som har et barn med handicap og problematisk skolefravær, og hvor forældrene har fået afslag på deres ansøgning om hjælp eller støtte i form af tabt arbejdsfortjeneste under henvisning til sektoransvarlighedsprincippet. Vi har desuden interview med to af de børn, hvis forældre vi har talt med.
- Gruppeinterview med repræsentanter fra fire udvalgte kommuner, som har erfaringer med en særlige tiltag på tværs af sektorer i sager om problematisk skolefravær blandt børn med handicap.
- Gennemgang af seks sager, hvor forældre til børn med handicap og problematisk skolefravær har fået afslag på deres ansøgning om hjælp eller støtte i form af tabt arbejdsfortjeneste under henvisning til sektoransvarlighedsprincippet.

Der er ikke nødvendigvis sammenfald mellem de kommuner, som vi interviewer, indhenter sager fra og hvor de interviewede forældre bor. Det vil sige, at de interviewede forældre ikke har erfaring med de særlige tiltag, som de interviewede kommuner udtaler sig om, eller at de indhentede sager afspejler disse tiltag. Undersøgelses metode uddybes i bilag 1.

HOVEDKONKLUSIONER

I dette afsnit beskriver vi hovedresultaterne fra undersøgelsen. Hovedkonklusionerne er delt op efter de temaer, som viste sig på tværs af undersøgelsens datagrundlag.

SAMARBEJDE MELLEM SEKTORER



Samarbejdet mellem sektorer er afgørende ved problematisk skolefravær

De kommuner og forældre, som vi har talt med, oplever, at samarbejdet mellem sektorer er afgørende for at hjælpe børn med handicap og problematisk skolefravær. Både kommuner og forældre fremhæver betydningen af vejledning og tidlig indsats, fælles forståelse af barnets skolefravær, inddragelse af familien og koordinering af samarbejde på tværs af sektorer.

Vejledning og tidlig indsats

- De forældre, som vi har talt med, savner kompetent rådgivning og vejledning samt hjælp i tide. De oplever, at de selv har måtte finde viden og tage initiativ i forhold til at få hjælp.
- De interviewede kommunerne beskriver, at håndteringen af problematisk skolefravær bliver bedre af, at de opdager det så tidligt som muligt. De fire kommuner har derfor igangsat tiltag, som nu eller på sigt retter sig mod tidlig opsporing via korrekt registrering af fravær og tidlig indsats ved problematisk fravær.



Enighed om problemet

- Uenighed om barnets handicap og trivsel i skolen mellem hjem, skole og kommunal myndighed opleves af nogle af de interviewede forældre som en central og udtrættende barriere for et godt samarbejde.
- De fire kommuner, som vi har talt med, har i de igangsatte tiltag netop øje for vigtigheden af at arbejde med at få en fælles forståelse af barnets problematiske skolefravær, der kan danne grundlag for videre handling. Dette blandt andet i form af møder med fokus på forståelse af de forskellige parter oplevelse af barnets skolefravær og udfordringer.



Inddragelse

- De forældre, vi har talt med, føler sig ikke altid inddraget tilstrækkeligt, og de oplever, at kommunen ikke inddrager deres barn eller gør det på en uhensigtsmæssig måde.
- De interviewede kommunerne fremhæver behovet for inddragelse af forældre og barn. Flere af tiltagene rummer derfor en opmærksomhed på, hvordan man får forældre og - når det er muligt - barnet med. Dette blandt andet ved hjælp af særlige samtaleteknikker og mødeafholdelse.



HANDICAPKOM- PENSERENDE YDELSE



Koordinering og samarbejde

- De familier, som vi har talt med, beskriver alle dårlige oplevelser med deres barns forløb. De har været langstrakte med ventetider, manglende kontinuitet og koordinering af samarbejdet på tværs af aktører såsom skoleledelse, PPR og kommunens forvaltninger. Forældrene oplever, at de selv har måtte skabe sammenhæng i indsatsen som tovholder i egen sag.
- De fire interviewkommuner fremhæver, at en styrke ved deres tiltag netop er, at de skaber en fælles og helhedsorienteret håndtering af barnets skolefravær og problematikkerne bag. Dette kræver koordinering på tværs af sektorer, tilstrækkelige ressourcer såsom redskaber, viden og tid hos de relevante sektorer og en inddragelse af forældre og barn. Kommunerne oplever, at de er kommet et stykke af vejen i arbejdet med håndteringen af problematisk skolefravær. De oplever dog fortsat udfordringer med at sikre et fælles ansvar for udfordringerne på tværs af sektorer.

Afslag på tabt arbejdsfortjeneste

Når et pasningsbehov opstår, fordi et barn ikke kommer i skole, kan det betyde, at skolen skal tilbyde yderligere hjælp og støtte til barnet og/eller den kommunale myndighed skal støtte familien. Den kommunale myndighed kan fx bevillige dækning af tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42.

Konkret og individuel vurdering

- Alle de familier, som vi har talt med, har fået afslag på deres ansøgning om dækning af tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med deres barns skolefravær. Nogle af forældrene har en oplevelse af, at oplysningsgrundlaget for deres afslag på tabt arbejdsfortjeneste var mangelfuldt, at begrundelsen var uklar, eller de fik et standardsvar med henvisning til sektoransvar.
- Ved bevilling af tabt arbejdsfortjeneste skal kommunen foretage en konkret og individuel vurdering af, om barnet tilhører målgruppen for ydelsen, om barnets pasningsbehov er nødvendigt og en konsekvens af handicap, samt om forældrene har et nødvendigt indtægtstab, der ligeledes er en konsekvens af barnets handicap. Ankestyrelsen ser eksempler på udfordringer med disse forhold i gennemgangen af sager til denne undersøgelse. Udfordringerne genfindes desuden i de klagesager Ankestyrelsen behandler og praksisundersøgelser om bevilling af tabt arbejdsfortjeneste¹.

¹ Ankestyrelsens Praksisundersøgelse om udmåling af tabt arbejdsfortjeneste (2022).



Sektoransvarsprincippet

- Ved ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med skolefravær skal kommunen overveje betydningen af sektoransvarsprincippet sammen med de andre betingelser, som gælder ved bevilling af tabt arbejdsfortjeneste. Ankestyrelsen ser i sin klagesagsbehandling og i de sager, som er blevet gennemgået til denne undersøgelse udfordringer med vurderingen af sektoransvar. Udfordringerne opstår blandt andet i forbindelse med ferie/skoleudflugter, valg af privatskole/fri-skole og ventetid på skoleskift.

Det er kommunens ansvar, at familien får den hjælp, de har brug for og ret til. Sektoransvaret er alene afgørende for, hvilken sektor som skal dække behovet for hjælp. Et behov for hjælp, der er opstået som følge af forhold i én sektor, kan som udgangspunkt ikke dækkes med hjælp fra en anden sektor. Ud over forpligtelsen til at sikre et nødvendigt undervisningstilbud har kommunen pligt til at vurdere, om der er grundlag for at yde andre former for hjælp og støtte til barnet eller familien. Der kan desuden i særlige tilfælde bevilges støtte efter serviceloven i en midlertidig periode, indtil kommunen kan iværksætte den egnede og bevilgede hjælp i skolesektoren.



Helhedsvurdering

- For flere af de familier, som vi har talt med, har afslaget på tabt arbejdsfortjeneste ud over at have en mærkbar økonomisk konsekvens lagt ekstra pres på familien. Afslaget har sammen med hele sagsforløbet været udtrættende for forældrene selv, barnet og familien som helhed. Flere oplever, at de har haft brug for mere hjælp, og ingen familier har erfaringer med at have modtaget midlertidig hjælp og støtte efter afslaget, eller mens sektoransvaret blev afklaret.
- Ved behandling af ansøgninger om handicapkompenserende ydelser såsom tabt arbejdsfortjeneste skal kommunen vurdere, om der er grundlag for at yde andre former for hjælp og støtte til barnet eller familien. Det er kommunen som helhed, der har ansvaret for, at familien får den nødvendige hjælp. Ankestyrelsen ser udfordringer med dette i enkelte af de gennemgåede sager i denne undersøgelse.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER VED HÅNDTERING AF PROBLEMATISK SKOLEFRAVÆR BLANDT BØRN MED HANDICAP

Undersøgelsens resultater peger på, at kommunerne med fordel kan være opmærksomme på følgende punkter i situationer med problematisk skolefravær blandt børn med handicap.

Punkterne bygger på erfaringer fra de forældre og kommuner, som vi har interviewet, og Ankestyrelsens generelle viden på området, som er eksemplificeret i de konstruerede sagsforløb:

- Vejledning og tidlig indsats ved hjælp af korrekt registrering af fravær og tidlig indsats ved problematisk fravær, herunder kompetent rådgivning. Kommunen skal imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab.
- Fælles forståelse af barnets skolefravær på tværs af hjem, skole og kommunal myndighed, der kan danne grundlag for videre handling.
- Koordinering af indsatsen på tværs af sektorer såsom skoleledelse, PPR og kommunens myndighedsforvaltninger med henblik på samarbejde mod fælles mål.
- Inddragelse af familien og barnet på en hensigtsmæssig og tilstrækkelig måde, så alle oplever reel inddragelse. Forældrene skal for eksempel ved ansøgning om handicapkompenserende støtte have mulighed for at medvirke ved behandlingen af deres sag ved fx at bidrage med oplysninger og blive partshørt.
- Konkret og individuel vurdering af ansøgninger om handicapkompenserende støtte såsom tabt arbejdsfortjeneste med hensyn til målgruppen for ydelsen, nødvendigheden af ydelsen, og hvorvidt det er en konsekvens af handicappet. Kommunen skal her være opmærksom på, om der er sket en tilstrækkelig sagsoplysning, herunder foretaget partshøring, og om afgørelsen er tilstrækkeligt begrundet.
- Betydningen af sektoransvarsprincippet ved ansøgning om handicapkompenserende støtte. Ved problematisk skolefravær må behovet for støtte efter serviceloven ikke være opstået som følge af manglende ressourcer

eller personale i skolen eller skolefritidsordningen. Det er undervisningssektorens ansvar, at sørge for barnet kan opholde sig i skole og SFO. Der kan dog bevilges tabt arbejdsfortjeneste i en midlertidig periode, hvis kommunen ikke kan pege på et alternativ til SFO eller skole, eksempelvis i ventetiden til et relevant tilbud.

- Pligt til at sikre nødvendig hjælp. Det er kommunens ansvar, at familien får den hjælp, de har brug for og ret til. Sektoransvaret er alene afgørende for, hvilken sektor som skal dække behovet for hjælp. Det er kommunens forpligtelse at sikre et fornødent undervisningstilbud. Kommunen kan dog i særlige tilfælde bevilge for eksempel tabt arbejdsfortjeneste i en midlertidig periode, indtil den kan iværksætte den egnede og bevilgede hjælp i skolesektoren.
- Helhedsvurdering ved ansøgning om hjælp. Kommunen har pligt til at vurdere familiens samlede situation i forhold til, om der er grundlag for at yde andre former for hjælp og støtte, herunder hjælp efter den sociale lovgivning, og om der kan søges hjælp hos en anden myndighed eller efter en anden lovgivning.

LÆSEVEJLEDNING

Rapporten består af følgende kapitler:

Kapitel 2: Familiernes oplevelse af forløb med uenighed om sektoransvarsprincippet

I dette kapitel ser vi på, hvordan forældre til børn med handicap og problematisk skolefravær oplever forløbet op til og efter, at de har fået afslag på deres ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste med henvisning til sektoransvarsprincippet.

Kapitel 3: Kommuners erfaringer med problematisk skolefravær hos børn med handicap

I dette kapitel ser vi på, hvordan fire udvalgte kommuner via særlige tiltag håndterer sager om problematisk skolefravær blandt børn med handicap, og hvilken betydning sektoransvarlighedsprincippet har for håndteringen af fraværet.

Kapitel 4: Lovgivning og sagsforløb om sektoransvar

I dette kapitel beskriver vi lovgivningen om tabt arbejdsfortjeneste og i hvilke situationer, der kan gives afslag på tabt arbejdsfortjeneste med henvisning til sektoransvarsprincippet. Vi præciserer desuden kommunens ansvar som enhedsforvaltning og kravet om at foretage en helhedsvurdering. Introduktionen

til lovgivningen suppleres med fem konstruerede sagsforløb med fokus på udvalgte problemstillinger.

Bilag 1: Undersøgelses metode

Undersøgelses metode og datagrundlag beskrives i bilag 1.

Tak til de familier, som har stillet op til interview og delt deres historie omkring den sårbare situation, de er i lige nu, samt de organisationer, som har hjulpet os i rekrutteringen af familierne.

Familiernes oplevelse af forløb med uenighed om sektoransvarsprincippet

I sager om børn med handicap og problematisk skolefravær kan sektoransvarsprincippet i praksis give anledning til tvivl om, hvilken sektor som er ansvarlig for at yde hjælp til barnet og familien. Særligt i situationer, hvor princippet anvendes til, at den ene sektor, henholdsvis skole eller myndighed, henviser til den anden sektor som begrundelse for ikke at yde hjælp til barnet og/eller familien. I de sager kan familierne risikere at stå uden hjælp, mens det bliver afgjort, hvilken hjælp de har ret til, og dermed også hvilken sektor der reelt har ansvaret for at hjælpe.

Vi har talt med 10 familier, som har stået eller fortsat står i den situation, hvor de oplever, at skolen ikke ser sig i stand til at tilbyde tilstrækkelig hjælp og støtte til at få nedbragt deres barns problematiske skolefravær samtidigt med, at den kommunale myndighed med henvisning til sektoransvarsprincippet ikke giver støtte til, at familien kan tage vare på barnet.

Dette kapitel handler om, hvordan forældre til børn med handicap og problematisk skolefravær oplever forløbet op til og efter, at de har fået afslag på deres ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste med henvisning til sektoransvarlighedsprincippet.

Hovedpointerne i kapitlet er beskrevet nedenfor.

HOVEDPUNKTER

- Samtlige familier beskriver, at de savner kompetent rådgivning og vejledning, de oplever langstrakte forløb med ventetider og mangel på kontinuitet og koordinering af samarbejdet på tværs af aktører såsom skoleledelse, PPR og kommunens forvaltninger.
- Manglende kompetent rådgivning og vejledning samt koordinering betyder, at forældrene mange gange selv må finde viden og tage initiativ i forhold til at få hjælp samt indtage rollen som tovholder i egen sag.

- Uenighed om problemdefinitionen, altså uenighed om barnets funktionsevne og/eller trivsel i skolen bliver oplevet som en central og udtrættende barriere for familierne, som påvirker samarbejdet negativt.
- Inddragelse af forældre og barnet halter i de fleste sagsforløb ifølge forældrene selv. Ikke alle børn kan eller vil inddrages, men inddragelsen sker ofte heller ikke hensigtsmæssigt i de tilfælde, hvor inddragelse efterspørges.
- Familierne oplever, at oplysningsgrundlaget for deres afslag på tabt arbejdsfortjeneste ofte er mangelfuldt. Nogle forældre savner også en mere uddybende begrundelse for afslaget, og at klagemulighederne bliver gjort mere tydelige.
- Nogle forældre oplever, at der bliver givet et standard-svar med henvisning til sektoransvarsprincippet om, at det er skolen, der skal sikre et egnet skoletilbud.
- Ifølge forældrene blev deres familier ikke tilbudt midlertidig hjælp og støtte efter afslag og mens sektoransvaret bliver afklaret.
- Afslaget på tabt arbejdsfortjeneste påvirker familielivet. Forældrene fortæller blandt andet, at det har en mærkbar økonomisk konsekvens for familien, og at sagsforløbet ofte er udtrættende både for forældrene selv, barnet og hele familien generelt.

FAMILIER, SOM VI HAR TALT MED

Vi har talt med forældre til 10 børn med handicap, hvor forældrene har søgt om og fået afslag på tabt arbejdsfortjeneste til at passe og støtte deres barn hjemme i perioder, hvor deres barn har været fraværende fra skole. Dette blandt andet med henvisning til sektoransvarsprincippet.

Børnene er i alderen 11-14 år og har alle handicap såsom autisme, ADHD og cerebral parese. En del af børnene har også udviklet andre psykiske udfordringer for eksempel social angst, selvskadende adfærd og depression. Fælles

for alle børnene er, at de igennem en længere årrække ikke har haft en stabil skolegang.

Der er både samboende og fraskilte forældre, hvor nogle deles om pasningen af deres barn, mens andre forældre står alene med at håndtere barnets problemstillinger. I alle familierne er der søskende og i flere tilfælde har de også udfordringer og behov for støtte.

Vi er kommet i kontakt med familierne via interesseorganisationer. Familierne har ikke erfaringer med de særlige tiltag, som de interviewede kommuner fortæller om i næste kapitel. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 1.

FORLØBET OP TIL AFSLAGET

I dette afsnit beskriver vi familiernes oplevelse af deres dialog med skole og myndighedsforvaltningen i deres kommune i forløbet op til afslaget på tabt arbejdsfortjeneste. For mange familier er der tale om et langt forløb fra barnet i første omgang viser tegn på problematisk skolefravær til, at de får afslag på deres ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste. Vi vil her fokusere på forløbet efter, at begge sektorer – skole og kommunal myndighed - er blevet opmærksomme på udfordringer med skolefravær.

I forældrenes beskrivelse af deres dialog med henholdsvis skole og kommunal myndighed i forbindelse med deres barns skolefravær fremhæver de vigtigheden af:

- Vejledning og tidlig indsats
- Koordinering og kontinuitet i samarbejdet
- Enighed om barnets funktionsevne og mistrivsel i skolen
- Inddragelse af familien og barnet

Langt forløb med manglende vejledning, koordinering og kontinuitet

Alle de familier, som vi har talt med, beskriver oplevelser af manglende kompetent rådgivning og vejledning, langstrakte forløb med ventetider og manglende kontinuitet og koordinering af samarbejdet på tværs af aktører såsom skoleledelse, PPR og kommunens forvaltninger. Udfordringer med dette genfindes i andre studier af problematisk skolefravær hos børn med og uden et handicap.²

² Skolens tomme stole, (2020), Børns Vilkår

Manglende vejledning - familien opsøger selv viden og hyrer fagfolk

De familier, som vi har talt med, har alle savnet vejledning. De har derfor selv fundet viden og taget initiativ i forhold til at få hjælp. De har søgt viden på sociale medier, hos DUKH³ og hos interesseorganisationer såsom DH, Autismeforeningen, ADHD foreningen, Lev Vel og CP Danmark.



VEJLEDNINGSPLIGT

Kommunen skal i nødvendigt omfang yde vejledning og bistand til borgere, der henvender sig om spørgsmål inden for kommunens sagsområde.

Formålet med kommunens vejledningspligt er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab.

Vejledningen bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på et givet område har, og hvordan borgeren lettest og mest effektivt kan opfylde de krav, der følger af lovgivningen.

Det følger af blandt andet forvaltningslovens § 7.

Flere forældre har desuden gjort brug af bisiddere fra interesseorganisationer eller DUKH og hyret konsulenthjælp fra fagfolk med viden om skolevægring, diagnoser og offentlig forvaltning såsom privatpraktiserende psykologer, psykiatere og socialrådgivere. For eksempel laver vi denne opsummering med Katja og Thomas:

”Interviewer: Du har nævnt PPR, egen læge, kommunal åben anonym rådgivning, kommunal familierådgivning, forløb hos fysioterapeut samt børnepsykiatrien. Har du rådført dig med andre?”

Katja: Ja, organisationen ”Lev vel”, og jeg har snakket lidt med DUKH. Jeg har ikke snakket med VISO, men jeg har snakket med et par private socialrådgivere i forhold til at anke. Jeg har snakket med private psykiatere i forhold til, om vi skulle lade vores barn udrede privat. Det har vi faktisk også gjort [...]. Så har jeg meldt mig ind i organisationen ”For lige vilkår”, som er en sammenslutning af socialrådgivere, som gerne vil hjælpe og har bisiddere. Så har jeg brugt netværk og Facebook. På Facebook er jeg medlem af

³ Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet

BISIDDER

Borger har ret til en bisidder og til selv at vælge bisidder. Bisidder kan kun meget undtagelsesvist nægtes. Se forvaltningslovens § 8.

SAGSOPLYSNING

Kommunen foretager en afvejning af sagens oplysninger, herunder med hvilken vægt oplysningerne indgår i kommunens vurdering af sagen.

De særlige kommunale tiltag vi har talt med er optagede af at opspore og komme tidligt på banen i sager med problematisk skolefravær. Dette beskriver vi på side 40.

en gruppe, der hedder "tabt arbejdsfortjeneste", fordi jeg kan jo forstå, at man skal kende lovgivningen bedre end dem, der sidder og behandler den." (forælder)

For de fleste forældre har bisiddere og eksterne fagfolk bidraget positivt til dialogen med skole og kommunal myndighed, men enkelte beretter om oplevelser med, at skolen og den

kommunale myndighed har modsat sig inddragelsen af bisiddere og eksterne fagpersoner. For eksempel beretter Helena om, at kommunen ikke anerkender udredningen fra en privatpraktiserende psykolog:

"Vi skulle have en tilbagemelding fra psykologen for 14 dage siden, men sagsbehandler melder afbud, fordi de ikke ønsker at samarbejde med eksterne psykologer [...] Kommunen kan jo ikke sige, at man ikke vil samarbejde - det er jo den måde systemet er på, når vi har autoriserede fagpersoner" (Forælder)

Manglende tidlig indsats – forældrene må væbne sig med tålmodighed

De fleste forløb, som vi har hørt om i interview med forældrene, strækker sig over mange år fra det konstateres, at skolefraværet er bekymrende til, at der i fællesskab findes en løsning, som barnet kan trives i, og dermed bedre kan fungere i det rette skoletilbud. Forældrene oplever, at forløbet bliver langtrukket, og at der er meget ventetid i forhold til at finde en holdbar løsning – det gælder både skole og kommunal myndighed, da der ifølge forældrene går for lang tid før de sætter ind med den hjælp, som er nødvendig. Det betyder ofte også, at problemstillingen ifølge forældrene er blevet sværere at få løst. Derfor er forældrene også optagede af vigtigheden af at sætte hurtigt ind, og de ville alle ønske, at deres barn havde fået hjælp før. Forældrene fremhæver, at ventetiden og uvidenheden i forhold til, hvad og hvornår der kommer til at blive sat ind over for deres barn, opleves som yderst frustrerende.

For langt til handling

Katja og Thomas er forældre til Julie, som har ADHD og autisme, hvilket betyder, at almenskolen ikke kan rumme hende til trods for anerkendelse af problemstillingen og forsøg med forskellig tiltag i klassen. De har oplevet mange skift i sagsbehandlere og ansatte i PPR, og de oplever, at de skift er rigtig hårde for dem og forlænger ventetiden.

Derudover har Katja og Thomas også en oplevelse af, at der er langt til handling, og at deres skæbne er i andres hænder. De oplever at få de møder, de gerne vil, og også med de deltagerne, som de finder relevante, men der sker sjældent noget efter møderne, eller de har svært ved at finde ud af, hvad alle blev enige om. Hele situationen betyder, at de sidder med følgende oplevelse:

“Vi er bundet på hænder og fødder og vores livssituation og livskvalitet er faktisk op til andre at afgøre. Altså, vi kan faktisk ikke gøre noget selv. Så har vi jo også nogle gange lyst til at sige, vi smider bare alt, vi gider ikke have møder med kommunen. Vi stopper det, men den eneste, det får betydning for, det er jo os og især vores datter. De slipper for os, og vi slipper for dem, men det betyder også, at hun så ikke får den hjælp, som hun har krav på.”

Manglende koordinering mellem sektorerne – familien agerer tovholder

Blandt familierne er der eksempler på familier, som ingen støtte har modtaget fra den kommunale myndighed, mens andre har modtaget mange typer af støtteformer såsom familiebehandling, aflastning og dækning af merudgifter. Alle interviewede forældre har søgt og fået afslag på tabt arbejdsfortjeneste. Ansøgningen om tabt arbejdsfortjeneste har haft forskellige formål, blandt andet kørsel af barnet til og fra skoletilbud, deltagelse i netværksmøder og andre møder med skole og/eller kommune og pasning af barnet grundet problematisk skolefravær.

SKOLEKØRSEL

Der kan ikke gives hjælp efter serviceloven, hverken merudgifter eller tabt arbejdsfortjeneste til transport til og fra skole. Læs Ankestyrelsens principmedde-

Der har derudover været iværksat forskellige støtteforanstaltninger i skoleregi for alle de 10 børn, hvis forældre vi har talt med. Nogle børn er fortsat tilknyttet et almindeligt skoletilbud, nogle med nedsat skema, mens andre er visiteret til specialskoletilbud. Det kan fx være støttetimer, kørsel til og fra skole af skoleleder/lærer, pædagogiske tiltag såsom særlig struktur i undervisningen eller mulighed for særhensyn såsom at kunne trække sig fra undervisningen, når det er nødvendigt

Uafhængig af, hvilke indsatser fra hhv. skole og myndighed, som er iværksat, oplever familierne generelt, at indsatserne ikke koordineres mellem skole og myndighed, og at dialogen mellem de forskellige parter, blandt andet også familie, udebliver eller er mangelfuld. Det er sjældent, at de familier, vi har talt med, oplever, at indsatsen og dialogen er koordineret hele vejen rundt mellem alle tre parter (skole, myndighed og familie). Vi finder eksempler på god dialog mellem to parter fx familie og skole, men så halter dialogen enten mellem familie og myndighed, eller mellem skole og myndighed, eller omvendt.

§

HELHEDSORIENTERET SAGSBEHANDLING

Kommunen har i forbindelse med sagsbehandlingen pligt til at tilrettelægge en tidlig og helhedsorienteret hjælp, hvor familiens samlede situation bliver vurderet i forhold til alle muligheder for hjælp efter den sociale lovgivning. Kommunen skal også være opmærksom på, om der kan søges hjælp hos en anden myndighed eller efter en anden lovgivning. Det følger af retssikkerhedsloven § 5.

Forældrene oplever, at den manglende dialog og koordinering påvirker sammenhæng og fremdrift i forløbet. Der er eksempler blandt de interviewede familier, hvor skolen har sat ind med ekstra støtte, og familie og skole oplever, at det går godt - barnet er på rette vej. Men så opstarter myndigheden familiebehandling, som kræver for meget af barnet, så hele indsatsen på tværs af skole og myndighed falder til jorden. Den manglende koordinering indbefatter også manglende samarbejde og vidensdeling mellem fx PPR og kommunal myndighed. Vibeke oplever fx, at PPR og familieafdeling ikke har samme indsigt i sagen, og kontinuerligt ligger ansvaret over til den anden part.

At kommunen fungerer som tovholder i forløbet på tværs af sektorerne er netop et af de værktøjer, som de gør brug af i deres særlige tiltag på området i de kommuner, vi har talt med. Dette beskriver vi på side 45.

På grund af den manglende koordinering og dialog har flere af de forældre, vi har talt med, selv valgt eller følt sig nødsaget til at agere tovholder. En tovholder, som bidrager til at facilitere samarbejde, vidensdeling og kommunikation på tværs af aktørerne f.eks. skolens ledelse, PPR og kommunens forvaltninger og i det hele taget holde snor i forløbet. Netop manglen på en tovholder på tværs af sektorer fremhæver flere familier som afgørende for deres oplevelse af forløbet, da det er en stor og opslidende opgave som forældre til et barn med handicap og problematisk skolefravær. For eksempel beskriver Katja og Thomas, at de har savnet en rådgiver, som fungerede som en samlende vejleder og tovholder. De troede fx, at der vil blive samlet op i forhold til støttemuligheder, da de fik en udredning på deres barn, hvilket ikke var tilfældet. Det skulle de selv finde ud af. De havde ellers håbet på:

"At når man netop får et barn med handicap af den ene eller anden grad, så er der ligesom en, der tager en i hånden og siger: "Godt, nu skal vi have fat i de her forskellige aktører"." (Forældre)

Manglende kontinuitet og faglighed – familien bruger energi på overlevering

Flere forældre savner kontinuitet i samarbejdet grundet udskiftning blandt fagpersoner i skole, PPR og kommunal forvaltning, og det har påvirket samarbejdet i forbindelse med deres barns problematiske skolefravær og handicap. Flere forældre

fremhæver for eksempel, at det er krævende at præsentere dem og deres situation for nye mennesker, og at der går noget tabt i overleveringen:

"Det var altid forfra. Det er så opslidende at skulle sætte sig ned og præsentere sig selv. Hvorfor er vi her. Hvad er det, vi mener. At skulle overbevise nogen om, at der er udfordringer. Jeg synes ikke, at det er fordi skolen ikke har villet lytte, men jeg synes, at de har været for vage. Det er simpelthen ikke blevet taget alvorligt nok fra starten af, og der går for lang tid inden der sker noget. Der bliver sagt 'Jamen, lad os nu se' og 'det var da en god sidste uge'." (Forældre)

"Det er hendes [datters] 6. sagsbehandler på to år. Og det er voldsomt, at man skal fortælle sin historie igen og igen. [...] Og hver gang man laver en overdragelse, så bliver det jo noget med, hvad er det, man læser i en sag. Man kan jo ikke fortælle alting om, hvad der er prøvet, hvad der er gjort og alt sådan noget. Så det bliver noget juks." (Forælder)

Forældre nævner også, at de hyppige skift i sagsbehandlere og eller andre nøglepersoner gør det svært at inddrage barnet. I snakken med et af de to børn, vi har talt med, kommer det også tydeligt frem, hvor stor betydning kontinuitet og enkeltpersoner har for drengens trivsel i skolen, og dermed også hans skolefravær. Mens hans oplevelse er, at en støttepædagog forstår ham og hans behov, er der en anden medarbejder i skolen, hvor dette slet ikke er tilfældet ifølge drengen. Sidstnævnte har medført et langt større fravær fra skole end tidligere ifølge forældrene.

De mange skift kombineret med en oplevelse af generel manglende faglighed på området giver også udfordringer ifølge familierne. Flere oplever, at både rådgivere og skolelærere samt skoleledere ofte ikke har god nok indsigt i de forskellige problematikker, som kan ligge bag problematisk skolefravær. Som Katja og Thomas udstykker det:

"Jeg har også bare stadigvæk indtryk af, at de simpelthen ikke er dygtige nok. De har ikke forståelse for og læring bag, hvad det egentligt vil sige at have en funktionsnedsættelse som fx autisme. De er egentligt ikke klædt ordentlig på til det her arbejde, og det har jo så store konsekvenser for de familier, hvis sager de sidder og behandler. De siger: 'det ser da ikke så alvorligt ud. De får sgu ikke lov til at få noget'. Det er jo ikke en byggetilladelse, hvor de siger, at hvis I nu ændrer lidt på det og det, så kan I godt få lov. Vi kan ikke ændre på noget." (Forældre)

Den manglende viden hos sagsbehandlere og fx familiebehandlere om psykiske handicap har ifølge forældre også betydning

for inddragelse af barnet, da et handicap med autisme kan have betydning for, hvordan man skal møde et barn.

Uenighed om problemdefinitionen

For alle de forældre, vi har talt med, har uenighed om deres barns funktionsevne og/eller trivsel i skolen fyldt meget i deres oplevelse af forløbet. De har oplevet, at der var en forskellig forståelse af deres barns skolefravær hos dem, skole og/eller myndighed. En af de forældre, vi har talt med, udtrykker det sådan:

”Skolevægring bliver tit kørt over i alle mulige andre boldgader, hvor det ikke nødvendigvis er der, hvor problemet er eller hører til. Problemet er sjældent, at barnet har funktionsnedsættelse, og dem skal vi løse på bedst mulig måde. Tit og ofte så er det: 'I sender hende bare ikke afsted.' 'Det er også jer, der er noget galt med som forældre'. Og os forældre har lidt tendens til den anden vej at sige: 'Det er jo også, fordi I som skole ikke gør x, y og z'. Så der bliver en grøft, hvor det kommer meget an på, hvad det er for en samarbejdspartner man har i fx skolelederen.” (Forælder)

Andre studier har vist, at der kan være en høj kompleksitet i årsagerne bag skolefravær, og at det enkelte barns skolefravær ofte skyldes faktorer inden for flere arenaer: Barnet selv, familien, klassen, skolen og det omkringliggende samfund. Samtidigt viser studier, at de førte tegn på mistrivsel i skolen ofte forekommer i hjemmet, da børnene holder sammen på sig selv i skolen.⁴

Uenigheden om barnets funktionsevne og/eller trivsel i skolen har for flere af de forældre, som vi har talt med været en afgørende barriere for et positivt samarbejde. For eksempel beskriver Susanne, at hun har oplevet flere svære samarbejder med forskellige skoleledere, og at lærerne og familiebehandlere har fået mundkurv på i forhold til at påtale, at der var problemer, som skolen ikke kunne håndtere:

”Skolen har ikke været åben om, hvor svært de har haft det med at få ham med i undervisningen. Der er faktisk nogle andre forældre, som tager fat i os og spørger, om vi egentlig er klar over, hvor svært det er. At han sidder på skolens tag, under bordet og ikke deltager i undervisningen. [...] Dansk læreren siger i starten af 1.klasse, at nu har de prøvet alt, og de kaster håndklædet i ringen. Men så ringer hun dagen efter og siger, at nu prøver de lige lidt mere. Det er simpelthen, fordi hun har fået mundkurv på af lederen. På det her tidspunkt får vi tildelt en familiebehandler ved kommunen. Hun synes, det lyder mærkeligt, så hun beder om lov

⁴ Skolens tomme stole, (2020), Børns Vilkår

til at observere undervisningen. Det vil læreren godt, da hun gerne vil have hjælp til at håndtere Kim. Familiebehandleren var nysgerrig på, hvad der skete i skolen, da hun vurderede, at problemet lå der. Hun var så chokeret efter sine observationer i skolen [...] Familiebehandleren lavede en underretning til kommunen. Vi prøvede stadig at få samarbejdet op at køre. Men skolen mente ikke, at der var et problem. Familiebehandleren fik også mundkurv på. Hun valgte at opsigte sin stilling herefter.” (Forælder)

Omvendt har både Mille og Thomas samt Sarah oplevet, at skolen anerkendte deres barns udfordringer, mens den kommunale myndighed ikke gjorde det. Sarah oplevede fx, at skolen anerkender hendes søns diagnose og ved overgangen til mellemtrinnet melder klart ud, at de ikke har kompetencerne til at hjælpe ham. Men dette oplever Sarah, at myndighed ikke anerkender:

”De blev kritiseret for, at de ikke løfter deres faglige ansvar. Jeg synes jo netop, at de løfter deres faglige ansvar ved at sige: ‘Vi kan ikke hjælpe ham, da han er for dårlig.’ Min oplevelse er, at kommunen fra start har besluttet, at han helst ikke skal have skole-dagbehandling, da det er dyrt, og at jeg ikke skal have tabt arbejdsfortjeneste.” (Forælder)

Andre forældre beretter om, at de ikke oplever, at skole og/eller kommunal forvaltning anerkender deres barns handicap. Helle beretter for eksempel om, at skolen og PPR ikke anerkender, at hendes barn har et psykisk handicap, men alene ser det som et problem i hjemmet. Helle oplever, at sønnen maskerer sine problemer i skolen og kun viser dem hjemme. Den oplevelse går igen hos flere af forældrene. Helle ville derfor ønske, at PPR lavede en bredere vurdering end to observationer i skolen hen over et år, og at kommunen godkendte den udredning, som hun har fået lavet hos en privatpraktiserende psykiater:

”De ser en glad, smilende og positiv dreng, som virker til at kunne det hele. Men når han så kommer hjem, så vælter det hele. Han er fysisk stærk og har en masse verbalt. Det kommer verbalt ud hele tiden, når han bliver frustreret, og så har han en truende adfærd. Det ser folk ikke, for han holder på sig selv. Det er kun os - de nærmeste - som ser det. Skolen bliver ved med at sige, at de ikke ser det. Så hver gang bliver jeg mødt med ‘sådan reagerer han ikke herude, det må være hjemme ved jer, der er problemet’ [...] Det er som at slå i en pude, fordi psykologen fra kommunen siger til os, at hun slet ikke mener, at han har autisme. Så siger jeg: ‘Nej, men du ser ham to gange om året, når han er i skole og holder på sig selv. Så du kan ikke forholde dig til, hvad han er og ikke er.’ PPR vil ikke bruge den nye psykologiske udredning fra [privatpraktiserende psykiater], for de er ikke enige i den.” (Forælder)

I det pågældende forløb, skitseret i citatet oven for, ansætter kommunen en til at hjælpe i hjemmet, som samtidig får lov til at observere i skolen. Det medfører, at hun på et møde efterfølgende påpeger drengens udfordringer, hvorefter skolen ser et behov for skoleskift til et specialtilbud.

De to børn, vi har talt med, udtrykker også, hvordan de oplever manglende anerkendelse af deres behov, da der ikke bliver taget særlig hensyn til dem i skolen, og de ofte føler sig klemt, som en af de to drenge beskriver således:

"I skolen har jeg verdens dårligste plads at sidde på. Jeg sidder imellem to, der sidder meget og pjatter. Jeg hader den plads, jeg sidder lige imellem dem. Det er nærmest som om, jeg bliver sandwiched" (Barn)

Oplevelsen af at føle sig klemt medvirker også til, at drengen udtrykker, at han bedre kan lide hjemmeundervisning end at være fysisk tilstede på den specialskole, han går på.

MANGLENDE ANERKENDELSE AF FAMILIENS VER- SION AF VIRKELIGHEDEN

Louise, som er forælder til 12-årige Albert, oplever, at skolen og den kommunale forvaltning ikke er enige i, at hendes søn Albert har et handicap eller at han har problematisk skolefravær:

"Når man bliver udredt, er der til sidst et netværksmøde, hvor psykiatrien giver resultatet af udredningen. Her var det meget chokerende, at skole og PPR siger, at det I er kommet frem til, passer ikke. Vi har haft sådan nogle møder, hvor vi bare har stået skakmat i forhold til, at de ikke tror på hans diagnoser."

"Skolen og PPR ser ikke et barn, der ikke er i travsel. De ser ham kun ovre i skolen. De har ikke været hjemme hos os [...] Det er lærere, som hurtigt laver den konklusion [at det handler om problemer i hjemmet], fordi de ikke ser det ovre i skolen."

Louise beskriver således en situation, hvor skolen og kommunen både er uenige i psykiatriens udredning og i morens oplevelse af mistrivsel i skolen. De oplever, at der alene er tale om problemer i hjemmet. Dette er afgørende for samarbejdet omkring Albert, og blandt andet afslaget på tabt arbejdsfortjeneste. Louise savner, at skole og kommune udviser en nysgerrighed overfor, hvorfor de ser verden så forskellig, og savner desuden anerkendelse, respekt og omsorg over for sig selv som forælder. Louise oplever, at det fører til, at dialogen bliver præget af mistillid fra begge parter:

"I starten var vi meget åbne omkring, hvad problematikkerne var. Til sidst turde vi næsten ikke sige noget. På skrift gennemlæste vi tingene igen og igen. Der var en gang, hvor vi spurgte os selv, om vi havde gjort eller kommunikeret noget forkert. Vi ledte efter, om der var et trylleord, vi ikke havde fået sagt, så vi ikke kunne blive forstået. Vi oplevede, at fronterne blev trukket hårdt op. Det tror jeg også, at skolen oplevede. Tilliden manglende. Så tør man jo

ikke sige noget. Tillid og nysgerrighed manglende - hvorfor siger og gør de sådan."

Kommunen bevilliger familiebehandling med udgangspunkt i sin oplevelse af, at der er problemer hjemme. Dette er inden udredningen i psykiatrien, og Louise tager imod det til trods for, at hun er kritisk over, at familiebehandleren ikke har erfaring med nogle af de psykiske udfordringer, som hendes søn har. Louise oplever dog, at familiebehandleren med sit kendskab fra hjemmet kan tale deres sag:

"Hun var dygtig til at se bag facaden, og kunne se, at Albert havde problemer - hun blev en ambassadør sammen med os. Så på den måde var hun værdifuld."

I dialogen med skole og kommune inddrager Louise hjælp fra andre parter blandt andet en privat socialrådgiver som bisidder og en konsulent i problematisk skolefravær, men dette modsætter skole og kommunen sig⁵:

"Vi har selv hyret en del konsulenthjælp, men skolen siger, at vi skal tage dem af, fordi det går ud over samarbejdet, at vi har de her eksperter på, som egentlig er forskere i skolevægring. Vi får også besked på, at vi skal tage vores private socialrådgiver af. Vi har hende med som bisidder, men man må ikke have bisidder med til netværksmøder, for der er tale om skole/hjem samtaler. Men det er jo møder, hvor der sidder psykiatri, socialforvaltning, handicap - hele vejen rundt og rigtig mange mennesker."

Inddragelse af familien og barnet

Oplevelsen af manglende inddragelse eller indsigt i ens barns forløb går igen på tværs af flere interview.

§

FORÆLDREINDDRAGELSE

Et af formålene med retssikkerhedsloven er at sikre borgerens rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager. Et andet formål er at fremhæve, at de sociale myndigheder har pligt til at tilrettelægge en tidlig og helhedsorienteret hjælp, jf. retssikkerhedslovens § 1.

Forældrene skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af deres sag. Kommunen skal tilrettelægge sagen på en sådan måde, at dette er muligt. Det følger af retssikkerhedslovens § 4.

⁵ Som pointeret på s.16 har borger ret til en bisidder og til selv at vælge bisidder. Bisidder kan kun meget undtagelsesvist nægtes. Se forvaltningslovens § 8.

At få inddraget barnet og/eller barnets perspektiv er i fokus i de særlige tiltag hos de kommuner, vi har talt med. Dette beskriver vi på side 51.

Forældrene oplever fx at de har haft svært ved at få indblik i processen eller gennemskue, hvilke beslutninger de kommer frem til på møderne med eller uden deres egen deltagelse. Sarah beskriver for eksempel:

"Jeg føler mig afmægtig og ekskluderet i mit eget liv. Nogle andre tager 100% beslutningen om, hvad vi kan klare. Jeg synes ikke, at vi klarer den. Eller det gør vi, men det er så dyrt købt, at jeg ikke ved, hvordan vi kommer over på den anden side, hvor det bliver godt. Så jeg ville gerne have meget mere indblik i processen. Der burde være automatisk genererede referater af, hvad der er blevet besluttet, så man ikke skal søge aktindsigt hver gang for at få at vide, hvad der er blevet skrevet" (Forælder)

Involvering af VISO har i flere sager haft en positiv betydning for forløbet i det hele taget, men særligt også i forhold til oplevelsen af inddragelse. Flere familier beskriver inddragelsen af VISO som et positivt skifte i sagsforløbet, som i nogle tilfælde har været en afgørende faktor for, at samarbejdet har kunnet fungere. Involvering af VISO har betydet en mere struktureret tilgang til samarbejdet og til netværksmøder, som er medvirkende til at familierne i højere grad føler sig inddraget og hørt. De oplever VISO som en neutral spiller, som ser på sagen med nye øjne og en anden tilgang og faglighed.

Louise fortæller fx, at inddragelsen af VISO har skabt en reel dialog mellem skole og kommunal myndighed via VISO, og mellem familien og kommunal myndighed. Det hjælper familien, at VISO "tror på det, som psykiatrien siger" og ikke stiller spørgsmålstegn ved diagnoser, som er givet.

Vi har også spurgt de interviewede forældre om deres barn er blevet inddraget i dialogen med henholdsvis skolen og den kommunale myndighed og i så fald, hvordan dette er foregået. Studier af skolefravær blandt børn både med og uden handicap har vist, at børn og unge ikke bliver inddraget tilstrækkeligt i samarbejdet mellem forældre, skole og andre myndigheder, når det handler om skolefravær. Barnets perspektiv kan ellers give en unik viden om de bagvedliggende årsager, som er afgørende for at forstå fraværet og mindske det.⁶

Alle forældre, som vi har talt med, siger, at det kan være svært at inddrage deres barn grundet barnets handicap og mistrivsel. For eksempel beskriver Helle, at hendes søn ikke tør ytre sig om noget hverken hos den kommunale myndighed eller i skolen, og at hun ville ønske, at han i fremtiden bliver

⁶ Skolens tomme stole, (2020), Børns Vilkår

bedre til selv at sætte ord på, hvordan han har det, og oplever, at rammerne er der til det:

”At de anerkender, at han kan være i det, som han kan. Kan han i dag, så er det godt. Kan han ikke, så er det også ok. At de lytter til ham, og at han tør sige, at han vil hjem, vil være med eller har brug for at gå en tur. At han har mulighed for at være sit eget talerør. At han lærer det. Men det kræver en lang procestid, når man har ødelagt så meget hos ham, og tilliden skal opbygges i forhold til at få mod til at turde” (Forælder)

En anden forælder beretter om, at hyppige skift i sagsbehandlere gør det svært at inddrage barnet:

”Der har været børnesamtale i forbindelse med § 50, og familiebehandler i hjemmet har også interageret med ham. Men det har været lidt svært, når man er så presset, som han har været, og så skulle snakke med en sagsbehandler, hvor vi har haft så mange forskellige på - Hvad laver hun? Hvorfor skal hun tale med mig? Hvad har hun af relevans? Det har været svært, men han er blevet inddraget [...] det har været svært for ham at tale med dem, og vi har ikke måtte være med - så det her med at sende et barn ind til en fremmed, som ikke har det godt, det har været svært.” (Forælder)

En tredje forældre beskriver, at manglende viden hos sagsbehandlere og familiebehandler om hendes barns psykiske handicap betyder, at de kan ikke tale med hende:

”Der har været perioder, hvor man ikke har kunne komme i nærheden af hende. Socialrådgiveren, som lavede § 50-undersøgelsen, var inde og sige goddag til hende, der lå hun under dynen. Den seneste har været hjemme til en børnesamtale, hvor hun sad bag ved mig og nikkede. Hun taler ikke.” (forælder)

AFSLAG PÅ TABT ARBEJDSFORTJENESTE

I dette afsnit beskriver vi, hvordan de interviewede forældre har oplevet sagsbehandlingen omkring afslaget på deres ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste, og hvordan afslaget har påvirket familielivet.

Familiernes oplevelse af afgørelsen

De forældre, som vi har talt med, har alle klaget over kommunens afslag på tabt arbejdsfortjeneste og stiller sig derfor kritisk og uforstående over for afgørelsen. De oplever, at afgørelsen bærer præg af:

- Mangelfuld sagsoplysning og manglende partshøring
- Uklar begrundelse og manglende individuel vurdering
- Manglende klagevejledning.

Oplevelse af mangelfuld sagsoplysning og manglende partshøring

Nogle af de forældre, vi har talt med, oplever, at myndigheden ikke har indhentet alle relevante oplysninger i forbindelse med afgørelsen om afslag på tabt arbejdsfortjeneste.



SAGSOPLYSNING

Det er kommunens ansvar, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan træffe afgørelse. Det følger af retssikkerhedslovens § 10.

Forældrene beskriver, at kommunen ikke har indhentet oplysninger fra relevante parter, blandt andet skolen, familieafdelingen eller orienteret sig i foreliggende børnefaglige undersøgelser og/eller PPR i forbindelse med deres afgørelse. Som en forælder udtaler:

”Jeg kan se i sagen, at de jo ikke har spurgt skolen og undersøgt, hvordan hun fungerer i hverdagen eller oppe i klubben. De har jo ikke spurgt os. De har jo ikke hentet yderligere fra familieafdelingen eller dem som har været involveret. Vi har to familiebehandlere. Hun har gået ved en psykolog i familieafdelingen. De har heller ikke forhørt sig i handicapafdelingen”. (Forælder)

Enkelte beskriver, at de har oplevelsen af, at de selv skal indhente de forskellige oplysninger. For en familie handler det om en udtalelse fra skolen, mens en anden familie forsøger at få flere forskellige aktører til at udtale sig uden held. Dette kan også ses som endnu et udtryk for, at familierne oplever sig selv som værende tovholder i egen sag, som tidligere omtalt.

Oplevelsen af mangelfuld sagsoplysning kan også hænge sammen med udsagn fra familien selv. Der er fx en familie, som har en oplevelse af, at afslaget på tabt arbejdsfortjeneste bygger på et enkelt udsagn fra den ene forælder om, at sønnen godt kan være alene hjemme.

”Det ville være rigtig dejligt, hvis jeg havde en fornemmelse af, at de virkelig prøvede at forstå min situation. Det bliver overfladisk det øjeblik, at man får én sætning fra ét møde, hvor der bliver sagt ’Mads kan godt være alene hjemme’, og så lægger man det til grund for hele afgørelsen om, at jeg ikke kan få tabt arbejdsfortjeneste” (Forælder)

Det efterlader familien med et indtryk af, at beslutningen er taget på et for spinkelt grundlag.

I de tilfælde, hvor der er indhentet udtalelser fra skolen, beskriver enkelte forældre, at de er uenige i udtalelsen, og pointerer, at de ikke er blevet partshørt i udtalelsen. Forældrenes uenighed med skolens udtalelse er en naturlig følge af, at forældre og skolen er uenige i forståelsen af problemstillingen beskrevet tidligere under afsnittet om dialog mellem forældre og skole forud for ansøgningen om tabt arbejdsfortjeneste.

§

PARTSHØRING

Partshøring skal foretages i de tilfælde, hvor forældrene ikke må antages at være bekendt med, at kommunen er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, og hvor oplysningerne er til ugunst for forældrene. Det er ydermere et krav, at oplysningerne har væsentlig betydning for sagens resultat.

Oplevelse af uklar begrundelse og manglende vurdering

Flere af forældrene fortæller, at kommunen har begrundet det afslag, som de har modtaget, med flere begrundelser, såsom at forældrene ikke er omfattet af personkredsen, manglende indtægtstab og sektoransvar⁷. Men flere forældre fremhæver i interviewet, at de savner at være bedre informeret om grundlaget for afslaget på deres ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste.

§

BEGRUNDELSE

En skriftlig afgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Begrundelsen skal indeholde henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til, og en kort redegørelse af de oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for afgørelsen. Det følger af forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Enkelte forældre har en oplevelse af, at kommunen giver et standardsvar med henvisning til sektoransvarsprincippet på

⁷ Der findes overordnet fire betingelser for dækning af tabt arbejdsfortjeneste. Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i sine afgørelser fokuserer på at begrunde, hvilken af de enkelte betingelse der ikke er opfyldt og hvorfor. Dette bidrager til en bedre forståelse og overblik af afgørelsen for borgeren.

ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste. De savner, at kommunen foretager en egentlig konkret vurdering af deres ansøgning.

§

RET TIL HJÆLP UDEN DIAGNOSE

Forældre til et barn med nedsat funktionsevne kan have ret til merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste, selv om barnet endnu ikke har en diagnose. Det er ikke diagnosen i sig selv, der er afgørende, men følgerne af lidelsen eller den nedsatte funktionsevne i barnets daglige tilværelse. Læs nærmere i Ankestyrelsens principmeddelelse 10-17.

KONKRET OG INDIVIDUEL VURDERING

Hjælp der ydes efter serviceloven blandt andet skal tilgodesee behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkeltes behov og forudsætninger i samarbejde med den enkelte borger. Det følger af servicelovens § 1.

Flere af forældrene har klaget over kommunens afgørelse til Ankestyrelsen og beskriver, at afgørelsen hjemvises til yderligere sagsoplysning. Nogle af de forældre, som har fået afslag på grund af både personkreds og sektoransvar, fortæller, at deres sag hjemvises af Ankestyrelsen, da kommunen ikke kan begrunde afslaget med henvisning til manglende diagnose uden yderligere sagsoplysning. Andre forældre fortæller, at kommunen generelt mangler oplysninger i sagen for at kunne træffe afgørelsen. Der er også forældre, hvor Ankestyrelsen vurderer, at kommunen har truffet den rigtige afgørelse.

Oplevelse af manglende klagevejledning

En enkelt forælder fortæller desuden, at hun ikke oplever at være blevet informeret om klagemuligheden og efter afslaget rent tilfældigt opdager på DUKHs⁸ hjemmeside, at de tilbyder rådgivning og hjælp til at formulere en klage på afslag. Forælderen oplever ikke at være blevet rådgivet i tilstrækkelig grad af kommunen om, hvad familiens handlemuligheder er efter et afslag.

§

KLAGEVEJLEDNING

Afgørelser, som kan påklages, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om relevante tidsfrister. Det følger af forvaltningslovens § 25.

Familiernes oplevelse af, hvorvidt afslaget gav anledning til en midlertidig indsats eller dialog

⁸ Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet

TABT ARBEJDSFORTJENESTE VED VENTETID PÅ TILBUD

Der kan efter omstændighederne bevilges dækning af tabt arbejdsfortjeneste mens forældrene venter på, at barnet bliver optaget i rette skoletilbud eller skolefritidsordning.

Læs nærmere i Ankestyrelsens principmeddelelse C-23-03.

TABT ARBEJDSFORTJENESTE PÅ ENKELTDAGE

Tabt arbejdsfortjeneste på enkelt dage kan ydes i forbindelse med de møder, undersøgelser, kontroller m.v., som er en nødvendig følge af barnets funktionsnedsættelse. Der kan kun ydes tabt arbejdsfortjeneste, hvis der er tale om fravær i betydeligt omfang svarende til mere end 2-3 arbejdsdage om året.

Læs nærmere i Ankestyrelsens principmeddelelse 69-16.

De forældre, vi har talt med, har generelt en oplevelse af at stå uden hjælp fra kommunen og skolen, når de får afslag på tabt arbejdsfortjeneste. De oplever ikke, at der i forbindelse med afslaget bliver iværksat midlertidig hjælp til børnene og deres familier. Det kunne for eksempel have været en bevilling af tabt arbejdsfortjeneste i en afgrænset periode, mens de venter på det nye skoletilbud.

Der er enkelte forældre, som får hjælp som iværksættes for at imødekomme samme behov, som tabt arbejdsfortjeneste. Der tilbydes fx kørsel til og fra skole med hjælp fra en støttekontaktperson eller bevilling af tabt arbejdsfortjeneste på enkelt dage/-timer til deltagelse i møder i arbejdstiden efter forældrene udebliver fra netværksmøder i en længere periode begrundet i, at de ikke kan få fri fra arbejde og ikke har fået bevilget tabt arbejdsfortjeneste til at gå ned i tid:

”Så vi var stædige og sagde, at hvis de ville tale med os, så blev det uden for vores arbejdstid. Så det endte med, at de holdt møde og sendte et referat til os, som vi kommenterede på. Det kørte sådan i 4-5 måneder indtil vi fik bevilget tabt arbejdsfortjeneste for de ugentlige møder” (Forælder)

Vi har desuden spurgt forældrene, om de har oplevet en ændring i dialogen med skolen og kommunen efter, at de har fået afslag på deres ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste. Det generelle indtryk fra forældrenes fortællinger er, at de ikke har oplevet, at afslaget i sig selv har betydet en ændring i dialogen med hverken skole eller kommune. Som nævnt tidligere har de interviewede familier et langt sagsforløb bag sig, og de ser afslaget som endnu et skridt i rækken af forhold, som de skal forholde sig til i forsøget på at hjælpe deres barn.

Betydningen af afslaget for familielivet

Flere undersøgelser viser, at langvarige skolefraværforløb får konsekvenser for både barnet og dets familie. Ofte oplever forældrene konsekvenser for deres jobsituation og økonomi, og forældrene udtrættes fysisk og psykisk.⁹

Et afslag på tabt arbejdsfortjeneste kommer oftest oven i en i forvejen meget presset situation for familierne, og det er svært at adskille betydningen af afslaget fra betydningen af forudgående forløb med problematisk skolefravær og eventuelt andre konsekvenser af barnets handicap. Det er derfor nødvendigt at se afslaget på tabt arbejdsfortjeneste i sammenhæng med familiens situation generelt. Familierne beskriver oplevelser af:

⁹ Kilde: Skolens tomme stole, Børns Vilkår 2020.

- Fysisk og mental udtrætning
- Slidte relationer
- Økonomiske konsekvenser
- Dårligere tilknyt til arbejdsmarkedet.

Fysisk og mentalt udtrættede forældre

Forud for ansøgningen om tabt arbejdsfortjeneste har de forældre, som vi har talt med, været gennem en lang periode, hvor deres barn har haft det svært. For nogle er der tale om mere end 10 år. Forældrene beskriver, at de er hårdt presset af deres barns udfordringer grundet handicap og problematisk skolefravær i en længere periode. På ansøgningstidspunktet er de trætte og slidte, og flere forældre udtrykker, at de lider af stress, belastningsreaktioner og depressioner, som reaktion på forløbet omkring deres barns udfordringer.

Flere forældre beskriver, at de mangler åndehuller. Mens andre forældre for eksempel lader op i weekender og ferier, bliver de her forældre bare mere drænede:

”Jeg synes overhovedet ikke, at vi kunne få tingene til at hænge sammen, og man var så træt. Og hver gang vi var hjemme, blev man bare endnu mere drænet i stedet for at blive fyldt op, når man havde weekender og ferier”. (Forældre)

Flere forældre udtrykker desuden, at de føler sig ensomme eller isolerede, da det er hårdt at fortsætte med at være en del af et større fællesskab, når ens barn fx har behov for særlige rammer og struktur omkring samvær med andre mennesker. Det betyder, at flere af familierne generelt ikke ser særlig mange andre mennesker i deres fritid, og mister en stor del af deres netværk. Det ses også i andre undersøgelser.¹⁰

Et af de to børn, vi har talt med, italesætter også, hvor svært det er at forblive en del af fællesskabet, når man ofte ikke er i skole, eller skifter mellem forskellige skoler. Han er rigtig ked af, at børnene fra hans klasse ikke skriver til ham, når han ikke er i skole:

”Jeg savner de andre børn i skolen meget fordi, når man skriver til dem, så svarer de ikke, og de skriver næsten aldrig til mig, og de spørger sådan 'hvad er der sket med Anton'? Og det er sådan, at de har mit nummer, så skriv dog til mig” (Barn)

¹⁰ Retten til uddannelse: Når børn med handicap ikke går i skole. Ligebehandlingsafdelingen, Institut for Menneskerettigheder, 2017

Alle forældre kan opleve bekymringer om fremtiden for deres børn, og at det er mentalt udmattende at være bekymret for, hvordan ens barn skal klare sig fremover i livet. Særligt, når situationen ikke bliver bedre. I det helt store perspektiv kredser flere forældre om, hvorvidt det bliver muligt for barnet at afslutte 9.klasse og få en uddannelse, og dermed ikke være afhængig af kommunens hjælp som voksen. I det lidt kortere perspektiv handler det om, at holde skolefraværet så langt nede som muligt.

”Selvom vi har forsøgt at skære ind til benet og udelukke nogle af de andre stressfaktorer, som vi har haft omkring den her situation, så er det voldsomt stressende for os som forældre. Det er stadig en uholdbar situation, vi er i nu, for vi ser jo også længere frem end fx tre år og har katastrofetanker omkring, hvordan det kommer til at gå med Charlotte”. (Forældre)

Enkelte forældre fortæller, at de allerede nu fokuserer på de fremtidige perspektiver og undersøger, hvordan deres barn kan bidrage på arbejdsmarkedet. Et forældrepar tænker fx allerede nu over at målrette sønnens træning og kompetencer mod et job på et arbejdsmarkedet, som de evt. selv må skabe:

”Så han ikke ender som 21-årig på førtidspension. Det er der ikke nogen grund til. Han har så meget at bidrage med til samfundet”. (Forældre)

Afslaget på tabt arbejdsfortjeneste udgør for de forældre, som vi har talt med, endnu et bump på vejen, der bidrager til at trætte forældrene fysisk og psykisk. Nogle forældre beskriver desuden en oplevelse af, at de taber endnu en kamp med kommunen, da de tidligere har fået afslag på ansøgninger om hjælp.

Slidte relationer i familien

Konstant at være presset både mentalt og praktisk har konsekvenser for relationerne internt i familierne, både når det handler om forældrenes relation til hinanden og relationen søskende imellem.

Flere af de forældre, som vi har talt med, oplever, at deres parforhold bliver presset af familiens situation med et barn med problematisk skolefravær. Mens flere forældre er endt med at blive skilt, omtaler andre deres parforhold som et arbejdsfællesskab, og der er også forældre, som udtrykker, at de faktisk er så pressede, at de ikke kan overskue at blive skilt.

”Det har taget hårdt på familielivet. Men vi er blevet sammen – vi kan ikke overskue andet.” (Forældre)

TABT ARBEJDSFORTJENESTE TIL ALNETID MED SØSKENDE

Der kan ydes hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til, at forældrene får alenetid sammen med søskende til barnet med en funktionsnedsættelse. Det følger af Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier nr. 9007 af den 7. januar 2014 punkt 224.

Der er også flere forældre, som oplever, at søskende reagerer på situationen generelt, da de ofte ufrivilligt fra forældrenes side bliver overset i familien, det kan fx være udvikling af angst eller andre psykiske udfordringer. At vokse op i en familie, hvor en bror eller søster har særlige behov, som samtidig ikke er tilpas afhjulpet giver anderledes opvækstbetingelser for en søskende. De børn omtales ofte som skyggebørn.¹¹

Nogle forældre udtrykker også, at søskendeforholdet mellem deres børn har svære forhold, da det ene barn netop fylder så relativt meget i familien som helhed.

FAMILIEN SOM ARBEJDSFÆLLESSKAB

Hanne er gift med Frans. Sammen har de Otto på 11 år og Hans på 15 år, som begge har autisme og ADHD. Hanne og Frans har på skift søgt tabt arbejdsfortjeneste i forhold til Ottos problematiske skolefravær, som startede allerede i 2.klasse. En af gangene fik de afslag med henvisning til sektoransvarsprincippet. De ankede dog sagen til Ankestyrelsen, som hjemviste sagen, hvorefter kommunens nye behandling af sagen medførte en bevilling af tabt arbejdsfortjeneste.

Hanne oplever, at situationen har store konsekvenser for hele deres familie. En af konsekvenserne er et udfordret forhold mellem Otto og hans bror, som har svært ved at rumme, når Otto har det svært, og kræver ekstra opmærksomhed. Det har også betydning for relationen mellem forældrene. Som Hanne beskriver det:

"I mange år har deres søskendeforhold betydet, at vi har været meget opdelt i familien, et barn og en voksen hver. Vi har haft brug for at skille os alle sammen af. Det betyder, at vi voksne rigtig meget er et arbejdsfællesskab - vi er heldigvis skidegode til det. Der er rigtig meget, som skal koordineres og laves - hele sidste år var der omkring to møder med kommunen om ugen. Vores arbejde har bare måtte leve med, at vi skulle have fri til det. Vi skal jonglere meget, og har ikke bedt om noget - vi har heldigvis begge to et arbejde, hvor man kan jonglere tingene - så vi lægger arbejdet på andre tidspunkter. Det har vi ikke spurgt kommunen om at få dækket, for i virkeligheden har vi jo det sådan, at jo mindre vi har med kommunen at gøre, jo bedre."

Så alt det betyder, at vi har jongleret en masse, at vi har en del tid fra hinanden og ofte har delt børnene op, men det bliver bedre. Det ved vi også."

Afslaget på tabt arbejdsfortjeneste bidrager til listen af problemstillinger, som forældrene skal forholde sig til, og mindsker overskuddet til at pleje de nære relationer. Blandt andet

¹¹ Begrebet skyggebørn er ikke teoretisk defineret, men et alment begreb, som benyttes om søskende til børn med sygdom. Fagligt Selskab for Sundhedsplejersker bruger fx begrebet (Sundhedsplejersken, 2020).

oplevelsen af bristede forhåbninger om, at tabt arbejdsfortjeneste ville kunne være med til at ændre deres situation og give familie mere overskud til at pleje de nære relationer.

Afslaget har en mærkbar økonomisk konsekvens for familierne

Afslaget på tabt arbejdsfortjeneste har en mærkbar økonomisk konsekvens for flere af familiernes situation. For hovedparten af familierne spiller økonomi, og særligt usikkerheden omkring deres fremadrettede økonomiske situation en stor rolle.

I flere af familierne har begge eller den ene forældre måtte gå ned i tid eller haft perioder, hvor de ikke er i arbejde på grund af situationen med deres barn. En forælder fortæller fx, at de i familien har oparbejdet en stor gæld i løbet af den periode, hvor de har søgt og fået afslag i kommunen og herefter påklaget sagen til Ankestyrelsen, og stadig afventer.

Usikkerheden om den økonomiske situation fremover er stressende, som en familie udtrykker det:

“Vi kan se små tegn på stabilisering hos vores datter, men det er super skrøbeligt, og hun har i den grad brug for ro. Vi har jo ikke ro som forældre, når vi er stressede over vores økonomi er fuldstændig ude i tovene. Vi mangler 7000 kr. om måneden, og det er mange penge for os. Det kan vi jo ikke fortsætte med på lang sigt. Det kan vi måske på kort sigt, men det er jo også vanvittigt i sig selv på kort sigt”.

KOMPENSATIONS-PRINCIPPET

Kompensationsprincippet medfører, at forældre til et barn med nedsat funktionsevne i videst muligt omfang skal kompenseres for følgerne af barnets nedsatte funktionsevne. Det vil sige, at forældrene skal kompenseres for tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med det fravær, der er en følge af barnets eller den unges nedsatte funktionsevne.

Der er også en familie, hvor forældrene ligefrem udtrykker ønske om en firing, da de har en privat lønsikring, og dermed kan få mere sikkerhed omkring deres økonomiske situation for en periode. Men de pointerer dog samtidig, at det vil være en ulempe for cv'et, som i forvejen er hullet.

De enkelte familier, hvor det økonomiske aspekt kun har mindre betydning, fremhæver det stadig eksplicit i interview. En forælder fremhæver, at familien heldigvis har økonomisk råderum til at klare det, mens en anden forælder forklarer, at hun har en opsparing fra tidligere, og de er heldige at få hjælp med fx tøj og sko til barnet fra netværket.

At familien ikke får bevilliget tabt arbejdsfortjeneste gør, at de står økonomisk dårligere, da bevillingen skulle afhjælpe den økonomiske konsekvens af den situation, de står i med deres barn med handicap, som har problematisk skolefravær. I flere familier er der desuden en oplevelse af, afhængig af uddannel-

sesniveau og jobsituation, at bevillingen af tabt arbejdsfortjeneste langt fra er tilsvarende den løn, de normalvis modtager.¹²

Skrøbelig tilknytning til arbejdsmarkedet

At forældrene i alle de familier, vi har talt med, har måttet gå ned i tid eller haft perioder, hvor de ikke er i arbejde på grund af situationen med deres barn har betydning for deres tilknytning til arbejdsmarkedet generelt. Med eller uden bevilling af tabt arbejdsfortjeneste er dette en problemstilling for familierne.

Alle forældrene beskriver deres arbejdssituation som udfordret. De har i høj grad brug for meget fleksible arbejdsgivere og/eller arbejdsform forstået på den måde, at de fx selv kan rykke rundt på, hvilke tidspunkter de arbejder, eller har en arbejdsgiver, som er fleksibel i forhold til at give fri med kort varsel.

Vi har været hjemme med hende på skift eller overlappende afhængigt af, hvordan vi kan få puslespillet til at hænge sammen. Vi har stor respekt for vores arbejdsgiver, som har set igennem fingre med, at vi ikke arbejdsmæssigt har leveret det vi skulle de sidste 2-3 år. Men vi kan ikke blive ved med at trække på den goodwill.

I de tilfælde, hvor dette ikke er muligt, fx jobs med faste vagter, betyder det, at forældrene må finde andre jobs, er ledige, er blevet fyret mv.

YDELSESLOFT

Hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste fastsættes på baggrund af den tidligere bruttoindtægt, dog højst med et beløb på 33.063 kr. om måneden (2022-niveau)

UDFORDRING AT BIBEHOLDE JOB I SKEMALAGT BRANCHE

Helle har drengen Viktor på 12 år samt hans to søskende, og er for 4 år siden blevet skilt fra Viktors far. Helle er uddannet pædagog og har tidligere arbejdet i en børnehave, men har pt. ikke mulighed for at være i arbejde.

Viktors udfordringer betyder, at han har svært ved at benytte fælles transport til og fra skole. Desuden er han ikke i stand til at være i skole på fuldt skema. Det betyder, at Viktor skal hentes og bringes til og fra skole. Kommunen bevilger merudgifter til at ansætte en barnepige, som varetager hente/bringe-opgaven, så Helle kan passe sit arbejde. Da barnepigen opsiger sit job, vurderer kommunen, at Helle selv kan tage sig af at hente og bringe Viktor.

¹² Hvis ansøgerens bruttoindtægt inden overgangen til tabt arbejdsfortjeneste er lavere end ydelsesloftet, påvirkes udmålingen af ydelsen ikke af ydelsesloftet. Har forælderen derimod en bruttoindtægt, som overstiger ydelsesloftet forud for overgangen til tabt arbejdsfortjeneste, vil forælderen blive berørt af ydelsesloftet.

HVIS FORÆLDEREN IKKE ØNSKER TABT ARBEJDSFORTJENESTE

Hvis der er et pasningsbehov og forældrene ikke ønsker, at dette behov dækkes ved bevilling af tabt arbejdsfortjeneste skal kommunen tilbyde anden hjælp. En forælder kan således ikke tvinges til at gå ned i tid og modtage tabt arbejdsfortjeneste. Det følger af Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier nr. 9007 af 7. januar 2014 punkt 235.

I en overgangsperiode på et år går Helles arbejdsgiver med på, at Helle ikke kan arbejde i ydertimerne – det vil sige, at hun hverken kan åbne eller lukke børnehavnen. Da arbejdsgiverens tidsamme på et år udløber søger Helle om fuld tabt arbejdsfortjeneste, men får afslag. Helle oplever nu, at det ikke er muligt at finde et arbejde inden for sit fag under de forudsætninger hun har på grund af Viktors udfordringer:

”Hvor kan jeg finde et arbejde, som jeg kan være i, når jeg skal køre ham klokken 9 og hente ham igen på skolen 11.30. Det kan jeg ikke finde inden for mit fag”.

Flere forældre udtrykker behovet for og lysten til at arbejde, da det også giver en struktur i hverdagen og en oplevelse af normalitet, og føler sig frustrerede over, at det ikke kan lade sig gøre under nuværende omstændigheder:

”Arbejdslivet er vores friplads. Det er der, vi har en bid af normalen. Så vi har begge behov for et arbejde. Så det er ikke drømmen at få tabt arbejdsfortjeneste, men der er et behov hos vores unge menneske, som vi ellers ikke kan dække”

”Det er ikke nemt i det inferno at have et arbejdsliv, altså jeg vil virkelig gerne arbejde, jeg vil godt bidrage til samfundet, fordi jeg er ikke helt pjattet med overførselsindkomst, jeg tænker, jeg har en masse at give, og jeg har noget, jeg kan, men jeg ved ikke rigtig, hvordan jeg skal gøre det i min branche med faste vagter, og når man så ikke kan få tabt arbejdsfortjeneste under uddannelse.”

Samtidig nævner flere forældre også ønsket om ikke at være afhængig af offentlig forsørgelse i fremtiden:

”Jeg kommer til at fokusere på, hvordan man klarer sig selv, hvordan man får en indtægt, som man kan leve et godt liv”.

Selvom ens arbejdsgiver er meget fleksibel i forhold til barnets behov, og man har haft mulighed for at arbejde på forskellige tidspunkter osv. opleves det som en utrolig stressende situation for forældrene, da det er en udfordring at honorere alles behov.

”Vi var ved at blive vanvittige, fordi vi ikke har kunnet honorere hverken Charlottes eller vores egne behov for at få noget ro. Vi har heller ikke kunne honorere vores arbejdsgivers behov, så vi var nødt til at formalisere det midlertidigt med, at Charlottes far er gået ned i tid, mens jeg er fortsat på fuld tid. Så har vi delt det på den måde. Det var meget stressende både at skulle arbejde og være der for Charlotte samtidig og arbejde på andre tidspunkter i 37 timer. Så det er konsekvensen nu, at hun bliver hentet hver

dag efter skole, og så er der opmærksomhed på hende, så kan hun få ro og slappe af. ”

Med eller uden bevilling af tabt arbejdsfortjeneste er en skrøbelig tilknytning til arbejdsmarkedet dog en problemstilling for familierne. Bevillingen af tabt arbejdsfortjeneste vil ikke ændre på, at de vil have svært ved at varetage et fuldtidsjob, så længe deres barn med handicap har problematisk skolefravær.

Kommuners erfaringer med problematisk skolefravær hos børn med handicap

Tidligere undersøgelser peger på, at skolegang og fravær hos udsatte børn og unge både med og uden handicap er en stor udfordring for kommuner og skoler. 68 pct. af kommunerne vurderer, at området er i deres top-3 over væsentligste udfordringer. Det er et område, hvor de både oplever relativt store udfordringer og relativt stort behov for ekstern understøttelse. Det viser en undersøgelse af kommunernes perspektiver på centrale udfordringer på børne- og ungeområdet.¹³ En rundspørge viser samtidig, at 85 pct. af skolelederne har haft kendskab til en eller flere elever med problematisk skolefravær inden for de seneste seks måneder.¹⁴

I denne undersøgelse har vi talt med fire kommuner, som alle kender til udfordringer med at få børn med problematisk skolefravær i trivsel og tilbage i skole. Heriblandt børn med handicap. De oplever alle, at det kalder på en særlig tværfaglig og tværsektoriel indsats. Dette kapitel giver eksempler på, hvordan nogle kommuner, blandt andet kommunale forvaltninger og skoler, håndterer sager om problematisk skolefravær blandt børn med handicap, og hvilken betydning sektoransvarlighedsprincippet har for dette.

Hovedpointerne i kapitlet er beskrevet nedenfor.

HOVEDPUNKTER

- Ifølge de fire kommuner, som vi har talt med, kræver det at mindske et barns ufrivillige skolefravær ofte en sammenhængende og tværfaglig indsats, der involverer flere sektorer. De fire kommuner har imødegået udfordringen med særlige tiltag eller medarbejdere, som arbejder specifikt med børn med problematisk skolefravær, blandt andet børn med handicap.

¹³ Iversen, K. m.fl. (2019): Kommunernes perspektiver på centrale udfordringer på børne- og ungeområdet. Kortlægning af området for udsatte børn og unge samt børn og unge med handicap. VIVE.

¹⁴ Analyse & Tal (2017): Skolevægring. Resultater fra en spørgeskemaundersøgelse blandt skoleledere på danske folkeskoler og specialskoler.

- Centralt i håndteringen af problematisk skolefravær er at opdage det så tidligt som muligt. Tiltagene i de fire kommuner retter sig derfor nu eller på sigt mod tidlig opsporing via korrekt registrering af fravær og tidlig indsat ved problematisk fravær.
- Indsatsen handler i høj grad om at få skabt en fælles forståelse af problemstillingen og de konkrete udfordringer, som barnet har. Tiltagene i de fire kommuner retter sig derfor mod at skabe forståelse for de forskellige parter's oplevelse af barnets problematiske skolefravær og betydningen af barnets handicap for fraværet med henblik på en fælles forståelse, der kan danne grundlag for videre handling.
- De kommuner, som vi har talt med, fremhæver, at en styrke ved deres tiltag er at skabe en fælles og helhedsorienteret håndtering af barnets skolefravær og problematikkerne bag. De skal blandt andet imødekomme barnets udfordringer knyttet til barnets handicap. Dette kræver koordinering på tværs af sektorer, tilstrækkelige ressourcer såsom redskaber, viden og tid hos de relevante sektorer og en reel inddragelse af forældre og barn.
- De kommuner, vi har talt med, oplever at være kommet et stykke i arbejdet med problematisk skolefravær blandt børn og unge med handicap, men påpeger, at der fortsat er udfordringer at arbejde videre med. Det handler særligt om at sikre fælles ansvar for udfordringerne på tværs af sektorer.

ORGANISERING OG SAMARBEJDE

De fire kommuner, som indgår i undersøgelsen, har særlige tværfaglige tiltag for at hjælpe skoleelever med problematisk fravær tilbage i skole. Heriblandt børn med handicap. Der er således ikke tale om tiltag alene til børn med handicap, men til alle børn med problematisk skolefravær og også børn med handicap. Kommunerne har iværksat de tiltag, da de alle ople-

ver, at dét at mindske et barns ufrivillige skolefravær som oftest kræver en koordineret og sammenhængende indsats, der involverer fagpersoner fra forskellige afdelinger og sektorer¹⁵.

To af kommunerne - Aarhus Kommune og Hvidovre Kommune - har oprettet tiltag i form af teams, som rykker ud i sager med problematisk skolefravær og skræddersyr et samlet forløb til det enkelte barn, barnets familie og den aktuelle skole, så indsatserne i de forskellige sektorer bliver koordineret med hinanden. De to tiltag hedder henholdsvis Trivselsteamet og U-start.

EKSEMPLER PÅ TVÆRFAGLIGE TILTAG

Trivselsteamet i Aarhus Kommune

I Aarhus Kommune har de et tværgående trivselsteam på tværs af skole- og socialområdet, som består af forskellige fagpersoner - familiebehandlere, terapeuter, psykologer, pædagoger og en socialrådgiver. Teamets medarbejdere har til sammen pædagogisk, psykologisk og socialfaglig ekspertise og viden om trivsel og fravær, der kan være relevant i sager om problematisk skolefravær. Trivselsteamet har til opgave at sætte ind med tidlig støtte til børn, der har et begyndende eller bekymrende fravær. Støtten vil være individuelt tilrettelagt med afsæt i barnets stemme og forankret i barnets lokale hverdag i tæt dialog og samarbejde med barnets skole. Tiltaget går på tværs af almen- og specialområdet, og dækker også fri- og privatskoler.

U-start i Hvidovre Kommune

I Hvidovre Kommune har de et tværfagligt projekt kaldet U-start, som er forankret hos skole- og socialområdet. U-start består af et team på fem personer, som repræsenterer de fagligheder, der også tidligere arbejdede i sager med problematisk skolefravær - en psykolog fra PPR, en sagsbehandler, en socialrådgiver, en socialpædagog og psykolog med erfaring i familiebehandling. U-start har til opgave at omlægge eksisterende indsatser til at blive rettidige og koordinerede, hvor teamet arbejder med et fælles koordineret fokus på at skræddersy tilbuddet til

¹⁵ De interviewede familier har ikke erfaringer med de særligere tiltag, som de interviewede kommuner fortæller om i dette kapitel, men fortællingerne fra hhv. familierne og kommunerne fremhæver vigtigheden af de samme fokuspunkter for arbejdet med problematisk skolefravær hos børn med handicap. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 1.

barnet/den unge, familien og skolen samlet i én treenighed. Tiltaget er afgrænset til almenområdet, og dækker ikke fri- og privatskoler eller specialtilbud.

I de to andre kommuner – Rudersdal Kommune og Slagelse Kommune – har de ansat en eller flere medarbejdere (hhv. fraværskonsulent og skolekontaktpersoner), som særligt tager sig af fraværspørelser. Begge steder arbejder de pågældende medarbejdere helhedsorienteret omkring barnet og familien, hvor de koordinerer indsatsen på tværs af sektorer, og fungerer som tovholdere for indsatsen. Ud over funktionen som tovholdere tilbyder de viden og sparring til andre fagpersoner, og de kan ligeledes varetage en individuel indsats i samarbejde med andre relevante aktører, og dermed også have en intervenserende rolle i sagen.

EKSEMPLER PÅ TVÆRFAGLIGE TILTAG

Skolekontaktpersoner i Slagelse Kommune

I Slagelse Kommune har man tre skolekontaktpersoner, som er forankret samme sted som PPR. Skolekontaktpersonerne har pædagogiske uddannelser med videreuddannelse inden for forskellige områder, der kan være relevante i arbejdet med skolefravær. Tiltaget går på tværs af almen- og specialområdet, men dækker ikke fri- og privatskoler.

Fraværskonsulent i Rudersdal Kommune

I Rudersdal Kommune har man en skolefraværskonsulent, som er forankret i PPR. Fraværskonsulenten har en relevant uddannelse og socialpædagogisk erfaring. Tiltaget pågår primært på almenområdet, og dækker ikke fri- og privatskoler.

Alle fire tiltag bidrager med specialviden og nogle af tiltagene tilbyder egne "tilbud" såsom observation af barnet i hjem/skole, familiebehandling, psykoedukation¹⁶ og vejledning til fagfolk omkring barnet såsom tilpasning af skoletilbud og hjemmets rammer, mens andre i højere grad koordinerer iværksættelsen af ovenstående med brug af andre fagpersoner end dem selv alt efter, hvor kompleks en sag er.

¹⁶ Psykoedukation er undervisning i psykiske lidelser og de problemer som kan følge med.

Ingen af de fire tiltag har myndighed til at bevilge hjælp til familien i form af for eksempel handicapkompenserende ydelser såsom tabt arbejdsfortjeneste eller kompetence til at visitere til specialtilbud. Bevilling af støtte til familien kræver derfor inddragelse af den kommunale myndighed såsom familie- og handicapafdelingen i kommunen, og visitation af specialtilbud kræver indstilling og behandling i et visitationsudvalg eller lignende.

De fire kommuners tiltag imødegår på forskellig vis de udfordringer, som kommunerne oplever i forbindelse med den tværsektorielle håndtering af problematisk skolefravær, blandt andet sektoransvar. I det efterfølgende gennemgår vi udfordringerne, og hvordan kommunernes tiltag adresserer dem.

§

SEKTORANSVARSPRINCIPPET VED PROBLEMATISK SKOLEFRAVÆR

Sektoransvarsprincippet betyder, at den offentlige sektor, der udbyder en ydelse, en service eller et produkt, også er ansvarlig for, at den pågældende ydelse er tilgængelig for mennesker med nedsat funktionsevne. Princippet bruges således til at afgøre, hvilken sektor der skal stille den fornødne hjælp til rådighed.

Folkeskolen er forpligtet til at yde den nødvendige støtte, der er nødvendig for, at barnet kan gå i skole. Det betyder, at skolen er forpligtet til at iværksætte de nødvendige tiltag for, at barnet kan opholde sig på skolen i skoletiden jf. folkeskolelovens § 20. Det betyder også, at behovet for pasningen ikke må være opstået som følge af manglende ressourcer eller personale i skolen eller skolefritidsordningen. Læs mere om det i Ankestyrelsens principmeddelelse C-11-03.

TIDLIG OPSPORING OG FOREBYGGENDE INDSATS

Alle tiltag er tænkt som tidlige og forebyggende indsatser, der i den spæde start af skolefraværet skal vende udviklingen med øget skolefravær og større mistrivsel inden, at barnets problemer vokser sig større og barnet får endnu sværere ved at komme tilbage i skole.

Data til opsporing

I både Slagelse Kommune og Rudersdal Kommune forsøger man at sætte tidligt ind ved at følge fraværdata tæt. Det har krævet en indsats i forhold til at få skolerne til at ensrette deres registrering af elevernes fravær, og forstå registreringens

Forældre oplever langstrakte forløb, hvor hjælpen kommer for sent, se side 16.

vigtige funktion i det forebyggende arbejde. I Hvidovre Kommunes projekt U-start bruger man ikke fraværdata ligeså systematisk endnu, men de er ligeledes opmærksomme på, at det fx kunne være hensigtsmæssigt med en medarbejder på skolen, som systematisk fulgte med og greb ind tidligt, som tilfældet er i Slagelse Kommune og Rudersdal Kommune.

Tidspunkt for særlig indsats ved problematisk skolefravær

Det er forskelligt, hvem der sætter en særlig indsats i gang i forhold til håndteringen af problematisk skolefravær, i de fire kommuner, som vi har talt med.

Det tværfaglige tiltag er med til at igangsætte en særlig indsats

I Slagelse Kommune er skolekontaktpersonen i dialog med skolerne om fraværdata og med til at opspore børn med problematisk skolefravær med henblik på at aftale, hvad skolen kan gøre og om skolekontaktpersonen skal inddrages i samarbejdet mellem skole, hjem og evt. kommunalmyndighed. I Rudersdal Kommune er hensigten på sigt, at skolen ligeledes skal inddrage fraværskonsulenten i arbejdet med opsporing og tidlig indsats, men den hensigt er dog relativt ny og arbejdet med længerevarende og komplekse sager fylder stadig mest.

Skoleledelsen sætter en særlig indsats i gang

I Aarhus Kommune og Hvidovre Kommune er henholdsvis Trivselsteamet og U-Start også tænkt som en tidlig og forebyggende indsats, men det er primært op til skolerne at indstille børn til indsatsen¹⁷. I de to kommuner håber de, at det tætte samarbejde med skolerne vil øge muligheden for tidligt at opdage, når elever oplever dårlig trivsel og fravær. Men U-Start er startet med puklen af de tungeste og mest komplekse sager i lighed med den særlige fraværindsats i Rudersdal Kommune, mens medarbejderne i Trivselsteamet i Aarhus Kommune oplever, at skolerne typisk først indstiller, når situationen brænder på:

”Det var oprindelig tænkt som, at vi var en forebyggende indsats. Men i praksis kommer vi ind senere, når det begynder at blive rigtigt svært, og de forskellige faggrupper oplever, at de har brugt deres værktøjskasse [...] Man kan sige, at Trivselsteamet adskiller sig fra andre indsatser i kommunen, fordi skolen uden rådgiver kan indstille direkte til os. Det kan forældrene og rådgiver i princippet også. [...] Det er primært skolen, der indstiller til os. Og

¹⁷ For Trivselsteamet i Aarhus Kommune kan både skole, forældre og myndighedsrådgiver indstille børn til teamet ved bekymrende skolefravær, men indstillingen kommer typisk fra skolerne. For U-start i Hvidovre Kommune kan forældre, myndighedspersoner eller andre dog opfordre skoleledelsen til at indstille en sag til U-Start.

nogle gange er rådgiveren med på sidelinjen - har været i dialog med skolen og har været med til at vurdere det. Men der er også mange familier, som ikke har en rådgiver.” (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

I Hvidovre Kommune pointerer de dog, at det kan fremskynde processen, at skolelederne kan visitere direkte til U-start, og indsatsen derfor kan gå i gang, når et barn begynder at blive væk fra skole og ikke først, når der har været underretninger, sagsbehandling og eventuelle børnefaglige undersøgelser. At skolen visiterer er samtidigt en måde at sikre sig skolens ejerskab til forløbet. I Aarhus Kommune er der heller ikke krav til forudgående sagsbehandling inden visitation til Trivselsteamet. Her visiterer skolelederne til visitationsudvalget, som er et internt organ i trivselsteamet. Teamet har til opgave at målgruppeafklare og indhente eventuelle supplerende oplysninger, hvorefter udvalget kan indstille til indsatsen.

Særlig indsats, når problematikken er kompleks

I alle fire kommuner arbejder de med sager af meget forskellig karakter. Der er for eksempel stor forskel på, hvor lang tid børnene har været hjemme - nogle i dage eller måneder, andre i år. Men som nævnt beskriver kommunerne på interviewtidspunktet, at deres særlige tiltag trods ønsker om en tidlig indsats ofte kommer ind, når barnet har haft skolefravær i længere tid, og problematikkerne bag fraværet er blevet komplekse eller sagen og/ eller samarbejdet er gået i hårknude. Det betyder, at forældrene, barnet samt netværk, lærere, skolelederen og andre fagpersoner omkring barnet og familien har forsøgt en masse forskellige ting uden, at barnet er tilbage i skolen og i trivsel. Generelt oplever kommunerne, at der ofte kan herske en følelse af fastlåshed, magtesløshed og træthed omkring de sager både i kommunen og blandt forældrene, når de beskrevne tiltag bliver sat i værk.

I de her situationer oplever flere af kommunerne, at systemet kommer til kort, og at parterne - ofte særligt skolerne - melder pas på grund af manglende ressourcer - tid og viden - til at løfte opgaven. Medarbejdere i Aarhus Kommune og Rudersdal Kommune beskriver det således:

”Vi kan aflæse det i samarbejdsrelationerne. Lærerne bliver presset, da de ikke har noget at gøre godt med, og dem som skal ud og rådgive lærerne om forskellige løsninger kan ikke rigtig stille noget op, da der er ikke følger ressourcer med. Det bliver meget sådan, skubben rundt i stedet.” (Myndighedschef, Rudersdal Kommune)

Flere forældre oplever, at håndteringen af det problematiske skolefravær ofte får karakter af en kasterbold, hvor alle parter melder pas og mener, at andre må løse problematikken. Se side 16.

”Skolen har tit prøvet en masse ting på forskelligvis og brugt ressourcer på det, men er ikke kommet i mål med opgaven. Og så bliver det en opgave, som skal løses et andet sted. Der er forskellige ting i det. Det er vigtigt at have med, at den virkelighed, som skolerne og lærerne står i er presset. Der er så få ressourcer, at jeg godt kan forstå, at det er svært det her. Det er en stor opgave at inkludere fx et barn med autisme. Det kræver nogle særlige rammer. Nogle rammer, som det kan være svært for skolen at levere på.” (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

Flere børn med psykiske handicaps

I alle fire kommuner har de sager, hvor der skal arbejdes med forældrekompetencerne, læringsmiljøet i klassen, udredning og håndtering af særlige udfordringer hos barnet. Ofte er der flere problematikker i spil på én gang. Der er desuden mange sager med børn med psykisk handicap.

”Vi har mange med autisme. Vi har også klassisk socialt udsathed hos familien. Vi har også spiseforstyrrelse, ADHD, angst, depression og kombinationer heraf. Vi har et rimeligt bredt psykiatrisk spektrum, men med overvægt af autisme og ADHD.” (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

Den observation står Aarhus Kommune ikke alene med. Tal fra Undervisningsministeriet viser, at 75.000 elever havde mere end 10 pct. fravær i skoleåret 2018-2019, og en panelanalyse af fravær gennem et helt skoleliv fra VIVE viser, at elever med længerevarende fravær, det vil sige mere end 10 pct. fravær i tre måneder, oftere har et kognitivt handicap (det gælder særligt autismspektrum forstyrrelser (ASF), adfærdsforstyrrelser og/eller indlæringsvanskeligheder) samt oftere får medicin mod angst, depression, søvnforstyrrelser eller smerter.¹⁹

FÆLLES FORSTÅELSE AF BARNETS SKOLEFRAVÆR

Ifølge de kommuner, vi har talt med, er der ikke altid en fælles forståelse på tværs af familie, skole og nogle gange kommunal myndighed om, hvad problemstillingen bag skolefraværet er. Blandt andet beskriver en medarbejder i Trivselsteamet i Aarhus Kommune, at problemstillingen i forbindelse med problematisk skolefravær blandt særligt børn med autisme eller andre psykiske handicaps nogle gange står tydeligere i hjemmet end i skolen:

Forældre fremhæver også enighed om problemstillingen som afgørende. Se side 19.

¹⁸ Undervisningsministeriet

¹⁹ Kristensen, N. m.fl. (2020). Panelanalyse af Bekymrende skolefravær.

"Det er komplekst, men jeg har mange familier, hvis forløb ligner hinanden, særligt når vi taler om autisme. Der oplever jeg, at skole og hjem har to meget forskellige opfattelser af barnet, fordi barnet reagerer på forskellig vis, når det er i skole og hjemme. Og på grund af manglende viden og indsigt i det psykiatriske felt som autisme bliver det nogle gange italesat af skolen, at det er ikke dem, der er problemet, men det er i hjemmet. Det er ikke dem [skolen], der kan løse det. Det er Trivselsteamet. Det hører jeg rigtigt tit." (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

At etablere et fælles udgangspunkt

Den første udfordring i det tværsektorielle samarbejde i forbindelse med problematisk skolefravær, som de fire kommuners tiltag retter sig mod, er at få en fælles forståelse af problemstillingen på tværs af sektorer samt på tværs af familie og fagpersoner, så det ikke er barnet og forældrene på den ene side, og systemet på den anden:

"Jeg tænker faktisk, at størstedelen af vores indsats er at få koordineret nogle fælles forståelser og logikker, så vi kan arbejde lidt mere i samme retning. Og hvis vi har forskellige forståelser af, hvad der er problemet, hvad der er løsningen på det, og hvordan man skal gøre det, så skal dét gøres tydeligt, fordi så kan vi bedre samarbejde." (Medarbejder U-Start, Hvidovre Kommune)

I alle kommuner starter det særlige tiltag i forhold til problematisk skolefravær ud med at skabe en fælles forståelse af problemstillingen, så dette kan give et fælles udgangspunkt for det videre arbejde. Det sker ved at holde møder med alle parter. I Rudersdal Kommune er de fx meget vedholdende i forhold til at blive ved med at holde møder indtil, de har opnået en fælles forståelse af problemstillingen, for uden den er det ifølge fraværskonsulenten svært at komme frem til en fælles løsning. Herudover oplever flere af kommunerne, at der er forskel på, hvordan man kan arbejde mod en fælles forståelse afhængig af, hvilket syn man har på forældrene. Hvor nogle fagpersoner møder familien med bebrejdelse, møder andre forældrene med en hypotese om, at forældrene nok har gjort, hvad de kunne i forhold til problemet.

At få alles inkl. familiens oplevelse af skolefraværet frem

I etableringen af en fælles forståelse har alle fire kommuner fokus på at få familiens perspektiv frem, så familien i højere grad end tidligere kan føle sig inddraget og forstået. Det gør kommunerne på lidt forskellige måder. Nogle har fokus på facilitering af netværksmøder med alle parter om bordet, mens andre sikrer inddragelsen med bilaterale møder.

Facilitering af netværksmøder

I flere af kommunerne holder de forud for et netværksmøde med deltagelse af de relevante fagpersoner også et møde med familien alene. I Trivselsteamet i Aarhus Kommune har de desuden meget fokus på mødefacilitering generelt og også inddragelsen af familien. Den gode mødefacilitering indebærer, at alle kommer til orde og får indblik i hinandens faglighed og forståelse af situationen. Derudover skal samtalen munde ud i en fælles forståelse. De ser Trivselsteamet som brobygger:

“Vi arbejder med, hvordan møderne afholdes. Vi tager et klassisk eksempel med et netværksmøde, hvor alle kommer ind med deres “take” på, hvad er op og ned i det her. Hvordan man skal forstå barnet, og hvad er der behov for. Det bliver ikke altid så konstruktivt, fordi man er meget vedholdende på sin egen løsning og sin egen forståelse [...] Så vi prøver at påvirke den måde, som vi mødes på. Vi er brobygger. Hvad er det rent faktisk, skolen prøver at fortælle barnet og barnets familie og omvendt. At prøve at få parterne til bedre at forstå hinanden. Så vi får den brobyggerrolle og somme tider mægleragtige rolle, men også styrende i forhold til, hvordan skal vi tale om det her [...] Løsningen blomstrer tit frem omkring forståelsen. Så vi bruger meget tid på, at alle omkring bordet får lov at byde ind med deres observationer og erfaringer, at vi så sammen med barnets stemme ikke mindst, kan forstå det og så derudfra finde mulige veje at gå.” (Medarbejder i Trivselsesteamet, Aarhus Kommune)

Bilaterale møder med alle

I U-Start i Hvidovre Kommune anser de også koordinering af kommunikation som en afgørende del af deres opgave. Her sætter de bevidst ikke familie, skole og myndighed, PPR og andre sammen til et netværksmøde før de bilateralt er kommet nogenlunde frem til, hvordan de hver især opfatter problemstillingen og ser en dertilhørende løsning. Det handler i høj grad om at forstå henholdsvis skole og forældre hver især, men også arbejde individuelt med at få dem til at forstå de andres logikker for på den måde at få koordineret de forskellige perspektiver inden de sættes sammen. I nogle sager, kan samarbejdet også være så konfliktfyldt og slidt, at der kan være brug for en pause:

“Det kan også være noget med, at skole og forældre kan tage kommunikationen om det konfliktfyldte med os og ikke hinanden, så de i en periode får en pause fra hinanden. Og så skal vi jo selvfølgelig på et tidspunkt arbejde henimod at få samarbejdet tilbage. I den proces handler det meget om at prøve at hjælpe både forældre og måske også skole til at lade det tidligere dårlige samarbejde ligge og så prøve at kigge lidt fremad og prøve at give hinanden en chance igen. Og når det bliver svært kan de jo ringe til os.” (Teamleder U-start, Hvidovre Kommune)

HELHEDSORIENTERET HÅNDTERING AF PROBLEMATISK SKOLEFRAVÆR

De fire kommuner, som vi har talt med, fremhæver, at en styrke ved deres tiltag er at skabe en fælles og helhedsorienteret håndtering af barnets skolefravær og problematikkerne bag. For at lykkes med indsatserne er det vigtigt med vedvarende fokus på:

- Koordinering og samarbejde på tværs af sektorer
- Inddragelse af kommunal myndighed
- Inddragelse af forældre og barn

Koordinering og samarbejde på tværs af sektorer

De interviewede kommuner fremhæver, at manglende koordinering er en udfordring i forbindelse med håndteringen af problematik skolefravær. Tidligere undersøgelser fremhæver også, at den udfordring er helt central og viser blandt andet, at de samarbejdspartnere, som er vant til at arbejde sammen (fx myndighed og PPR) finder lettere fælles løsninger, mens det i høj grad er en udfordring blandt aktører, som ikke normalt arbejder sammen (fx myndighed og lærere på barnets skole).²⁰

At undgå serielle indsatser

I Hvidovre Kommunes problemanalyse forud for etableringen af U-start var den manglende koordinering netop også del af den brændende platform for at iværksætte en særlig tværfaglig indsats på området, og at den manglende koordinering kan føre til u hensigtsmæssig serielle indsatser:

”Vi kunne se, at vi ofte lavede serielle indsatser, hvor skolen knoklede rundt og prøvede på alt muligt, og i øvrigt så fik familien familiebehandling og knoklede for hjemmesituationen, men der var ikke nogen, der vidste, hvad hinanden lavede, og det var ikke koordineret. Vi kunne også se, at vi lavede sådan noget karavanesagsbehandling, skolen knokler, når de ikke kan mere så kontakter de PPR, og så bruger tid på at lave en PPV, og hvis de bliver bekymrede undervejs i den, så kan det være der bliver underrettet og igangsat en Børnefaglig undersøgelse, og så er der let gået 8 måneder.” (Teamleder U-start, Hvidovre Kommune)

At undgå kontraproduktive indsatser

I Rudersdal Kommune og Slagelse Kommune er de optagede af, at indsatser på tværs af sektorer koordineres, så de ikke bliver kontraproduktive.

En forælder beskriver udfordringer med forskellige sektors indsatser kan spænde ben for hinanden, se 17.

²⁰ Kilde: Bedre koordination i indsatserne til børn og unge med handicap og deres familier, Slutevaluering, Rambøll, 2021.

I Rudersdal Kommune forsøger de at iværksætte fælles indsatser, der går på tværs af skole og hjem. Konkret kan det fx være en kontaktperson, som både kommer i familiens hjem og er med barnet i skole. Det gør de med følgende begrundelse:

"Fx familiebehandling har vi ikke så gode erfaringer med. Det bliver for ensporet, og ligger en masse skyld i en familie, som ikke selv kan få barnet i skole. Derfor er det meget vigtigt at holde sig for øje, at skolefravær kan komme af mange ting, og at mange af dem med langvarigt skolefravær, som har funktionsnedsættelser lider af overbelastning [...] hvis barnet har nogle udfald i skolen, og man peger i hver sin retning – skolen på familien, familien på skolen, så misser man som forvaltning, at familien bliver yderligere belastet ved blot at sætte ind i familien. At man påligger dem skyld, og de ikke kan formå at være forældre." (Myndighedschef, Rudersdal Kommune)

Der kan ligeledes være behov for særlige behandlingsforløb, fx i forhold til angstproblematikker eller gruppeforløb.

I Slagelse Kommune beskriver de, hvordan koordineringen er med til at sikre tværsektorielt samarbejde, og at samarbejdet er deres overordnede fokus:

"I vores indsats er der et overordnet fokus på samarbejde, fordi en person ikke kan løse det her, så det handler netop om at finde ud af, hvem det er, vi skal have til at samarbejde om det her barn." (Skolekontaktperson, Slagelse Kommune)

I Slagelse Kommune fremhæver de desuden vigtigheden af fælles mål for indsatsen, da det er det svært at arbejde hen imod og følge op på, hvorvidt indsatsen er den rette til at løse problemstillingen, hvis man ikke er enige om målet.

At sikre koordinering via en ekstern tovholder

De medarbejdere, som er del af de særligt iværksatte tiltag, indtager alle en koordinerende rolle i forhold til kommunikation og samarbejde mellem de forskellige sektorer og aktører i sagen. De kan beskrives som brobyggende og koordinerende tovholdere, der undersøger og koordinerer eksisterende indsats omkring barnet i skole, hjem og nogle gange myndighed. Koordinering består i at afklare opgaver, ansvar for opgaver og følge op på, at opgaverne bliver løst.

"Koordinering betyder, at følge op på aftaler, som er blevet indgået. Sikre at folk har deres stemme ind i samarbejdet og at de bliver forpligtet til at tage ansvar og får kørt det til dørs. Så de aftaler, som der bliver indgået, bliver opfyldt." (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

Forældre beskriver udfordringer med manglende koordinering og at den opgave er hård at løfte for dem, se 18.

En medarbejder i Trivselsteamet i Aarhus Kommune beskriver, hvorledes hverken myndighedsrådgiver eller skoleleder har tid til at være tovholder i sager med problematisk skolefravær, og at familierne er udtrættede i forsøget på at koordinere det. Medarbejderen siger blandt andet:

“Den rolle vi ofte påtager os er den koordinerende rolle. Vi oplever, at det er en lettelse for familien specielt, men også for samarbejdspartnere. At der er en, der tager den og prøver at tænke på tværs og koordinere forskellige indsatser omkring det enkelte barn. Og det kunne godt indikere, at det samarbejde på tværs ikke altid sker i høj nok grad [...] Rådgiveren har en travl ramme og behovet for niveauet af koordinering er svær at opnå for en rådgiver. Når jeg går ind og koordinerer, bruger jeg meget krudt på det. Og det gør noget godt. [...] Når man er en familie, hvor et barn er udfordret på forskellige måder, så er det godt nok mange telefonnumre, som man skal kunne. Det kan familier ikke og det er heller ikke fair. Så når man går ind og hjælper dem med det, så bliver de meget lettere. Så man bliver en form for tovholder. Jeg synes, at jeg ser et tydeligt behov for det også.” (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

Inddragelse af kommunal myndighed

Som nævnt har ingen af medarbejderne i de særlige tiltag i de fire kommuner myndighed til at bevilge hjælp til familien i form af for eksempel handicap kompenserende ydelser såsom tabt arbejdsfortjeneste. Men flere af tiltagene har gode erfaringer med at inddrage myndighedsrådgiver på netværksmøder, når barnet er blevet vurderet til at tilhøre personkredsen, det vil sige målgruppen, for de handicapkompenserende ydelser.

§

HELHEDSORIENTERET SAGSBEHANDLING

Kommunen har i forbindelse med sagsbehandlingen pligt til at tilrettelægge en tidlig og helhedsorienteret hjælp, hvor familiens samlede situation bliver vurderet i forhold til alle de muligheder for hjælp efter den sociale lovgivning, og kommunen skal være opmærksom på, om der kan søges hjælp hos en anden myndighed eller efter en anden lovgivning. Kommunen har derved pligt til at iværksætte andre tiltag om hjælp efter andre bestemmelser eller anden lovgivning, hvis kommunen bliver opmærksom på, at der er et behov herfor. Det følger af retssikkerhedsloven § 5.

Bidrag til afklaring af behov for særlig støtte til barnet/familien
De særlige tiltag kan være med til at afklare, beskrive og indgå i dialog om barnets/familiens behov for støtte fra kommunal

myndighed, så rådgiveren med myndighed på handicapområdet efter en konkret og individuel vurdering kan bevilge dette. I Aarhus Kommune siger en medarbejder for eksempel:

”Vi må ikke opfordre, men vi kan beskrive og så er det rådgivers rolle at afgøre. Vi har dialog og rådgiver tæt på, så vi kan godt beskrive et behov, der er kritisk eller stigende, men det er rådgiver, der beslutter det.” (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

Handicapkompenserende støtte som del af indsatsen

De kommuner, som vi har talt med, har alle erfaringer med, at støtte til barnet/familien fra myndighed, for eksempel de handicapkompenserende ydelser, kan være en del af håndteringen af det problematiske skolefravær for børn med handicap. Her nævnes fx bevilling af tabt arbejdsfortjeneste, som et af flere redskaber, som kommunerne oplever kan spille en rolle i sagerne. Bevillingen kan fx være med til at afhjælpe behovet for længere morgenrutine for et for et barn med en diagnose inden for autismspektret, som har brug for et ekstra overskud i omgivelserne om morgenen for at mindste stress, kortere skoledag ved overbelastning, eller tilstedeværelse af mor eller far i skolen ved angstproblematikker.

Hvidovre Kommune og Rudersdal Kommune har gode erfaringer med at bruge handicapkompenserende ydelser såsom tabt arbejdsfortjeneste, aflastning og merudgifter til barnepige aktivt og dynamisk i indsatsen ved for eksempel at skrue op og ned for bevillingen alt efter familiens behov.

I Rudersdal Kommune beskriver de gode erfaringer med bevilling af tabt arbejdsfortjeneste i sager om problematisk skolefravær, så forældrene har mulighed for at have det overskud der skal til, for at de kan være i stand til at samarbejde omkring forløbet. Det kan også være ved et barns overgang til et specialtilbud i en situation, hvor barnet er overbelastet og har brug for kortere dage:

”Vores erkendelse omkring det her er, at hvis vi ikke skal bruge vores ydelser forkert, så skal vi anerkende kombinationen af mange problemer. Vi kan ikke tænke sådan, at nu er der et relevant skoletilbud, eller nu har vi sat ind med tabt arbejdsfortjeneste, så dropper vi det andet tiltag – de her familier er en kombination af alt muligt mistrivsel – man skal se på det i et mere systemisk perspektiv. Så derfor bruger vi også tabt arbejdsfortjeneste mere dynamisk – skurer op og skurer ned afhængig af, hvor familien er henne.” (Myndighedschef, Rudersdal Kommune)

I Slagelse Kommune er rådgiveren også optaget af, at de handicapkompenserende ydelser i højere grad bliver anvendt som led i den socialfaglige indsats generelt. Det vil sige, at man

OPFØLGNING

Kommunen har pligt til løbende at følge op på bevillinger af hjælp såsom tabt arbejdsfortjeneste og merudgifter. Det følger af servicelovens § 148, stk.2. Det er en konkret vurdering, hvordan og hvor ofte der skal ske opfølgning for, at kommunen opfylder opfølgningspligten.

sammentænker tabt arbejdsfortjeneste og dækning af merudgifter i synergi med den socialfaglige indsats, som ellers ydes til familien via tæt opfølgning på bevillingen:

"Tabt arbejdsfortjeneste bliver mere en økonomisk ydelse, hvor det burde tænkes mere som en social ydelse, som man kan arbejde med, ligesom kontaktperson og sådan nogle ting. Men det har vi jo ikke tid til, fordi det bliver taget som en økonomisk ydelse ligesom merudgifter." (Rådgiver, Slagelse Kommune)

Samtidig pointerer nogle kommuner også, at målet for indsatsen ved problematisk skolefravær fortsat skal være at få barnet i skole, og at man skal være opmærksom på risikoen for, at fx bevillingen af tabt arbejdsfortjeneste kan fastholde barnet hjemme i længere tid end nødvendigt:

"Det er enormt vigtigt, at vi er meget åbne, når jeg møder forældre der tænker, at tabt arbejdsfortjeneste ville være godt, fordi så kunne jeg støtte mit barn bedre, og det er også godt for nogen, men vi bliver også nødt til at tale om, at der også kan være en bagside af medaljen. "Hvad gør det ved dit barn, når der er mulighed for at være hjemme", og igen det her med, hvad er det så, der har effekt, og hvor lang tid skal man ligesom afprøve for at se, om der er en effekt. Nogle har brug for at få helt ro på, og ligesom starter forfra, og nogle har brug for ikke at komme helt ned i ro, fordi helt ned i ro, kan også betyde, at man så får en helt anden hverdagsrytme og så vender rundt på døgnnet, og så går det jo bare i ged. Så man kan sige, der er ikke nogle faste regler for, hvad der skal gøres, men kigge på den enkelte sag, og det foregår jo både på møder, men det foregår også ved, at jeg kommer hjem i hjemmet." (Skolekontaktperson, Slagelse Kommune)

Alle kommunerne nævner desuden, at der kan være tilfælde, hvor det på grund af forældrekompetencer eller situationen i hjemmet ikke er tilrådeligt, at barnet tilbringer mere tid hjemme med mor eller far. Her vil der skulle en tredje part ind, fx en betalt barnepige (merudgifter) eller aflastning, som løsning på problemstillingen.

Inddragelse af familien

Forældrene er en af de parter, som kommunerne beskriver som helt centrale i håndteringen af fraværet. Det er derfor vigtigt at sikre en reel inddragelse af dem.

HENSIGTSMÆSSIGHEDSBETINGELSEN – TABT ARBEJDSFORTJENESTE

Det er en betingelse for dækning af tabt arbejdsfortjeneste, at det er mest hensigtsmæssigt, at det er moderen eller faderen der passer barnet i hjemmet.

Der kan eksempelvis være situationer, hvor det ikke er hensigtsmæssigt, at forælderen passer barnet, fordi barnet har brug for at blive mere selvstændiggjort.

§

Forældre beskriver manglen på inddragelse af dem selv og deres barn som en udfordring, se 23.

FORÆLDREINDDRAGELSE

Et af formålene med retssikkerhedsloven er at sikre borgerens rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager. Et andet formål er at fremhæve, at de sociale myndigheder har pligt til at tilrettelægge en tidlig og helhedsorienteret hjælp, jf. retssikkerhedslovens § 1.

Forældrene skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af deres sag. Kommunen skal tilrettelægge sagen på en sådan måde, at dette er muligt. Det følger af retssikkerhedslovens § 4.

At tydeliggøre at familien bliver hørt

Når kommunerne møder familierne er de bevidst om, at familien som oftest har erfaringer med oplevelsen af manglende inddragelse og/eller ikke at være blevet hørt. Som tidligere beskrevet handler det i høj grad om manglen på en fælles problemdefinition. Derfor beskriver kommunerne også, at det er altafgørende at inddrage forældrene og så vidt muligt barnet løbende gennem forløbet, så de får en oplevelse af reelt at blive hørt. I en kommune bliver inddragelse af forældre fx eksplicit nævnt, som fraværskonsulentens rolle, og i beskrivelsen af indsatsen i en anden kommune fremgår det, at barnets og familiens stemme skal være omdrejningspunkt for samarbejdet.

I Slagelse Kommune lader de fx altid familien tale først til møderne, i Aarhus Kommune afstemmer de forhistorien med familien som det første i forløbet og sørger for at alle kommer til orde til møderne samt bruger familiens ordvalg, så de oplever, at de bliver hørt. I Rudersdal Kommune arbejder de med fagpersonernes syn på forældrene, således at forældrene i mindre grad bliver mødt med bebrejdelse. Derudover lægger de opfølgingsforpligtelsen hos den fagperson, som familien har mest tillid til. I Hvidovre Kommune står de altid til rådighed enten telefonisk eller på sms, hvis noget bliver svært for familien i løbet af forløbet.

Inddragelse af barnet

I alle kommunerne inddrages barnet/den unge, i det omfang det er muligt afhængig af barnets situation. Det kan både afhænge af barnets handicap eller niveauet af overbelastning for den enkelte på det givne tidspunkt. I Trivselsteamet i Aarhus Kommune udtrykker de deres fokus på inddragelse af barnet således:

“Når vi taler om autisme er der mange, som ikke har ressourcer til at deltage så meget. Men vi er hele tiden opmærksomme på at få barnets stemme med ind i rummet. Hvis jeg kan og kan få adgang, vil jeg altid interviewe barnet og bringe barnets stemme med ind. Vi øver os også på at bruge forældrenes ord mere og mere, så alle oplever, at de bliver hørt.” (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

Børnene inddrages fx ved en opstartssamtale eller ved deltagelse på netværksmøderne. Ellers inddrages barnet løbende i selve indsatsen. I de tilfælde, hvor barnet deltager på (dele af) netværksmøder har Trivselsteamet i Aarhus Kommune fx gode erfaringer med at forberede barnet forud for mødet, så barnet er helt med, hvad der skal ske, og hvad de tidligere har talt om. Derudover er mødeledelse og -form også vigtigt, når det gælder inddragelse af barnet:

“Inddragelsen af børn på de større møder stiller krav til mødeledelse og – form. Mange af vores systemer hænger sig i gamle former at have møder på, som ikke egner sig til at have børn med. Vi vil rigtig gerne have børnene med, men det kræver nogle særlige metoder. Jeg har brugt en interviewbaseret mødeform, hvor man styrer det meget slavisk, som hedder ‘Inddrag nu’. Man kan have forberedt barnet på spørgsmålene i forvejen eller have interviewet barnet inden mødet. Interviewguide handler om hvilke udfordringer barnet har og i høj grad også ressourcer. Det er min opgave at styre det interview, så det er forsvarligt og i børnehøjde hele vejen rundt. Men det kan være barnet har fået nok efter en halv time og venter udenfor ind til mødet er slut.” (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

FORTSAT MÅL OM TIDLIG OG KOORDINERET INDSATS

De kommuner, vi har talt med, har sat særskilt ind over for problemstillingen med problematisk skolefravær, hvor børn og unge med handicap fylder en stor del. De oplever at være kommet et stykke i det arbejde, men at der fortsat er udfordringer at arbejde videre med:

- Fælles ansvar på tværs af sektorer
- Mellempformer²¹ og tilstrækkelig faglighed i skolen

Fra sektoropdelt til fælles ansvar

I flere af kommunerne er en oplevelse af, at deres tiltag er medvirkende til at prikke til det sektoropdelte ansvar.

²¹ Mellempformer indebærer en kombination af almen- og specialundervisning, som kan tilgodese særlige undervisningsmæssige behov for elever, uden at eleverne bliver segregeret fra almenskolen.

I Aarhus Kommune er der en oplevelse blandt medarbejderne i Trivselsteamet af, at der generelt er ved at ske en udvikling væk fra søjletænkning, hvor hver sektor har sin forståelse og byder ind i forhold til sit afgrænsede område, og mod dem rundt om barnet sammen skal løse det fælles problem med input fra deres forskellige fagligheder mv.

”Jeg kan godt lide samarbejdet med rådgiverne, hvor vi sammen med familierne finder de bedste løsninger. Tidligere var det meget sektoropdelt, hvor rådgiver vurderer ud fra dennes stol, jeg sidder herovre og arbejder den vej og skole arbejder ud af en tredje vej. Det går den rigtige vej.” (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

Den oplevelse findes også i Rudersdal Kommune. Tidligere har sektoransvaret fyldt meget i kommunen, hvor linjerne var trukket hårdt op, men i Rudersdal Kommune har de erfaret, at det ikke løser problemstillingen. På den baggrund er der nu taget en kommunal beslutning om, at udfordringerne på det her område er et fælles problem på tværs af sektorer, hvor der skal udarbejdes fælles tiltag og indsatser og dermed nogle strukturer for håndtering af sektoransvaret, blandt andet særligt den økonomiske del. Myndighedschefen udtrykker, hvor de håber at lande med den udvikling, de har sat i gang:

”Vi vil gerne derhen, hvor vi ikke er så optaget af hvem, som træffer hvilken afgørelse, men at vi mere har et samarbejde om hvilke afgørelser vi træffer – en form for fælles afgørelse. Når vi træffer en afgørelse, så er der altid andre fagpersoner, som har været involveret, flere som har set barnet. Når vi følger sager på den måde, lander vi noget mere konstruktivt, hvor vi får familie og barn mere med i forløbet, da det bliver nemmere at inddrage. Vi har ligesom en agenda, som siger, at vi fælles skal finde ud af, hvad der skal til, og så må vi dele udgiften i porten efterfølgende.” (Myndighedschef, Rudersdal Kommune)

I Hvidovre Kommune ser de også, at U-start medvirker til en udvikling hen imod større forståelse af sektorernes afhængighed og behovet for fleksibilitet på alle niveauer i kommunen.

”Lige nu er der fx dilemmaer i forhold til, når vi laver særligt tilrettelagte skemaer for børn i en periode, da vi så giver forældre en byrde derhjemme, fordi så skal de tage fri fra arbejde, og så begynder de fx at søge tabt arbejdsfortjeneste, så systemerne er jo fuldstændig afhængige af hinanden, og skolerne ved ikke, at de belaster en socialforvaltning, når de gør det, ligesom socialforvaltningen heller ikke altid kender de gode grunde til, hvorfor det i en afgrænset periode kan give god mening med noget tabt arbejdsfortjeneste, så forældrene kan komme ombord igen og få sat skub

omkring deres barn. Men de logikker begynder at være..., eller jeg tror det er sådan et mindset, der begynder at ændre sig omkring det, i kraft af de sager vi har fælles under U-start, og hvor vi har adgang til centerchef niveau". (Teamleder i U-start, Hvidovre Kommune)

Det er dog vigtigt at understrege at det jo i høj grad handler om kultur og mindset, som tager tid at ændre.

"Der er forskellige kulturer i de forskellige indsætter, og man har traditionelt værnet meget om sin egen faglighed. Og der har ikke været den store tradition med at arbejde på tværs mellem kommune, skole – rådgiver og udfører. Der mangler stadig noget, så vi ikke skal høre på, at det er din eller jeres opgave, men vores opgave. Det kræver meget at skabe det samtale rum. OG der er vi ikke i mål endnu i forhold til at komme det til livs." (Medarbejder i Trivselsteamet, Aarhus Kommune)

Rammer for tæt samarbejde

Et fortsat opmærksomhedspunkt ifølge kommunerne er rammerne for et tæt samarbejde. Her nævner flere kommuner, at man ikke skal underkende betydningen af, hvordan man som fagpersoner fra forskellige sektorer organisatorisk og fysisk er placeret. Det er afgørende at have de rette kompetencer samlet. I Slagelse Kommune pointerer de fx at myndighed og skole og PPR tidligere sad i samme hus, hvilket skabte et godt samarbejds-klima. Derudover er det også vigtigt med ledelsesmæssig forankring på tværs af sektorer, som fx fremhæves som afgørende i forbindelse med U-Start i Hvidovre Kommune.

Lovgivning og sagsforløb om sektoransvarsprincippet

Når et pasningsbehov opstår, fordi barnet ikke kommer i skole på grund af sit handicap, skal kommunen undersøge hvilken type hjælp eller tiltag, der kan være relevant at tilbyde familien. Herunder hvilken sektor der skal stille hjælpen til rådighed. I de situationer kan det efter en konkret og individuel vurdering være relevant at støtte familien efter bestemmelserne om dækning af tabt arbejdsfortjeneste, dækning af merudgifter eller afløsning/aflastning henholdsvis efter servicelovens §§ 41, 42 og 44, jf. 84, stk. 1. Som udgangspunkt skal et behov for hjælp, der er opstået som følge af forhold i én sektor, dækkes med hjælp fra denne sektor. Det følger af sektoransvarsprincippet. Men kommunen har som enhedsforvaltning og via kravet om en helhedsvurdering pligt til at give borger den støtte, som borger har brug for og ret til.

Dette kapitel beskriver reglerne om sektoransvarsprincippet og tabt arbejdsfortjeneste. Vi præciserer desuden kommunens ansvar som enhedsforvaltning og kravet om at foretage en helhedsvurdering. Introduktionen til lovgivningen suppleres med fem konstruerede sagsforløb med fokus på udvalgte problemstillinger. Sagsforløbene består dels af en beskrivelse af konkrete hændelser i sagen, dels af Ankestyrelsens pointeringer og juridiske vurderinger. Forløbets konkrete hændelser er beskrevet i mørke bokse, mens pointeringer og vurderinger fremgår i de lyse bokse. De beskrevne situationer og eksempler er ikke udtømmende.

Hovedpointerne i kapitlet er beskrevet nedenfor.

HOVEDPUNKTER

- Ved bevilling af tabt arbejdsfortjeneste ved skolefravær skal kommunen for det første sikre sig, at barnet tilhører målgruppen for ydelsen, at barnets pasningsbehov er nødvendigt og en konsekvens af barnets handicap, og at forældrene har et nødvendigt indtægtstab, som også er en konsekvens af barnets handicap.
- Ved bevilling af tabt arbejdsfortjeneste ved skolefravær skal kommunen overveje betydningen af sektoransvarsprincippet. Det følger af princippet, at det er folkeskolens ansvar at yde støtte til børn i skole og skolefritidsordning. Dette gælder også for børn med et handicap, som skal modtage undervisning og deltage i skolens og skolefritidsordningens aktiviteter på lige fod med andre børn uden et handicap.
- Sektoransvarsprincippet ved manglende ressourcer i den ansvarlige sektor: Behovet for pasning og dermed behovet for tabt arbejdsfortjeneste skal være en konsekvens af barnets handicap. Det betyder, at forældre ikke kan få tabt arbejdsfortjeneste, hvis pasningsbehovet skyldes manglende ressourcer i skolen eller skolefritidsordningen.
- Pligt til at sikre nødvendig hjælp: Det er kommunens ansvar, at familien får den hjælp, de har brug for og ret til. Sektoransvaret er alene afgørende for, hvilken sektor som skal dække behovet for hjælp. Ud over forpligtelsen til at sikre et nødvendigt undervisningstilbud har kommunen pligt til at vurdere, om der er grundlag for at yde andre former for hjælp og støtte til barnet eller familien. Det gælder også hjælp efter servicelovens bestemmelser. Der kan desuden i særlige tilfælde bevilges for eksempel tabt arbejdsfortjeneste i en midlertidig periode, indtil kommunen kan iværksætte den egnede og bevilgede hjælp i skolesektoren.
- Sektoransvarsprincippet ved lejrskole eller ferie: Undervisningssektoren er forpligtet til at yde støtte til et barn med handicap, der opholder sig i skolefritidsordningen i ferieperioder, temauger eller som skal med på lejrskole eller anden skoleudflugt.
- Sektoransvarsprincippet ved valg af privatskole/friskole: Hvis barnet går i privatskole/friskole er det afgørende, om pasningsbehovet er opstået som en konsekvens af barnets handicap eller af skolevalget. Hvis

barnet ville kunne rummes i den almindelige folkeskole eller i et specialtilbud under folkeskoleloven, kan der ikke bevilges dækning af tabt arbejdsfortjeneste til den pasning, der er en følge af, at barnet går i privatskole/friskole. Hvis derimod behovet for hjælp skyldes barnets handicap og ikke skolevalg, kan kommunen efter en konkret vurdering bevilge støtte til forældrene. Kommunen skal vejlede forældrene om betydningen af skolevalget.

- Sektoransvarsprincippet ved ventetid på skoleskift: Der kan efter en konkret vurdering ydes hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste i en afgrænset periode i forbindelse med, at et barn skal skifte skole. Det må dog ikke være på grund af manglende ressourcer i skolen, at barnet ikke kan rumme det aktuelle skoletilbud, og skoleskiftet skal være en direkte følge af barnets nedsatte funktionsevne.
 - Helhedsvurdering ved afslag grundet sektoransvarsprincippet: Kommunen har pligt til at vurdere familiens samlede situation i forhold til, om der er grundlag for at yde andre former for hjælp og støtte, herunder hjælp efter den sociale lovgivning, og om der kan søges hjælp hos en anden myndighed eller efter en anden lovgivning.
-

GRUNDLAG FOR KONSTRUERED E SAGSFORLØB

I kapitlet indgår fem sagsforløb, som er konstrueret med fokus på en udvalgt problemstilling og lavet på baggrund af en gennemgang af seks konkrete sager og viden fra Ankestyrelsens klagesagsbehandling. Det vil sige, at forløbene er kogt ned for at belyse en enkelt problematik. I de gennemgåede sager er der oftest tale om flere forskellige problemstillinger.

SEKTORANSVARSPRINCIPPET OG TABT ARBEJDSFORTJENESTE

Når et pasningsbehov opstår, fordi barnet ikke kommer i skole på grund af sit handicap, skal kommunen overveje betydningen af sektoransvarsprincippet.

Ifølge sektoransvarsprincippet er det folkeskolens ansvar at yde støtte til børn i skole og skolefritidsordning. Dette gælder også for børn med et handicap, som skal modtage undervisning og deltage i skolens og skolefritidsordningens aktiviteter på lige fod med andre børn uden et handicap. Det vil sige, at hvis et barn ikke er i skole, fordi skolen ikke stiller de nødvendige ressourcer til rådighed, skal løsningen ikke findes/bevilges efter servicelovens bestemmelser. Det er folkeskolen, som har pligt til at sørge for, at de nødvendige ressourcer stilles til rådighed. Det gælder også i ferieperioder, lejrskole og temauger.



SEKTORANSVARSPRINCIPPET

Sektoransvarsprincippet betyder, at den offentlige sektor, der udbyder en ydelse, en service eller et produkt, også er ansvarlig for, at den pågældende ydelse er tilgængelig for mennesker med nedsat funktionsevne. Princippet bruges således til afgrænsning af, hvilken sektor der skal stille den fornødne hjælp til rådighed.

Pligt til at sikre nødvendig hjælp til barnet

Inden muligheden for at bevilge dækning af tabt arbejdsfortjeneste og betydningen af sektoransvaret uddybes, skal vi understrege, at det er kommunens ansvar, at familien får den

hjælp, de har brug for og ret til. Sektoransvaret er alene afgørende for, hvilken sektor som skal dække behovet for hjælp. Ud over forpligtelsen til at sikre et nødvendigt undervisningstilbud, har kommunen pligt til at vurdere, om der er grundlag for at yde andre former for hjælp og støtte til barnet eller familien. Der kan i særlige tilfælde bevilges for eksempel tabt arbejdsfortjeneste i en midlertidig periode, indtil kommunen kan iværksætte den egnede og bevilgede hjælp i skolesektoren. Dette uddybes længere nede i dette kapitel.

EKSEMPEL PÅ HJÆLP I EN MIDLERTIDIG PERIODE

En forælder søger om dækning af tabt arbejdsfortjeneste for at være hos barnet, mens det venter på at skifte skolefritidsordning grundet sit handicap. Barnet har en alvorlig forstyrrelse af aktivitet og opmærksomhed, udviklingsforstyrrelser af motoriske færdigheder og en gennemgående fobisk angsttilstand. Kommunen indhenter oplysninger fra PPR og psykiater, hvor det fremgår, at en almindelig skolefritidsordning ikke er en forsvarlig løsning, og at barnet ikke kan klare sig uden voksenstøtte eller være alene indtil, der er en plads i en særlig skolefritidsordning.

I så fald kommunen ikke kan pege på et alternativ til den nødvendige voksenstøtte til sønnen og ventetiden udgør en afgrænset periode, kan kommunen bevilge dækning af tabt arbejdsfortjeneste i en afgrænset periode indtil, barnet optages på det nye skolefritidstilbud.

Bevillingen af tabt arbejdsfortjeneste i en midlertidig periode med henvisning til servicelovens § 129 kan her ikke ske alene med henvisning til, at der er ventetid på optagelse i nyt skolefritidstilbud. Det er afgørende, at det er blevet vurderet, at barnet ikke kan være i det nuværende uden yderligere alternativ støtte, og at kommunen ikke kan pege på et alternativ til den nødvendige voksenstøtte i det nuværende skolefritidstilbud inden skoleskiftet.

Læs nærmere i Ankestyrelsens principmeddelelse C-23-03.

Tabt arbejdsfortjeneste som mulig hjælp og støtte

Det følger af sektoransvarsprincippet, at skolen skal kunne rumme barnet, men kommunen kan ikke nødvendigvis give afslag på fx dækning af tabt arbejdsfortjeneste alene med henvisning til sektoransvarsprincippet. Sektoransvarsprincippet

ændrer ikke på, at der kan være situationer, hvor barnet ikke kan rumme at være i skole eller skolefritidsordning på trods af, at skolen stiller nødvendige ressourcer til rådighed. Her kan det ikke udelukkes, at pasningsbehovet skal tilgodeses ved reglerne om dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

§

TABT ARBEJDSFORTJENESTE

Kommunen skal yde hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse.

Eksempelvis kan kommunen efter en konkret vurdering bevilge tabt arbejdsfortjeneste i situationer, hvor:

- der er behov for, at barnet bliver passet i hjemmet, fordi barnet ikke kommer i skole fx på grund af en indkøringsperiode ved skoleskift eller behov for kortere dage i skole/SFO.
- barnets forældre skal være til stede i skolen sammen med barnet i større eller mindre omfang.

§

PRINCIPMEDDELELSER OM SEKTORANSVARSPRINCIPPET VED BEHOV FOR FORÆLDRENES TILSTEDEVÆRELSE I SKOLE OG SKOLEFRITIDSORDNING

I principmeddelelse C-11-03 fandt Ankestyrelsen, at et forældrepar kunne være berettiget til at få hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til at være lejlighedsvis til stede ud fra en vurdering af barnets lidelse og nødvendigheden af forældrenes tilstedeværelse i særlige tilfælde.

I principmeddelelse 29-13 fandt Ankestyrelsen, at forældre i særlige tilfælde kan have ret til tabt arbejdsfortjeneste i den første indkøringsperiode af behandlingen, hvis deres barns diabetesbehandling ændres til behandling med insulinpumpe. Det skyldes, at den første indkøringsperiode af behandlingen kan være en opgave, der rækker videre og indebærer et ansvar, som man ikke kan bede skolen om at overtage.

Ankestyrelsen har i en artikel om sektoransvarsprincippet i forbindelse med bevilling af tabt arbejdsfortjeneste ved skolefravær givet følgende eksempel.

EKSEMPEL PÅ TABT ARBEJDSFORTJENESTE TRODS SEKTORANSVARSPRINCIPPET

En forælder søger om dækning af tabt arbejdsfortjeneste til at være hos barnet i skolen. Barnet har separationsangst. Barnet får panikanfald, og der er iværksat psykologisk behandling. I den forbindelse er det en del af behandlingen, at forælderen i samarbejde med skolen dagligt arbejder på, at barnet kan rumme at være i skolen. Barnet kommer dog kun i skole, når forælderen er med, og barnet kan ikke klare sig uden forælderen. Forælderen vil i en sådan situation have ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til sin deltagelse i skolen.

Krav til sagsoplysningen

For at kunne foretage en vurdering af betydningen af sektoransvarsprincippet for bevillingen af tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med skolefravær skal kommunen indhente de relevante oplysninger.

Hvis der eksempelvis er tale om en ansøgning om dækning af tabt arbejdsfortjeneste, fordi barnet kommer hjem fra skole/SFO tidligere end andre børn på samme alder i samme livsituation, er det vigtigt at være opmærksom på, at der kan være forskel på, om barnet kan rumme at være i skole en hel dag, eller om det er skolen, der ikke kan rumme barnet, og det derfor skyldes manglende ressourcer i skole/SFO.

Det kan også være en del af sagens oplysning, at afprøve om barnet kan være i skole/SFO i længere tid eller fuld tid. Dette er beskrevet nærmere i afsnittet nedenfor om afprøvning i forbindelse med sagsoplysningen.

I boksen nedenfor er eksempler på forhold, som skal være tilstrækkeligt belyst for, at kommunen kan træffe en afgørelse om bevilling af tabt arbejdsfortjeneste eller afslag på samme i forbindelse med problematisk skolefravær i form af kortere dage.

EKSEMPLER PÅ OPLYSNINGER TIL KORTERE DAGE

Kommunen kan eksempelvis indhente følgende oplysninger til belysning af behovet for tabt arbejdsfortjeneste til kortere dage:

Barnets alder

- Vil et barn på samme alder uden en nedsat funktions- evne have samme behov for pasning?
- Kan barnet være alene hjemme og i så fald i hvilket omfang?

Forældrenes oplysninger

- Hvorfor skal barnet passes i hjemmet?

Lægefaglige oplysninger

- Er der fagrelevante oplysninger, der understøtter, at barnet har behov for kortere dage i skole og/eller skolefritidsordning?

Skolens oplysninger

- Oplysninger om barnets skoleskema, trivsel og fravær fra skole og/eller skolefritidsordning.
- Hvilke tiltag har skolen og/eller skolefritidsordningen afprøvet for at rumme barnet?
- Kan barnet opholde sig på skolen, selvom det ikke modtager undervisning?

Afprøvning i forbindelse med sagsoplysningen

Det er ofte ved ansøgninger om tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med problematisk skolefravær i form af kortere dage i skole eller SFO, at det er relevant at foretage en afprøvning.

Hvis det ikke er afprøvet, om barnet kan rumme at gå fuld tid i skole/SFO, skal det som udgangspunkt afklares, om skolen har afprøvet alle de fornødne tiltag for at rumme barnet. Det skal som udgangspunkt også afklares, om barnet kan rumme en afprøvning af tiltagene på trods af sit handicap. Kan det godtgøres, at barnet kan deltage i en afprøvning, er det skolen, der skal imødekomme barnets pasningsbehov som følge af sektorsvarsprincippet. Hvis det er uklart, om barnet kan rumme at være i skole/SFO fuld tid, kan det være en del af sagens oplysning at afprøve, om barnet kan være i skole/SFO i længere tid eller fuld tid, førend kommunen kan træffe en afgørelse om tabt arbejdsfortjeneste. Det kan fx være tilfældet, hvis skolen ikke kan lave en udtalelse, da barnet først lige er begyndt på skolen, hvorfor skolen endnu ikke kender barnet så godt.

Det er også tilfældet ved afgørelser om ophør og nedsættelse af en løbende bevilling på tabt arbejdsfortjeneste til kortere dag i skole/SFO. Det skyldes, at der først kan træffes afgørelse om nedsættelse eller ophør af en løbende ydelse, når der er sket

ændringer i forholdene, og der dermed allerede er sket en afprøvning af, om barnet kan gå længere tid i skole. Dette gælder også ved iværksættelse af yderligere tiltag fra skolens side.

Kommunen er i forhold til en eventuel afprøvning forpligtet til at iagttage proportionalitetsprincippet. Der kan således ikke iværksettes afprøvning af, om barnet kan rumme hele skoledage og efterfølgende SFO med yderligere støttetiltag, hvis der er oplysninger om, at barnet kan tage skade af at deltage eller ikke kan deltage i en afprøvning.

Hvis barnet kan indgå i en afprøvning, er forældrene forpligtede til at medvirke til afprøvningen som en del af sagens oplysning. Hvis forældrene ikke vil medvirke, kan kommunen afhængig af omstændighederne give afslag på det foreliggende grundlag. Kommunen skal dog forinden have vejledt skriftligt om konsekvenserne ved manglende medvirken. Kommunen skal dog stadig forholde sig til sagens oplysninger i øvrigt. Der kan ikke gives afslag på hjælp alene med henvisning til, at forælderen ikke ønsker at medvirke til oplysning af sagen.

§

MEDVIRKEN TIL OPLYSNING AF SAGEN

Af retssikkerhedslovens §§ 10-12, om oplysning af sagen og medvirken fremgår det, at kommunen har ansvaret for en sags tilstrækkelige oplysning forinden, at der træffes en afgørelse.

Kommunen kan anmode en ansøger eller personer, der får hjælp, om at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til. Kommunen kan også bede ansøgeren om at afgive samtykke til indhentelse af oplysninger.

Hvis ansøgeren ikke medvirker til sagens oplysning eller ikke giver samtykke til indhentelse af oplysninger, har kommunen mulighed for at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

For at kommunen kan træffe afgørelse på det foreliggende grundlag, skal kommunen forinden give ansøgeren skriftlig besked om konsekvenserne, hvis ansøgeren ikke medvirker.

Ankestyrelsen har i en artikel om sektoransvarsprincippet i forbindelse med bevilling af tabt arbejdsfortjeneste ved skolefravær givet følgende eksempel på behov for yderligere afprøvning.

EKSEMPEL PÅ BEHOV FOR YDERLIGERE SAGSOP- LYSNING I FORM AF AFPRØVNING

En forælder søger om dækning af tabt arbejdsfortjeneste til at passe barnet, da barnet går tidligt hjem fra skole. Det er forældrens oplevelse, at barnet ikke kan rumme skolen, og at barnet reagerer meget voldsomt, når barnet har haft en fuld skoledag. Skolen og forælderen er enige om, at barnet bliver udmattet og har behov for ro og afskærmning. Der er ikke oplysninger om, at skolen har forsøgt at tilrettelægge barnets skoledag anderledes, og om skolen har lavet tiltag, der understøtter barnets trivsel og behov for afskærmning. Det er ikke udelukket, at forælderen i en sådan situation kan have ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste. Det kommer dog an på, om skolen kan lave tiltag, der medfører, at barnet kan rumme at være i skolen, eller om barnet ikke kan rumme skoletilbuddet fuldt ud uanset tiltag.

BETINGELSER FOR BEVILLING AF TABT AR- BEJDSFORTJENESTE

Kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering i hver enkelt sag, når forældre ansøger om dækning af tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med deres barns skolefravær. I forbindelse med den vurdering skal kommunen tage stilling til, om nogle grundlæggende betingelser er opfyldt:

- Tilhører barnet målgruppen for tabt arbejdsfortjeneste
- Er pasningsbehovet nødvendigt og en konsekvens af barnets handicap
- Er det mest hensigtsmæssigt, at barnet passes af mor eller far
- Har forældrene et indtægtstab, som er nødvendiggjort af pasningen af barnet

Vi vil i det følgende kort opridse de nævnte betingelser.

Barnet tilhører målgruppen for § 42

Retten til tabt arbejdsfortjeneste er betinget af, at barnet har en varigt nedsat funktionsevne eller en kronisk eller langvarig lidelse. Funktionsnedsættelsen eller lidelsen skal således opfylde varighedsbetingelsen. Det betyder, at det er afgørende om lidelsen eller funktionsnedsættelsen skønnes at vare et år eller mere. Det er desuden en betingelse, at funktionsnedsættelsen er betydelig eller lidelsen er indgribende i barnets hverdag. Det betyder, at der skal foretages en bred vurdering af de følger, lidelsen eller funktionsnedsættelsen medfører for barnet

i den daglige tilværelse. I den øvrige tekst omtaler vi varig og betydelig funktionsnedsættelse som handicap.

Pasningen er en nødvendig konsekvens af barnets nedsatte funktionsevne

Det er en betingelse, at pasningsbehovet er nødvendigt. Et pasningsbehov anses for at være nødvendigt, hvis det relaterer sig til forældrenes opgaver som forældre, eksempelvis at ledsage barnet til behandlinger, passe barnet i hjemmet mv. Et pasningsbehov anses også for at være nødvendigt, hvis pasningsbehovet er opstået på grund af en sædvanlig aktivitet for et barn på samme alder og i samme livssituation.

Pasningsbehovet skal være en konsekvens af barnets nedsatte funktionsevne. Betingelsen skal ses i sammenhæng med formålet med de handicapkompenserende ydelser på børneområdet. Formålet med dem er, at familier med børn med handicap så vidt muligt skal kompenseres for følgerne af barnets nedsatte funktionsevne. Et vigtigt kriterium i vurderingen af, om pasningsbehovet er opstået som en konsekvens af barnets handicap er, om et barn på samme alder uden en nedsat funktionsevne ville have samme behov for pasning.

Sektoransvarsprincippet beskrevet tidligere i dette kapitel er ikke en selvstændig betingelse for tabt arbejdsfortjeneste. Det er et princip som er vigtigt i forhold betingelsen om, at pasningsbehovet skal være en nødvendig konsekvens af barnets handicap.

Hvad forstås ved pasning i hjemmet?

Det er en betingelse for bevilling af tabt arbejdsfortjeneste, at barnet passes i hjemmet. Pasning i hjemmet skal dog ikke forstås i bogstavelig forstand. Der kan også ydes tabt arbejdsfortjeneste til formål, der foregår uden for hjemmet. Det kan eksempelvis være i tilfælde, hvor barnet som følge af sit handicap skal ledsages til et kontrolbesøg på sygehuset.

Der kan efter en konkret vurdering også ydes hjælp til formål, hvor barnet ikke er til stede, hvis pasningsbehovet alligevel medfører, at forælderen ikke kan passe sit arbejde. Der kan eksempelvis ydes dækning af tabt arbejdsfortjeneste til praktiske gøremål, indhentelse af søvn samt deltagelse i kurser og møder der er en følge af barnets handicap.²²

²² Der kan ikke laves en udtømmende liste over, til hvilke formål der kan bevilges tabt arbejdsfortjeneste. Men det kan for eksempel være til: Kortere dage i skole og skolefritidsordning, praktiske gøremål, indhentelse af søvn og kontroller, lægebesøg, møder mv. Træning af barnet og støtte til barnets udvikling og selvstændiggørelse i overgangen til voksenlivet kan ikke sidestilles med pasning af barnet. Der kan dog bevilges tabt arbejdsfortjeneste til at træne et barn i hjemmet, hvis forældrene er

Hensigtsmæssighed

Det er en betingelse for hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste, at det er mest hensigtsmæssigt, at det er en af forældrene, der passer barnet. Ved vurderingen af, om det er mest hensigtsmæssigt, ligger der også en vurdering af, om barnet vil kunne blive passet af andre.

Forældrene har et indtægtstab, som er nødvendiggjort af pasningen af barnet

Udover at der skal være et pasningsbehov for barnet, er det en betingelse for dækning af tabt arbejdsfortjeneste, at der er dokumenteret et indtægtstab. Heri ligger yderligere to betingelser, som knytter sig til forældrens tab af indtægt:

- Indtægtstabet skal være nødvendigt
- Indtægtstabet skal være en konsekvens af den nedsatte funktionsevne.

Læs mere om dette i Ankestyrelsens Praksisundersøgelse om udmåling af tabt arbejdsfortjeneste (2022).

EKSEMPLER PÅ AFSLAG PÅ TABT ARBEJDSFORTJENESTE PÅ GRUND AF SEKTORANSVARSPRINCIPPET

I det følgende vil vi komme med fem konstruerede eksempler på afslag på tabt arbejdsfortjeneste begrundet i sektoransvarsprincippet i sager om skolefravær. Eksemplerne er konstrueret med fokus på en udvalgt problemstilling og lavet på baggrund af en gennemgang af seks konkrete sager og viden fra Ankestyrelsens klagesagsbehandling. Det vil sige, at forløbene er kocht ned for at belyse en enkelt problematik. I de gennemgåede sager er der oftest tale om flere forskellige problemstillinger.

Forløbseksemplerne handler om:

- Sektoransvarsprincippet ved kortere dage og nødvendighedskriteriet
- Sektoransvarsprincippet ved ferie
- Sektoransvarsprincippet ved kortere dage og ved valg af privatskole
- Sektoransvarsprincippet ved ventetid på skoleskift
- Helhedsvurdering ved afslag på grund af sektoransvarsprincippet

godkendt til at hjemmetræne barnet efter servicelovens bestemmelse om hjemmetræning. Og kommunen skal undersøge, om barnets behov for støtte til egen udvikling og selvstændiggørelse i stedet kan imødekommes efter andre bestemmelser i serviceloven, eksempelvis reglerne om ledsagelse.

Afslag på grund af sektoransvarsprincippet og nødvendighedskriteriet

Kommunen skal ved en ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste på grund af skolefravær både tage højde for sektoransvaret og de grundlæggende krav til bevilling af tabt arbejdsfortjeneste, blandt andet at pasningsbehovet skal være nødvendigt og en konsekvens af barnets handicap.



Her er et eksempel på et sagsforløb, hvor kommunen træffer afgørelse om, at en tidligere bevilling til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til kortere dage i skole skal ophøre, da barnet ikke længere har et nødvendigt pasningsbehov.

BARNETS UDFORDRINGER

Barnet er 15 år og har cerebral parese. Barnet bliver nemt overstimuleret som følge af medfødt hjerneskade. Barnet er også diagnosticeret med autisme. Barnet har tidligere været meget udadreagerende og haft brug for opsyn hele døgnet.

Barnet bor alene med en forælder og har hele sin skoletid gået på specialskole med nedsat skema i uændret omfang - barnet er afsted 3-4 timer alle ugens dage. Forælderen har modtaget løbende tabt arbejdsfortjeneste 17 timer om ugen samt tabt arbejdsfortjeneste på enkelt-dage/-timer hele barnets skoletid for at passe barnet i hjemmet om eftermiddagen, tage med til samtaler på skolen og for at kunne foretage praktiske opgaver i hjemmet, mens barnet er i skole. Kommunen følger årligt op på bevillingen af tabt arbejdsfortjeneste og undersøger de aktuelle forhold med oplysninger fra skole og hjem. Bevillingen er oprindeligt givet i en anden kommune.

Skolen har løbende forsøgt at opfordre og støtte barnet til at øge det ugentlige timeantal, men det har barnet i samråd med forælderen tidligere ikke ønsket. Det fremgår af statusudtalelse fra skolen, at barnet i øvrigt er glad for at gå i skole.



Ved familiens tilflytning til kommunen var kommunen opmærksom på at følge op på bevillingen, som de vælger at fortsætte på baggrund af en konkret og individuel vurdering. Tabt arbejdsfortjeneste er en løbende ydelse, hvilket betyder, at bevillingen som familien har fået fra fraflytningskommunen følger med til tilflytningskommunen, som derfor skal udbetale tabt arbejdsfortjeneste i samme omfang, indtil tilflytningskommunen træffer afgørelse om ophør eller ændring af ydelsen.



OPHØR AF BEVILLING AF TABT ARBEJDSFORTJENESTE

Kommunen træffer ved seneste opfølgning, da barnet går i 8. klasse, afgørelse om, at betingelserne for at dækning af tabt arbejdsfortjeneste ikke længere er opfyldte, og at bevillingen dermed skal ophøre. Kommunen begrundet blandt andet ophøret med, at:

- det nedsatte skema ikke længere er en konsekvens af barnets handicap, og at skolen har aftalt med barnet, at det ugentlige timeantal gradvist skal øges. Skolen oplyser, desuden at de kan rumme barnet.
- der ikke længere er et pasningsbehov af barnet i hjemmet, da barnet kan være alene hjemme om eftermiddagen.

Kommunen har til brug for afgørelsen om ophør af tabt arbejdsfortjeneste indhentet oplysninger fra nuværende skoletilbud og fra forældrene til belysning af behovet for tabt arbejdsfortjeneste. Forældrene har oplyst, at barnet selv tager bussen hjem fra skole og derefter opholder sig på sit eget værelse, hvor barnet spiller computer og passer sig selv indtil, de skal spise aftensmad. Kommunen vurderer af den årsag, at forælder har mulighed for at armpabejde og foretage praktiske gøremål om eftermiddagen.



Afgørelsen om ophør af bevilling af tabt arbejdsfortjeneste er truffet ud fra en konkret og individuel helhedsvurdering, da kommunen forholder sig til hvordan barnet fungerer i henholdsvis hjemmet og skolen og som følge heraf barnets pasningsbehov og forældrenes behov for tabt arbejdsfortjeneste.

Kommunen begrundes afgørelsen tilstrækkeligt (opfylder skærpet begrundelseskrav²³), idet kommunen i sin afgørelse angiver hvilke forhold, som har medført, at forælderen ikke længere opfylder betingelserne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Endelig har kommunen oplyst sagen tilstrækkeligt ved at indhente lægelige oplysninger, oplysninger fra skolen, oplysninger om forældrenes arbejdstid og indtægt, oplysninger om pasningsbehovet blandt andet om barnet kan være alene, oplysninger om andre støttetiltag fx aflastning og baggrunden for tidligere bevilling.

Sektoransvarsprincippet ved ferie

Ankestyrelsen har på baggrund af sager, hvor forældre har klaget over afgørelser om afslag på tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med ferieperioder eller skoleudflugter, lavet en principmeddelelse om sektoransvarsprincippet ved ferie.



PRINCIPMEDDELELSER OM SEKTORANSVARSPRINCIPPET VED FERIE

Det følger af principmeddelelse C-11-03, at folkeskolen er forpligtet til at yde støtte til et barn med handicap, der opholder sig i skolefritidsordningen i ferieperioder. Forældre har derfor ikke ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til at passe barnet med handicap i hjemmet i ferieperioden.

Læs Ankestyrelsens principmeddelelse C-11-03.

²³ Når kommunen i forbindelse med en opfølgning træffer afgørelse om ophør eller nedsettelse af tabt arbejdsfortjeneste, sker der en frakendelse af en tidligere tilkendt ydelse. Når der sker en frakendelse af en tidligere tilkendt ydelse, er der et skærpet begrundelseskrav. Det betyder dels, at begrundelsen skal indeholde årsagen til, at forælderen ikke længere opfylder betingelserne for ydelsen. Dels skal den indeholde en særskilt begrundelse for, hvorfor ydelsen frakendes forælderen, og for årsagen til, at kommunen har ændret sin tidligere vurdering.



Her er et eksempel på et sagsforløb, hvor en forælder får afslag på dækning af tabt arbejdsfortjeneste til at passe deres barn, mens klassen er på lejrskole. Det er dels på grund af sektoransvarsprincippet, da skolen skal stille med tilstrækkelige ressourcer til, at barnet kan deltage i lejrskolen, og dels på grund af, at der ikke gives tabt arbejdsfortjeneste til hjemmeundervisning.

BARNETS UDFORDRINGER

Barnet er opereret for en hjerneskade, da det fylder ni år og går i 3.klasse. Efter operationen lider barnet af koncentrationsbesvær, indlæringsvanskeligheder og epileptiske anfald. Barnet bor hos sine forældre og går i en almindelig folkeskole.

Kommunen bevilger efter operationen tabt arbejdsfortjeneste til forældrene med henblik på at tage med barnet til møder og behandling i sygehusvæsenet mv. og i starten også til at give barnet kortere skoledage. Barnet fortsætter i almindelig folkeskole efter operationen med ni timers støtte om ugen.



ANSØGNING OM TABT ARBEJDSFORTJENESTE

Forældrene søger om yderligere tabt arbejdsfortjeneste i en uge i forbindelse med barnets deltagelse på en lejr tur med skolen. Ansøgningen er begrundet i, at skolen ikke har ressourcer til at oplære og sætte en lærer på til at støtte barnet i de plejeopgaver, som er en følge af barnets handicap. Desuden ønsker forældrene at udnytte tiden til hjemmeundervisning med henblik på at indhente faglig viden og træne barnets hukommelse på grund af barnets fravær fra skolen siden operationen.



AFSLAGET

Afslaget begrunder kommunen med pasningsbehovet og sektoransvarsprincippet, dels er det skolens ansvar at

PRINCIPMEDDELSE 95-17

Der kan ikke ydes tabt arbejdsfortjeneste til hjemmeundervisning.

Der kan ydes tabt arbejdsfortjeneste til forældre der er godkendt til at hjemmetræne deres barn, for den tid der anvendes til hjemmetræning.

stille med tilstrækkelige ressourcer til at støtte barnet på lejrskolen, og dels kan tabt arbejdsfortjeneste ikke bruges til hjemmeundervisning ifølge kommunen med henvisning til Ankestyrelsens principafgørelse 95-17.

Kommunen har foretaget en konkret og individuel vurdering, oplyst sagen tilstrækkeligt og begrundet deres afgørelse.

Det er korrekt, at skolen i medfør af sektoransvarsprincippet er forpligtet til at yde den nødvendige støtte til barnet og stille de nødvendige ressourcer til rådighed. Forælderen vil derfor i en sådan situation som udgangspunkt ikke have ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Det er også korrekt, at kommunerne ikke kan bevilge tabt arbejdsfortjeneste til hjemmeundervisning. Det ville i stedet være relevant at undersøge om den omtalte motoriske træning vil kunne bevilges som hjemmetræning efter servicelovens § 32a, og om forældrene i den forbindelse ville have ret til tabt arbejdsfortjeneste til at hjemmetræne barnet.

Det er ikke korrekt, at det skal være lægeligt vurderet, at pasningen af barnet i hjemmet er nødvendig som følge af barnets handicap. Dette er en socialfaglig vurdering. Lægefaglige oplysninger kan dog indgå i vurderingen.

Sektoransvarsprincippet ved valg af privatskole/friskole

Hvis barnet går i privatskole/friskole er det afgørende, om pasningsbehovet er opstået som en konsekvens af barnets handicap eller af skolevalget. Hvis barnet ville kunne rummes i den almindelige folkeskole eller i et specialtilbud under folkeskoleloven, kan der ikke bevilges dækning af tabt arbejdsfortjeneste til den pasning, der er en følge af, at barnet går i privatskole/friskole.

Her er et eksempel på et afslag på tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med problematisk skolefravær til et barn i privatskole med henvisning til sektoransvarsprincippet.



BARNETS UDFORDRINGER

Barnet er 9 år og blev i børnehavealderen opereret for en mindre hjerneskade. Barnet lider som følge heraf af koncentrationsbesvær, balanceproblemer og bliver let overstimuleret.

Barnet går i 2.klasse i en almindelig privatskole med 12 timers støtte i skolen, men har ikke gået i SFO og på tidspunktet for ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste har barnet 25 procent nedsat skema. Dette begrundes med, at barnet er på overarbejde i skolen og nemt udtrættes.



ANSØGNING OM TABT ARBEJDFORTJENESTE

Kommunal myndighed får første gang kendskab til barnet og familien, da forældrene søger om tabt arbejdsfortjeneste til at passe barnet. Forældrene søger om 15 timer om ugen til den ene forælder og oplyser i forbindelse med ansøgningen, at forælderen ofte tager fri for at hente barnet, at barnet har svært ved at komme i skole, deltager mindre og mindre og har brug for meget restitution efter skole, da barnet holder på sig selv i skolen.

Det fremgår desuden af sagen, at skolen har prøvet en række tiltag i form særlig hjælp til at komme ind i klassen og mulighed for trække sig fra undervisningen ind i et andet lokale med støtte. Derudover fremgår det, at barnets psykolog ud fra samtaler med forældre og barn har anbefalet kortere dage i skolen, da barnet bliver meget brugt af at være i sammenhænge uden for hjemmet, og at PPR på baggrund af de foreliggende oplysninger ikke kan vurdere barnets vanskeligheder og handicap.

Kort tid efter ansøgningen er der et møde på barnets skole, hvor kommunal myndighed, skole og forældre deltager. Det besluttet på mødet, at barnet skal have nedsat skema i en foreløbig periode på 6 måneder.



Det fremgår ikke af referatet fra mødet eller andre samtaler med forældrene, at kommunal myndighed vejleder forældrene om reglerne for sektoransvarsprincippet i relation til, at barnet går i privatskole. Ankestyrelsen bemærker, at kommunerne i forbindelse med forældrenes valg af privatskole og drøftelser om nedsat skema bør vejlede forældre om, at kommunens forpligtelser og muligheder for hjælp er anderledes, når barnet går i privatskole. Kommunen burde her have vejledt om, hvad det har af betydning for forældrenes muligheder for tabt arbejdsfortjeneste, at barnet går i privatskole.



AFSLAGET

Forældrene får afslag på ansøgningen om tabt arbejdsfortjeneste, hvilket kommunen med henvisning til sektoransvarsprincippet begrundes med, at barnet går på privatskole, og at det først skal afprøves, om barnet kan være fuld tid i et kommunalt tilbud.

Kommunen vejleder i forbindelse med afslaget familien om mulighed for dækning af merudgifter og afløsning i hjemmet, men forældrene afviser det sidste, da barnet ikke kan rumme nye mennesker.

Ankestyrelsen bemærker, at kommunerne ikke kan udelukke, at der kan gives hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til at passe et barn, som går i privat/friskole. Det afgørende er, om barnet vil have samme behov for pasning, hvis barnet gik i den almindelige folkeskole. I dette eksempel er det derfor afgørende, om barnet også vil have behov for kortere dage i den almindelige folkeskole. Hvis dette ikke er tilfældet på grund af flere muligheder for at iværksætte hjælp i folkeskolen, vil der ikke være ret til tabt arbejdsfortjeneste.

En sådan vurdering ville i dette eksempel kræve, at myndighed fik belyst:

- Barnets pasningsbehov og mistrivsel i skolen – uddybende oplysninger fra barnets psykolog.
- Hvilke tiltag, der kan være relevante at afprøve for at tilgodese barnets vanskeligheder enten i et kommunalt

tilbud eller i den private skole – oplysninger fra skole og PPR.

- Omfanget af barnets reaktion på at holde på sig selv i skolen og deraf behov for restitution hjemme – uddybning af forældrenes oplysning.

Vi bemærker hertil, at det ikke kan kræves, at barnet tages ud af privatskolen for at kunne foretage en afprøvelse i folkeskolen. Dette kan i stedet belyses ved eksempelvis indhentelse af udtalelser fra både folkeskolen og privatskolen.

I det beskrevne eksempel oplyser kommunen ikke sagen tilstrækkeligt.

Ventetid på nyt skoletilbud

Det er ikke udelukket, at kommunen kan bevilge tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med, at et barn skal skifte skole. Det må dog ikke være på grund af manglende ressourcer i skolen, at barnet ikke kan rummes i det aktuelle skoletilbud. Skoleskiftet skal derudover være en direkte følge af barnets nedsatte funktionsevne. Det følger af principmeddelelse C-23-03, at der efter en konkret vurdering kan ydes hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste i en afgrænset periode, indtil et barn kan optages i et andet tilbud.

§

PRINCIPMEDDELELSE OM TABT ARBEJDSFORTJENESTE VED VENTETID PÅ RETTE SKOLETILBUD

I principmeddelelse C-23-03 fandt Ankestyrelsen på baggrund af en konkret vurdering, at der kunne ydes hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste i en afgrænset periode, indtil et barn kunne blive optaget i en center-skolefritidsordning.

Læs Ankestyrelsens principmeddelelse om tabt arbejdsfortjeneste C-23-03.

Her er et eksempel på et forløb, hvor kommunen giver afslag på tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med et skoleskift med henvisning til sektoransvarsprincippet.



BARNETS UDFORDRINGER

Barnet har autisme og ADHD og bliver som følge heraf nemt overstimuleret og har en udadreagerende adfærd.

Barnet går i specialklasse på en almindelig folkeskole, men bliver efter familiens ønske visiteret til et mere specialiseret skoletilbud af skole og PPR, hvor barnet kan starte 2 måneder efter visitationen. Det fremgår af sagen, at barnet er visiteret til en specialskole, da barnet har stor modstand mod daværende skoletilbud og forældre ønsker bedre rammer på grund af barnets autisme.



ANSØGNING OM TABT ARBEJDFORTJENESTE

Forældrene kontakter kommunen, da barnet har stor modstand mod at gå i den daværende specialklasse, som han er visiteret til før skoleskiftet. Barnet har således et skoletilbud på ansøgningstidspunktet, men det bliver besluttet af forælder og det daværende skoletilbud, at barnet ikke skal være i det daværende skoletilbud indtil, barnet kan starte på specialskolen. Forældrene søger om tabt arbejdsfortjeneste til at passe barnet fuld tid i overgangen fra barnet stopper i specialklassen til barnet skal starte og indkøres i den nye specialskole. Det er en periode på 2 måneder.

For at undersøge hvordan barnet bedre kan rummes i daværende skoletilbuddet, laver PPR en PPV (pædagogisk-psykologisk vurdering) i daværende skoletilbud. Den viser, at barnet kan rummes i det daværende skoletilbud.



PRINCIPMEDDELSE C-11-03

PRINCIPMEDDELSE 29-13

AFSLAGET

Forælder får afslag på sin ansøgning om at få tabt arbejdsfortjeneste i perioden, hvor barnet venter på opstart i nyt skoletilbud. Kommunen begrundet afslaget med, at barnet er tilmeldt et skoletilbud, der kan rumme barnet, og at det derfor er skolens ansvar at finde en løsning indtil overgangen til det nye skoletilbud. Kommunen

henviser i begrundelsen således til sektoransvarlighedsprincippet.

I sin afgørelse laver kommunen en konkret vurdering af, om barnet kan rummes i det daværende skoletilbud eller om det er nødvendigt, at barnet passes i hjemmet i perioden indtil, barnet kan starte i det nye skoletilbud, ud fra oplysninger fra:

- PPV'en om, at barnet kan rummes i det daværende skoletilbud.
- daværende skole om, at barnet på grund af sin store modstand mod daværende skoletilbud og forældres ønske om specialiseret skoletilbud i samråd med skole og leder af PPR henvises til specialskole
- forældrene om, hvorfor barnet ikke er i det daværende skoletilbud, mens barnet venter på at starte i det nye skoletilbud.



Kommunen har indhentet alle relevante oplysninger til at træffe afgørelsen, og den er truffet ud fra en konkret og individuel vurdering samt en helhedsvurdering af barnets situation.

Helhedsvurdering ved vurdering af ansøgning om hjælp

Når et barn ikke kommer i skole, har kommunen pligt til løbende at følge op på, hvordan barnet har det. Kommunen må ikke afvise ansøgninger om hjælp og støtte alene med henvisning til sektor- eller forvaltningsansvar. Dette skyldes, at det er i strid med lovgivningen, hvis børn fritages for undervisning, alene fordi skolen ikke kan eller vil tilbyde dem et nødvendigt undervisningstilbud. Kommunen har myndighedsansvaret og skal derfor sikre, at alle børn i kommunen har adgang til et egnet undervisningstilbud.

Ud over forpligtelsen til at sikre et nødvendigt undervisningstilbud har kommunen pligt til at vurdere, om der er grundlag for at yde andre former for hjælp og støtte til barnet eller familien.²⁴ Kommunen skal foretage en helhedsvurdering af familiens samlede situation og behandle sagen i forhold til alle muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning. Kommunen skal også vurdere familiens samlede situation

²⁴ Det følger af en skrivelse 15. december 2016 fra det daværende Børne- og Socialministeriet og det daværende Undervisningsministeriet om tilrettelæggelse af hjælp og støtte efter serviceloven og folkeskolelovgivningen til børn med handicap og deres familier. Skrivelsen handler også om nedsættelse af undervisningstiden og kortere skoledage.

i forhold til, om der kan søges hjælp hos en anden myndighed eller efter en anden lovgivning.



Her er et eksempel på et afslag på tabt arbejdsfortjeneste på grund af sektoransvarsprincippet, hvor kommunen mangler oplysninger i forhold til at give afslag på tabt arbejdsfortjeneste med henvisning til sektoransvar. Samtidig mangler kommunen at foretage en helhedsvurdering i forhold til blandt andet at vejlede forældrene om muligheden for tabt arbejdsfortjeneste til andre formål end det ansøgte.

BARNETS UDFORDRINGER

Barnet har svært ved at indgå i sociale samspil og overskue krav og bliver diagnosticeret med autisme, OCD og Angst. Barnet er 12 år gammel og går i en almindelig folkeskole, men har ingen venner og et massivt skolefravær. Derudover har barnet søvnevanskeligheder med natlige mareridt og urininkontinens.

Kommunen handler på oplysninger om barnets skolefravær og iværksætter i første omgang familiebehandling og senere kontaktperson for at arbejde med barnets skoleværing. Det er kommunens vurdering, at skoleværingen er en afgrænset, konkret problemstilling, der kan afhjælpes med en kortere forebyggende indsats. Desuden vurderer kommunen, at skoleværingen er knyttet op på pubertetsproblemer.

Skolen iværksætter sideløbende en række tiltag. Barnet får for eksempel en særlig plads i klassen, særlige vilkår i frikvarteret og mulighed for at trække sig fra undervisningen ind i et andet rum med andre opgaver. Kommunen deltager sammen med skolen og forældre i et netværksmøde om barnets trivsel. Det fremgår af sagens oplysninger, at der på netværksmødet er en fælles forståelse for barnets problem, men det er uklart hvem, der tager ansvar for de forskellige aftaler og tiltag, som bliver drøftet på mødet.

Forældrene oplyser til kommunen, at familien er meget presset dels af barnets skoleværing og generelle udfordringer, dels af en søskendes begyndende skoleværing og af barnets dårlige søvnrytme. Barnet er på dette tidspunkt i gang med at blive udredt i psykiatrien og får her diagnosen autisme, OCD og angst. Kommunen vejleder forældrene om, at det er muligt at iværksætte støtte til familien. Men at de på daværende tidspunkt afventer, at



barnet er færdig i et forløb i psykiatrien, så der kan laves en helhedsorienteret indsats. Forældrene oplyser desuden, at de ikke mener, at barnet har det rette skoletilbud og angiver andre skoletilbud, som kunne være relevante for barnet. Kommunen ses ikke at forholde sig til de skoletilbud, som forældre foreslår. Barnet bliver tilbudt et andet specialskoletilbud, men det fremgår ikke i sagen, om forældrene afviser dette og eventuel årsag hertil.

Ankestyrelsen bemærker, at et uafsluttet forløb i psykiatrien ikke er til hinder for, at kommunen kan iværksætte midlertidig hjælp til barnet og familien. Det forhold, at kommunen afventer at et forløb i psykiatrien afsluttes, inden kommunen iværksætter hjælp til familien, kan indikere, at sagen har trukket i unødigt langdrag.

Desuden bemærker Ankestyrelsen, at kommunerne er en enhedsforvaltning og derfor ansvarlig for, at familien får den hjælp, de behøver. Dette uddybes længere nede i sagsforløbet.



ANSØGNING OM TABT ARBEJDFORTJENESTE

Kort efter netværksmødet og da barnet er fyldt 13 år, ansøger den ene forælder om tabt arbejdsfortjeneste 30 timer om ugen. Dette begrundes med, at barnet er hjemme i dagtimerne på grund af massiv skoleværing og har brug for støtte til at få spist og varetage personlig hygiejne, hvorfor den ene forælder må blive hjemme fra arbejde.

Kommunen indhenter i forbindelse med ansøgningen en udtalelse fra psykiatrien om barnets handicap og en udtalelse fra skolen, hvor det fremgår, at barnet er fraværende mere end halvdelen af skoletiden. Det fremgår ikke, at kommunen kontakter PPR eller andre forvaltninger.



AFSLAGET

Kommunen giver afslag med begrundelse i sektoransvarsprincippet og pasningsbehov, da de vurderer, at det er undervisningssektorens ansvar at få barnet i skole, og barnet i øvrigt kan være alene hjemme de timer, hvor forældrene er på arbejde. I begrundelsen for afslaget fremgår det i øvrigt, at barnet er tilbudt plads på specialskole med en autismelinje, men at forældrene har takket nej til dette tilbud.



Kommunen mangler flere oplysninger for at kunne træffe en afgørelse om tabt arbejdsfortjeneste. Blandt andet oplysninger om, hvorvidt barnets skolefravær skyldes manglende ressourcer, eller om det er en følge af barnets handicap. Der mangler også oplysninger om, hvorvidt barnets skoletilbud er egnet til at rumme barnet, og hvorfor forældre har afvist det tilbudte specialtilbud. Endelig undersøger kommunen ikke i tilstrækkelig omfang pasningsbehovet. Kommunen træffer afgørelsen om afslag med henvisning til barnets alder.

Ankestyrelsen understreger, at kommunen er en enhedsforvaltning og derfor er ansvarlig for, at familien får den hjælp, de behøver. Det er ikke nok at forholde sig til den ansøgning, som kommunens forvaltning modtager. Kommunen skal foretage en helhedsvurdering af familiens situation og behandle sagen i forhold til alle muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning. Kommunen ses i dette eksempel ikke at forholde sig til forældres oplysninger om, at familien er presset af flere grunde, og om forældre kan have ret og behov for tabt arbejdsfortjeneste af andre årsager såsom til indhentelse af søvn og alenetid med søskende, eller afløsning i hjemmet.

Undersøgelsens metode

I dette kapitel beskriver vi de metoder, som vi har anvendt i undersøgelsen:

- 10 interview med forældre, som har et barn med handicap og problematisk skolefravær, og hvor forældrene har fået afslag på deres ansøgning om hjælp eller støtte i form af tabt arbejdsfortjeneste under henvisning til sektoransvarlighedsprincippet. Vi har desuden interview med to af de børn, hvis forældre vi har talt med.
- Gruppeinterview med repræsentanter fra fire udvalgte kommuner, som har erfaringer med særlige tiltag på tværs af sektorer i sager om problematisk skolefravær blandt børn med handicap.
- Gennemgang af seks sager, hvor forældre til børn med handicap og problematisk skolefravær har fået afslag på deres ansøgning om hjælp eller støtte i form af tabt arbejdsfortjeneste under henvisning til sektoransvarlighedsprincippet.

Alle interviews og sags gennemgangen er foretaget i perioden januar - juni 2022. Der er ikke nødvendigvis sammenfald mellem de kommuner, som vi interviewer, indhenter sager fra og hvor de interviewede forældre bor.

Indledende og som del af desk research har vi desuden talt med Institut for Menneskerettigheder og VISO, der begge har gennemført undersøgelser og projekter om problematisk skolefravær. Disse har bidraget til input til interviewguides og analyseskemaer.

INTERVIEW MED TI FAMILIER

Vi har gennemført interview med ti forældre, som har søgt om dækning af tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 for at passe deres barn med handicap, fordi barnet har eller har haft problematisk skolefravær. Forældrene har fået afslag på deres ansøgning blandt andet med henvisning til sektoransvarsprincippet om, at det er skolen, der skal indrette skoletilbuddet, så barnet kan rumme skoletilbuddet.

Hvordan har vi udvalgt familierne?

Vi kontaktede en række organisationer herunder ADHD-foreningen, CP Danmark (Cerebral Parese), Landsforeningen Autisme, For Lige Vilkår og Hjerneskadeforeningen, som var behjælpelige med at skabe kontakt til de af deres medlemmer, som opfyldte kriterierne, og som havde lyst til at bidrage med deres historie.

De interviewede forældrene opfyldte følgende kriterier:

- Har et barn i alderen 7-15 år med en **fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse**, som har **problematisk skolefravær** - det vil sige, at barnet i en længere periode eller i flere perioder ikke har ønsket eller magtet at komme i skole (enten almindelig folkeskole, privatskole eller specialskole)
- En eller begge forældre har søgt om dækning af og fået **afslag på tabt arbejdsfortjeneste** for at passe barnet hjemme i de perioder, hvor barnet ikke går i skole
- Kommunens afslag er ifølge forældrene begrundet i, at det er skolen, som skal iværksætte hjælp, så barnet igen kan komme i skole (**sektoransvarsprincippet**)

Interview med forældrenes barn

Alle forældre blev spurgt, om deres barn med handicap og problematisk skolefravær havde mulighed for at deltage i et interview. De fleste forældre afviste dette på grund af barnets manglende overskud og lyst til at deltage. Men to børn ville gerne deltage. Ved ét interview af de ti interview med forældre sad barnet ved bordet sammen med forældrene og svarede på enkelte spørgsmål. I et andet tilfælde gennemførte vi et separat interview med barnet. Undersøgelsen indeholder derfor sparsomme udsagn fra børn, hvilket var en kendt risiko ved projektets begyndelse.

Sådan har vi gennemført interviewene

Interviewpersonerne valgte selv, hvor interviewet skulle foregå. Nogle interviews blev derfor gennemført online, mens andre foregik i familiernes eget hjem. Ved nogle interviews deltog begge forældre og ved andre kun den ene forælder.

Interviewene blev struktureret efter en interviewguide, hvor forælderen/forældrene først blev bedt om i detaljer at fortælle om deres sagsforløb. Herudover stillede vi spørgsmål med følgende temaer som omdrejningspunkt:

- Hjælp og støtte undervejs i processen
- Dialog med kommune og skole
- Tanker og ønsker for fremtiden

Sådan har vi behandlet interviewene

Interviewene er optaget og efterfølgende transskriberet. Interviewtransskriptionerne har gennemgået en systematisk kodning med afsæt i et kodetræ.

Vi gav de interviewede forældre og børn mulighed for at få de citater og relevante uddrag af rapporten, hvor vi refererer til

udsagn fra interviewet med dem, i høring. Alle på nær to interview med forældre har været sendt i faktuel høring hos de pågældende familier – de to forældre ønskede ikke at få det i høring.

Alle citater og tekstuddrag fra interview af familierne indgår i rapporten i anonymiseret form.

GRUPPEINTERVIEWS MED KOMMUNER

For at få kommunernes og skolernes perspektiver og synspunkter på håndteringen af forløb, hvor et barn med handicap har problematisk skolefravær, har vi gennemført gruppeinterview med relevante repræsentanter fra fire udvalgte kommuner.

Udvælgelse af kommuner og interviewdeltagere

Vi kontaktede følgende fire kommuner: Aarhus Kommune, Rundersdal Kommune, Slagelse Kommune og Hvidovre Kommune, som alle fire stillede op med deltagere til interviews. Kommunerne er udvalgt blandt kommuner, som har interessante initiativer på området herunder deltaget i projekter, har afprøvet samarbejdsmodeller og/eller har et særligt fokus på fraværsområdet.

Interviewene blev gennemført som gruppeinterview i hver af de fire kommuner. Ved gruppeinterviewene deltog repræsentanter fra den kommunale forvaltning herunder myndighedsrådgivere og myndighedsledere, PPR-psykologer samt medarbejdere knyttet til særlige tiltag rettet mod problematisk skolefravær såsom fraværskonsulenter. I to af interviewene deltog alene medarbejdere fra de særlige tiltag, mens der ved et tredje interview ikke deltog medarbejdere fra det særlige tiltag grundet afbud.

Vi efterspurgte også at få repræsentanter fra skoleledelsen, men det lykkedes ikke ved nogen af de fire kommuneinterviews.

Sådan har vi gennemført interviewene

Interviewene er som nævnt gennemført som gruppeinterviews på baggrund af en interviewguide med udgangspunkt i følgende temaer:

- Uenighed om forståelse af barnets mistrivsel
- Uenighed om løsningerne på barnets mistrivsel
- Inddragelse af barnet og forældrene

Herudover er interviewpersonerne blevet bedt om at svare på, hvor de oplever de største udfordringer ved håndtering af disse

sagstyper og om de kunne pege på tiltag, der vil kunne forbedre håndteringen af sagerne.

Sådan har vi behandlet interviewene

Interviewene er optaget og efterfølgende transskriberet. Interviewtransskriptionerne har gennemgået en systematisk kodning med afsæt i et kodetræ.

Citater og relevante uddrag af rapporten, hvor vi refererer til specifikke interviews, har været sendt i faktuel høring hos de pågældende kommuner.

GENNEMGANG AF SAGER

For at få et indblik i konkrete sagsforløb herunder skolernes og den kommunale forvaltnings håndtering af det problematiske skolefravær, har vi indhentet og gennemgået seks konkrete sager. Sagsforløbene danner sammen med erfaringer fra Ankestyrelsens klagesagsbehandling grundlag for at konstruere sagsforløb, som i rapporten illustrerer særlige problematikker ved afslag på tabt arbejdsfortjeneste med henvisning til sektoransvaret i situationer med problematisk skolefravær.

Indhentning af sager

Vi har bedt tre kommuner om hver at udvælge og indsende fem konkrete sager, hvor forældre til et barn med handicap og problematisk skolefravær har fået afslag på deres ansøgning om på tabt arbejdsfortjeneste efter SEL § 42 blandt andet med henvisning til sektoransvarsprincippet. Kommunerne er blevet bedt om at udvælge sagerne efter følgende kriterier:

- Der er givet afslag på tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 med begrundelse i blandt andet sektoransvarlighedsprincippet.
- Barnet er målgruppevurderet og opfylder personkredsen for § 42.
- Barnet havde skolevægning i perioden op til afgørelsen, dvs. at barnet i min. 3 mdr. op til afgørelsen kommer sjældent eller slet ikke i skole.

For at få en spredning i sagstyper er kommunerne bedt om også at vælge sagerne, så de har en vis spredning i forhold til barnets alder, at barnets skolefravær har et varierende omfang, og hvor PPR har været inddraget.

Afgørelsen om afslag på tabt arbejdsfortjeneste er truffet i perioden 1/1 2019 – 1/2 2020 blandt andet for at sikre, at klagefristen på afslaget er udløbet. I første omgang fravalgte vi sager, som havde været påklaget og behandlet i Ankestyrelsen, men for at få et tilstrækkeligt antal sager, ændrede vi dette kriterie.

Vi skulle alene gennemgå 10 sager. Det vil sige, at vi ud fra en risikoberegning om, at det kunne være vanskeligt for kommunerne at finde sager, som levede op til kriterierne, fra start af bad om fem ekstra sager. Det viste sig at være vanskelige end beregnet for de adspurgte kommuner at finde sagerne, og vi endte derfor med seks sager, der levede op til kriterierne. En kommune havde ikke sager, der opfyldte alle de ønskede kriterier, mens en anden kommune sendte sager, der ikke opfyldte kriterierne, men sendte så erstatningssager. Vi har i alt modtaget 11 sager fra to kommuner. Der er gennemført en indledende screening af alle de indsendte sager i forhold til udvælgelseskriterierne. I alt opfyldte seks af de indsendte sager alle de ønskede kriterier.

For at sikre så høj grad af anonymitet for de børn og deres familie, hvis sager vi har gennemgået i undersøgelsen, oplyser vi ikke i rapporten, hvilke kommuner der har bidraget med sager.

Sådan har vi gennemgået sagerne


De seks sager er gennemgået med udgangspunkt i et analyse-skema, som indeholder spørgsmål om de forskellige sags-skridt, vi gerne ville blive klogere på og se eksempler på gennem sagsgennemgangen. Spørgsmålene i analyseskemaet vedrører følgende overordnede temaer og sagsskridt:

- Grundoplysninger om afgørelsen herunder dato, begrundelse for målgruppevurdering og begrundelse for afslag
- Vurdering af afgørelsen i forhold til sagsbehandlingsreglerne herunder om oplysningsgrundlaget, partshøring og inddragelse af forældrene
- Beskrivelse af forløbet op til og efter afgørelsen herunder kendskab til barnets udfordringer og skolefravær, kommunens reaktion, opfølgning
- Oplysninger om barnets skoletilbud og omfang af skolefravær

For hvert af de ovenstående temaer har vi udarbejdet uddybende spørgsmål i analyseskemaet. Sagsgennemgangen har ikke til formål at vurdere lovmedholdelighed i kommunernes praksis.

Sådan har vi udarbejdet sagsforløb/sagseksempler

På baggrund af de seks sager og erfaringer fra Ankestyrelsen klagesagsbehandling har vi konstrueret fem sagsforløb med henblik på at belyse fem forskellige problematikker. De konstruerede sagsforløb er sammenskrivninger af flere sager, der illustrerer de problemstillinger, som kommunerne kan møde i



deres behandling af sager på området. Det vil sige, at ingen af de sagsforløb, som fremgår i rapporten, er en gengivelse af en enkelt konkret sag.