



Socialstyrelsen

Evaluering af omlægning af indsatsen for udsatte børn og unge

Resultat- og analyserapport

maj 2018

Viden til gavn

Publikationen er udgivet af
Socialstyrelsen
Edisonsvej 1
5000 Odense C
Tlf.: 72 42 37 00
E-mail: info@socialstyrelsen.dk
www.socialstyrelsen.dk

Forfatter: Socialstyrelsen
Udgivet maj 2018
Download eller se rapporten på
www.socialstyrelsen.dk.

Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse
af kilde.

Digital ISBN: 978-87-93676-08-4

Indhold

Resumé	4
Sammenfatning	5
Indsatser tættere på barnets hverdagsliv	6
Det forebyggende mindset.....	7
Hyppig opfølgning og tæt kontakt.....	8
Tidligere indgang i problemudviklingen	9
Tilbuddenes understøttelse af hverdagslivsperspektivet.....	9
Økonomi og udgiftsudvikling	10
Redskaber og støtte til det fortsatte arbejde med en tidligere forebyggende indsats.....	11
Læsevejledning	12
Indledning	13
Partnerskabet.....	13
Omlægningen i de tre projektkommuner.....	13
Det konceptuelle afsæt for omlægningen.....	13
Vidensgrundlaget for partnerskabsprojektets omlægning	14
Strategisk ramme og faglig retning for partnerskabet.....	15
Forandringsteori for det faglige koncept	17
Forandringsteoretisk fokusering af evalueringen	17
Evalueringens datagrundlag.....	20
Forandringsteoretiske fokusområder	20
Nøgletal for indsatsstappen, økonomi og trivsel i skolen	21
Det forebyggende mindset.....	22
Stor opbakning til omlægningen hos både myndighed og tilbud.....	22
Socialrådgivere i myndighed.....	22
Ledere og medarbejdere ved specialiserede tilbud	23
Socialrådgivere har fokus på tidsafgrænsede mål, fagfolk i tilbud er mere forbeholdne.....	24
Store forskelle i oplevelsen af medindflydelse på omsætning til egen praksis.....	26
Socialrådgivere i myndighed.....	26
Fagfolk ved specialiserede tilbud.....	27
Omlægningen medfører nye idealer for arbejdet med børn og unge i udsatte positioner	28
Målbillede for arbejdet i myndighed	28
Målbillede for arbejdet i de specialiserede tilbud	30
De nye måder at arbejde på stiller nye krav til både myndighed og udførere	31
Ankestyrelsens statusmåling.....	33
Delkonklusioner.....	34

<i>Hyppig opfølgning og tæt kontakt</i>	35
Forskelle i oplevelsen af at kunne følge op og have tæt kontakt	35
Fælles opgave for myndighed og tilbud at finde de bedste løsninger	38
Tilbud er tilfredse med inddragelsen i opfølgninger	39
Tre centrale dimensioner i samarbejdet om de hyppige opfølgninger.....	40
Myndighed og udfører forholder sig aktivt til behovet for justering i den enkelte sag.....	42
Målrettet og tidsafgrænset arbejde i indsatserne.....	43
Afslutning af sager og overdragelse af ansvar kræver særlig opmærksomhed	45
Rammerne for arbejdet med opfølgninger	48
Sagstallet er en central brik i puslespillet.....	48
Hyppigere opfølgning men behov for mere fokus på effekt.....	50
Case: Samarbejdet om systematiske og progressionsorienterede opfølgninger	51
Tre veje til den hyppige opfølgning	52
Standarder for opfølgning og retningslinjer for faglig vurdering af den enkelte sag	53
Efterspørgsel på faglig sparring	55
Delkonklusioner	56
<i>Tidligere indgang i problemudviklingen</i>	58
Tilpasninger af den kommunale organisation	58
Bedre mulighed for at sætte tidligt ind	59
Brug af tidlige forebyggende indsatser	63
Få § 11.3-forløb er efterfulgt af en § 50-undersøgelse	63
Ankestyrelsens statusmåling.....	64
Målgruppen skal afgrænses.....	64
Roller og ansvarsfordeling til diskussion	65
Delkonklusioner	67
<i>Tilbuddenes understøttelse af et hverdagslivsperspektiv</i>	68
Inddragelse af hverdagsmiljø i løsninger	68
Myndigheden har fokus på hverdagslivet i sagsbehandling	68
Tilbudsviften tilpasses fokus på hverdagsliv	70
Medarbejdere i tilbud arbejder aktivt med et hverdagslivsperspektiv	71
Erfaringer med den nye måde at arbejde på	73
Fokus på varighed og progression i institutionsanbringelser.....	75
Delkonklusioner	76
<i>Nøgletal, økonomi og trivsel</i>	77
Nøgletal for indsatstrappen, merudgifter og skoletrivsel	77
Nøgletal for indsatstrappen	77
Merudgiftsanalyse	77
Trivsel og fravær i skolen hos børn i udsatte positioner	78
Udvikling i anbringelsesmønster	79
Udviklingen i kommunernes samlede andel anbragte børn og unge	80
Udviklingen i fordeling på anbringelsesformer	81
Bevægelser fra institutionsanbringelse og ned ad indsatstrappen	83

Foranstaltningsmønsteret ændrer sig i de tre partnerskabskommuner.....	86
Hjemmebaserede foranstaltninger og forebyggende indsatser	87
Haderslev Kommune	88
1. Hjemmebaserede foranstaltninger.....	88
a. Modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger	88
b. Bevægelser fra hjemmebaseret foranstaltning til mere eller mindre indgribende foranstaltning	89
2. Forebyggende § 11.3-indsatser	91
3. Merudgiftsanalyse	91
4. Trivsel og fravær i skolen	94
Delkonklusioner for Haderslev Kommune	97
Herning Kommune.....	99
1. Hjemmebaserede foranstaltninger.....	99
a. Modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger	99
b. Bevægelser fra hjemmebaseret foranstaltning til mere eller mindre indgribende foranstaltning	100
2. Forebyggende § 11.3-indsatser	102
3. Merudgiftsanalyse	102
4. Trivsel og fravær i skolen	106
Delkonklusioner for Herning Kommune	109
Hvidovre Kommune.....	111
1. Hjemmebaserede foranstaltninger.....	111
a. Modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger	111
b. Bevægelser fra hjemmebaseret foranstaltning til mere eller mindre indgribende foranstaltning	112
2. Forebyggende § 11.3-forløb	113
3. Merudgiftsanalyse	114
4. Trivsel og fravær i skolen	117
Delkonklusioner for Hvidovre Kommune.....	121

Resumé

Socialstyrelsens evaluering af partnerskabet om omlægning af indsatsen for udsatte børn og unge viser, at det i vid udstrækning er lykkedes for Haderslev, Herning og Hvidovre kommune at ændre brugen af foranstaltninger og indsatser med det formål at sætte tidligere ind i forhold til problemudviklingen.

Ændringen ses fx ved øget brug af forebyggende forløb eller hjemmebaserede foranstaltninger, som betyder, at både forældre og barnet eller den unge kan få hjælp, før problemet er blevet så stort, at der bliver behov for en anbringelse uden for hjemmet. Samtidig ser det ud til, at det i mange tilfælde er lykkedes at forebygge problemudviklingen, idet det er en lille andel af børnene og de unge i de tre kommuner, som efter en forebyggende indsats modtager mere indgribende foranstaltninger. I Herning og Hvidovre er det en lille andel af børnene og de unge, som efter en hjemmebaseret foranstaltning bliver anbragt. I Haderslev er denne andel højere, men samtidig ses en stigende andel, som et år efter foranstaltningen hverken er anbragt eller modtager hjemmebaseret foranstaltning.

Den faglige retning i omlægningen har stor opbakning blandt de centrale aktører, som har udmøntet princippet om, at det så vidt muligt er i hverdagslivet, at barnets trivsel, mestringsevne og relationer skal styrkes. Princippet gælder også anbringelsesområdet, hvor der ses en øget andel af anbragte i netværkspleje og i Herning og Hvidovre en væsentlig mindre andel af anbringelser på institution. I Haderslev ses ikke et tilsvarende fald, men andelen af anbragte på institution var her allerede i udgangspunktet lav i forhold til landsgennemsnittet og i forhold til de to andre kommuner.

Det er de tre kommuners erfaring, at det kræver et længerevarende fokus og tæt faglig ledelse at indarbejde konceptets forebyggende tilgang i organisationen. Projektets resultater er opnået ved et styrket samarbejde mellem myndighed, udførere og fagfolk i almenområdet, som har fundet fleksible løsninger for barnet med udgangspunkt i dets hverdagsmiljø – i hjemmet, netværket, fritidslivet, dagtilbud eller skole.

Sagsbehandlerne hyppigere opfølgning i sagerne har medvirket til en tættere kontakt til både børnene og de unge, deres familier og de fagfolk, der leverer indsatsen. Det har givet mulighed for at foretage løbende justeringer af indsatsen efter barnets behov. Samtidig har tættere samarbejde mellem sagsbehandler og fx lærere, pædagoger og sundhedsplejersker understøttet opsporing og iværksættelse af koordinerede indsatser tidligere i problemudviklingen.

Partnerskabets erfaringer indgår i Socialstyrelsens udbredelse af viden om omlægning til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i udsatte positioner. Evalueringens resultater vil således blive anvendt i vidensdelingen via Socialstyrelsens netværk af referencekommuner, faglige netværk og rådgivning af kommuner om en omlægning.

Sammenfatning

Socialstyrelsen har i perioden 2015-2017 indgået i et partnerskab med Haderslev, Herning og Hvidovre Kommune om udvikling af et koncept for omlægning til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i udsatte positioner. Partnerskabet er inspireret af erfaringer fra praksis i Sverige og forskning på området, som peger på potentialerne ved at sætte tidligere ind. Det gælder særligt forskningsrapporter fra KREVI (nu VIVE) om "den svenske model" og forskning af den amerikanske økonom James Heckman.

Partnerskabet har i hver af de tre kommuner været led i en længerevarende omlægning af indsatsen for børn og unge i udsatte positioner. Omlægningen fortsætter efter projektets afslutning. På længere sigt har omlægningen til formål at styrke udsatte børn og unges tilknytning til et hverdagsliv og at understøtte deres skolegang, læring og trivsel, uanset hvilken indsats de modtager. Behovet for dette fokus understreges af, at udsatte børn og unge i de tre kommuners 4.-9. klasse i 2014/2015 havde lavere social og faglig trivsel i skolen end kommunens øvrige børn og unge i samme alder, og at de samtidig havde et langt højere skolefravær end deres jævnaldrende. Omlægningen sigter bl.a. mod, at trivslen i skolen hos gruppen af børn i socialt udsatte positioner over længere tid skal nærme sig niveauet for trivsel hos de øvrige børn i deres aldersgruppe.

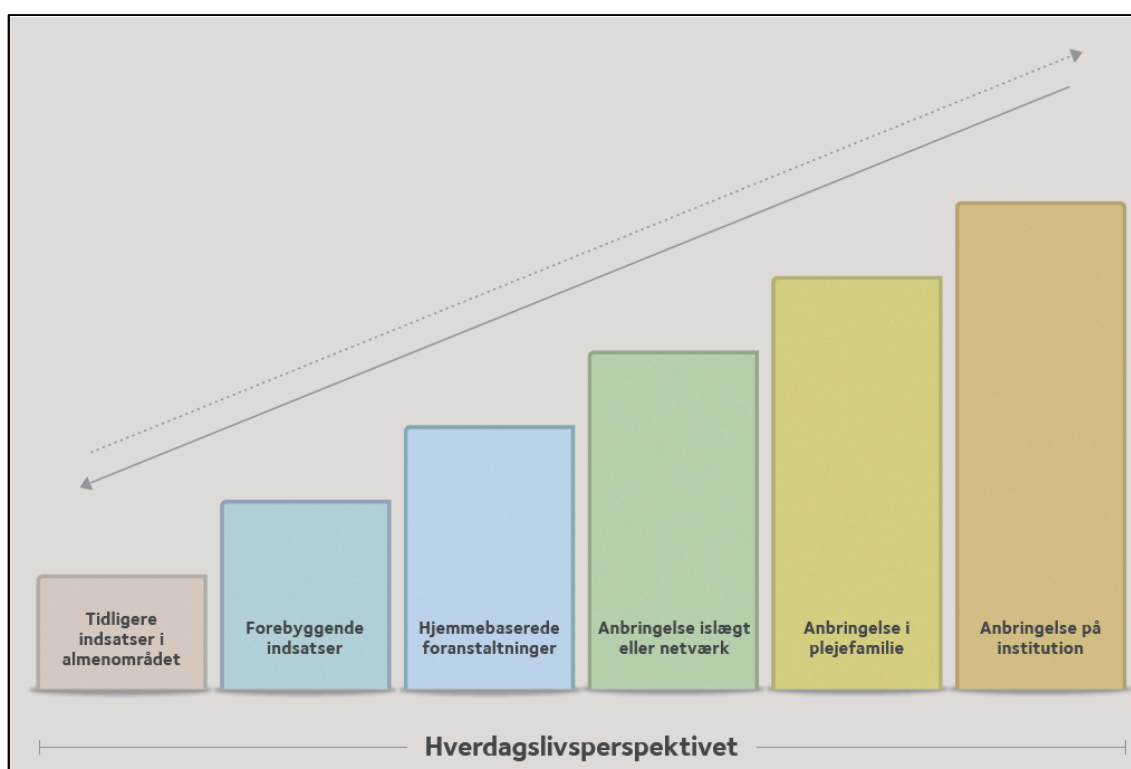
På kortere sigt er målet med omlægningen en ændring af arbejdsmåder og samarbejdsformer hos myndighed, udfører og aktører i almenområdet, som kan føre til bedre løsninger og fokus på progression for udsatte børn og unge.

Grundlæggende handler det faglige koncept om at sætte tidligere ind med kvalificerede indsatser, der understøtter barnets eller den unges udvikling og tilknytning til hverdagslivet. I det faglige koncept indgår *Indsatstrappen* (Figur 1) som en grafisk illustration af, hvor indgribende indsatser og foranstaltninger er i forhold til barnet eller den unges opretholdelse af et almindeligt hverdagsliv. Det faglige koncept tilsiger, at der altid skal sættes ind med en indsats på det trin, der matcher behovet hos barnet og familien, ligesom der kontinuerligt skal være fokus på at bringe barnet så tæt på et almindeligt hverdagsliv som muligt. Dette vil som oftest betyde en bevægelse til et lavere trin på trappen, men kan også opnås ved at kombinere og koordinere indsatser på tværs af trappen. Det kræver tæt samspil mellem almenområdet, myndighed og udfører om både tidlig og systematisk opsporing, specialiserede indsatser samt hyppig opfølgning og tæt kontakt med barn/ung og familie.

Flere kommuner i Danmark er sideløbende med Partnerskabsprojektet begyndt at omlægge deres indsatser for socialt udsatte børn og unge i en tidligere forebyggende retning. Denne afsluttende evaluering af Partnerskabsprojektet har undersøgt resultater og implementeringsforhold vedrørende omlægningen i de tre kommuner for derved at bidrage til den fortsatte læring og vidensdeling.

Evalueringen beror på surveys og interviewdata indsamlet fra september til oktober 2017 i projektets tredje år, nøgletal for projektperioden 2015-2017, analyser af udviklingen i omkostninger på det specialiserede børneområde i de tre kommuner samt data om trivsel og fravær i skolen. Derudover trækkes på resultater af midtvejsevalueringen udført af Socialstyrelsen i efteråret 2016.

Figur 1 Hverdaglivsperspektiv og indsatsstrappe (Strategisk ramme og faglig retning, Socialstyrelsen 2018)



Indsatser tættere på barnets hverdagliv

Evalueringen viser, at det i vid udstrækning er lykkedes for de tre partnerskabskommuner at ændre brugen af foranstaltninger og forebyggende indsatser i retning af en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats.

Der sættes i større grad tidligere ind med forebyggende forløb efter Servicelovens § 11.3. Der er samtidig sket en stigning i andelen af hjemmebaserede foranstaltninger, og i Herning og Hvidovre kommune et fald i institutionsanbringelser. I Haderslev ses ikke et tilsvarende fald, men andelen af anbragte på institution var her allerede i udgangspunktet lav i forhold til landsgennemsnittet og i forhold til de to andre kommuner.

Samtidig ser brugen af § 11.3-forløb ud til at forebygge yderligere problemudvikling, idet det kun er en lille andel af forløbene, som efterfølges af en børnefaglig undersøgelse og mere indgribende foranstaltninger. Udviklingen i de tre kommuners udgifter på det specialiserede socialområde er konsistente med denne ændring i foranstaltningsmønsteret. Her ses en forskydning i udgiftsfordelingen, så det nu er større andele, der går til forebyggende § 11.3-forløb og hjemmebaserede foranstaltninger, mens mindre andele går til institutionsanbringelser.

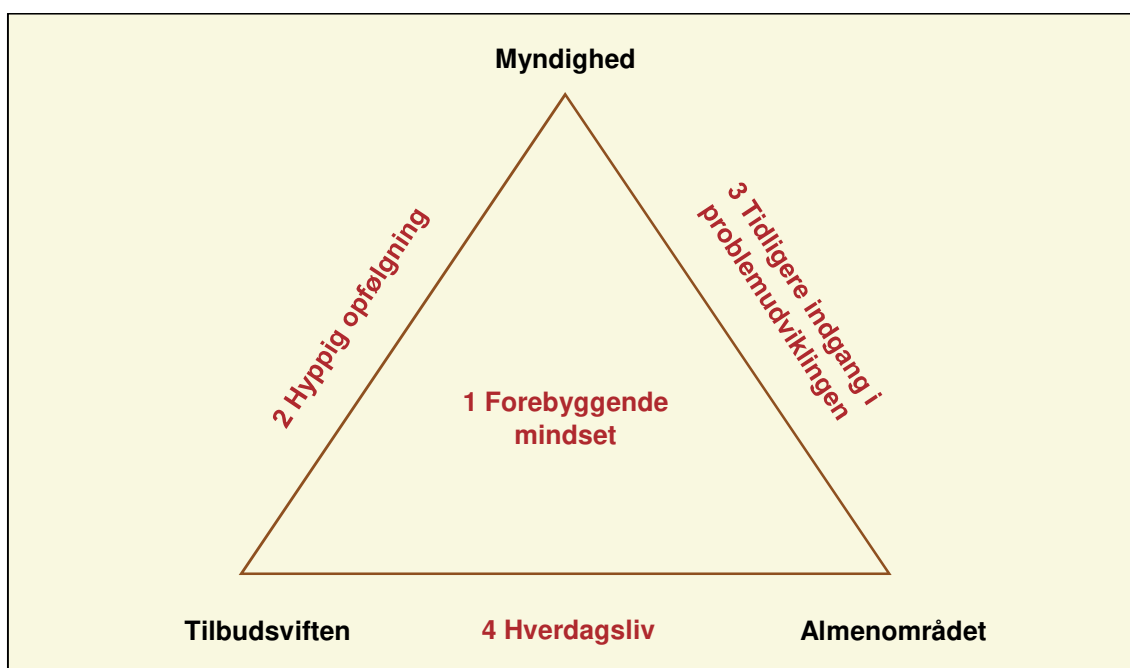
I forbindelse med evalueringen er der i samarbejde med de tre kommuner udarbejdet en forandringsteori for omlægningen af praksis og samarbejde hos socialrådgivere i myndighed, fagfolk ved tilbud og fagfolk på almenområdet. Evalueringen ser nærmere på fire elementer i

forandringsteorien, som vurderes at have været afgørende for opnåelsen af de ovennævnte resultater:

- 1) Et forebyggende mindset
- 2) Hyppig opfølgning og tæt kontakt i sagerne
- 3) Tidligere indgang i problemudviklingen
- 4) Tilbuddenes nye arbejdsform og understøttelse af barnet eller den unges hverdagsliv

De fire elementer vedrører på forskellig vis understøttelsen af barnet eller den unges hverdagsliv. Evalueringen undersøger, hvordan omlægningen virker på hvert af de fire områder, og hvordan kommunernes arbejde med elementerne har medvirket til at skabe de nævnte ændringer i foranstaltningmønsteret.

Figur 2 Omlægningens aktører og evalueringens forandringsteoretiske elementer



Det forebyggende mindset

Det forebyggende mindset indeholder de grundlæggende principper for omlægningen til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats. Mindsettet er med til at give en fælles faglig retning i arbejdet.

Der er stor opbakning til det forebyggende mindset og omlægningen til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats hos medarbejdere ved både myndighed og specialiserede tilbud, som oplever omlægningen som fagligt velbegrunderet. Samtidig viser svar

fra surveys ved de specialiserede tilbud, at der især i Haderslev og Herning hos nogle fagfolk er en bekymring mht. om omlægningens fokus på målrettede indsatser giver tilstrækkelig mulighed for et fagligt solidt arbejde til fordel for barnet/den unge. Svarene kan ses som udtryk for, at fagfolk ved tilbuddene overordnet er positive over for mindsettet bag omlægningen, men at der enten ikke er fuld enighed om specifikke dele af mindsettet, eller at der hos nogle er usikkerhed om, hvad omlægningens fokus på det målrettede og tidsafgrænsede arbejde kan komme til at betyde i praksis. Endvidere kan en nylig omorganisering af tilbudsviften i Herning have betydning for besvarelserne.

Det er de tre kommuners erfaring, at det kræver et længerevarende fokus at indarbejde det forebyggende mindset i organisationen. Tæt faglig ledelse og løbende sparring om udmøntningen af mindsettet i de enkelte sager har medvirket til at fastholde dette fokus. Omlægningen beror dog på andet og mere end et nyt og forebyggende mindset. De nye arbejdsformer for socialrådgivere i myndighed og fagfolk i specialiserede tilbud betyder også, at de kan få brug for nye eller anderledes kompetencer og redskaber for at omsætte mindsettet i praksis, så de fx kan anvende teknikker til afholdelse af inddragende netværksmøder.

Hyppig opfølgning og tæt kontakt

De tre partnerskabskommuner arbejder hver med et sæt retningslinjer og standarder for opfølgningen, som tilsiger en hyppigere opfølgning i alle sager, end det er krævet i lovgivningen. Dette skal sikre systematik og fokus på progressionen i alle sager, og ikke kun i akutte sager, der påkalder sig særlig opmærksomhed.

Den hyppigere opfølgning understøtter samtidig en mere fleksibel anvendelse af foranstaltninger og indsatser, idet der oftere tages aktivt stilling til progressionen i en sag. Nøgletal for indsatser og foranstaltninger i de tre kommuner viser netop, at antallet af justeringer fra én type af foranstaltninger og indsatser til en anden har været stigende i projektperioden.

Positivt samarbejde om de hyppige opfølgninger

Socialrådgivere oplever, at omlægningen har givet dem bedre muligheder for hyppig opfølgning og aktiv inddragelse af tilbuddene i den forbindelse. De oplever også overvejende at have tæt nok kontakt med barnet/den unge og familien til at kunne følge med i udviklingen, når der er en foranstaltning.

Fagfolk hos tilbuddene er overvejende tilfredse med den måde, socialrådgiveren inddrager dem på i forbindelse med en opfølgning, selv om der kan være forskellige faglige opfattelser af, hvornår en indsats skal afsluttes. Samtidig udtrykker fagfolkene ved tilbuddene ønske om, at socialrådgiveren spiller en endnu stærkere rolle i samarbejdet om at skabe progression for barnet eller den unge.

Standarder og retningslinjer giver systematik for opfølgningen

En række betingelser i myndighedsafdelingen har betydning for, om den hyppige opfølgning kommer til at fungere efter hensigten, så der er fokus på progressionen i sagerne, og så der tages aktivt stilling til indsatsen i alle sager. De tre kommuner har på forskellige måder arbejdet med at tilpasse rammerne for sagsarbejdet:

- Tilpasning af det gennemsnitlige sagstal for socialrådgiverne, så den samlede tyngde i den enkeltes sagsstamme tillader hyppig opfølgning og et aktivt tværfagligt samarbejde.

- Fastlæggelse af standarder for opfølgningsskandencer efter sagstype og beskrivelse af faglige retningslinjer for, hvordan standarderne suppleres af en faglig vurdering af behovet for opfølgning i den enkelte sag.
- Tæt faglig ledelse og mulighed for kollegial sparring om sager, hvor der kan være tvivl om, hvad der er det rigtige at gøre i en sag.

Udviklingen i sagstal viser, at det har været en udfordring for kommunerne at nedbringe det gennemsnitlige sagstal til måltallene på 25 eller 30 sager pr. socialrådgiver. Opnormeringer af antallet af sagsbehandlere i de tre kommuner har medvirket til at nedbringe det gennemsnitlige sagstal, men samtidig er sket en stigning i det samlede antal sager som følge af en mere systematisk tidlig opsporing.

Indførelsen af standarder og retningslinjer for opfølgningen har givet systematik, men også aktualiseret behovet for faglig sparring om deres anvendelse til beslutning om, hvordan og hvornår der skal følges op i en sag. Der ses en positiv udvikling i socialrådgivernes oplevelse af muligheden for faglig sparring om sagerne, men stadig en efterspørgsel af bedre muligheder for sparring om sager, hvor der er tvivl om, hvad der er den bedste løsning for et barn eller en ung.

Tidligere indgang i problemudviklingen

Omlægningen til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats er karakteriseret ved målet om at sætte tidligere ind i problemudviklingen for børn og unge i udsatte positioner.

Evalueringen viser, at målet om at sætte tidligere forebyggende ind er lykkedes i de tre kommuner. I langt de fleste tilfælde ser det også ud til, at der er sat ind med den rette indsats, idet antallet af § 11.3-forløb, hvor det senere i sagsbehandlingen vurderes nødvendigt at foretage en børnefaglig undersøgelse, ligger på et konstant niveau i kommunerne i 2017, samtidig med at antallet af § 11.3-forløb er stigende. Mht. de hjemmebaserede foranstaltninger ses i Herning og Hvidovre en lille andel af modtagere af foranstaltninger, som ved opgørelsen et år senere er anbragt uden for hjemmet. I Haderslev er andelen af anbringelser efter en foranstaltning højere end i de to andre kommuner, men samtidig ses en stigende andel, som et år senere hverken modtager hjemmebaserede foranstaltninger eller er anbragt.

At sætte tidligere ind forudsætter en tættere kontakt om opsporing mellem socialrådgivere og fagfolk i almenområdet, og de tre kommuner har på forskellig vis tilpasset deres organisation med henblik på at understøtte en tæt kontakt via socialrådgivere i fremskudt position i almenområdet. Organisationsændringerne har styrket kontakten, og socialrådgiverne i alle tre kommuner oplever at have fået bedre muligheder for at komme tidligt ind i problemudviklingen.

Det tættere samarbejde om den tidlige indsats giver ifølge både myndighed og ledere fra almenområdet behov for en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling. Derudover har det øgede fokus på opsporing og tidligere indgang i problemudviklingen aktualiseret behovet for en klart defineret og afgrænset målgruppe for myndighedens arbejde.

Tilbuddenes understøttelse af hverdagslivsperspektivet

Det er et mål for omlægningen i partnerskabskommunerne, at socialt udsatte børn og unge skal leve et liv så tæt på hverdagslivet som muligt. De tre partnerskabskommuner har tilpasset deres tilbudsvifter for at understøtte dette formål, og udviklingen i foranstaltningsmønstrene viser, at der i stigende grad sættes ind med støtte tættere på hverdagslivet: Der ses en stigning i antallet af hjemmebaserede foranstaltninger på tværs af kommunerne, en stigning i andelen af

anbragte, der er i familie- eller netværkspleje, og i Herning og Hvidovre et fald i andelen af anbragte på institution. I Haderslev Kommune ses ikke et lignende fald, men andelen af anbragte på institution var her allerede ved analyseperiodens begyndelse lav i forhold til landsgennemsnittet og de to andre kommuner.

Evalueringen viser derudover, at der i de specialiserede tilbud på forskellige måder arbejdes aktivt med et hverdagslivsperspektiv for børnene og de unge. Når fagfolk i de specialiserede tilbud omsætter princippet om hverdagslivsperspektivet i deres egen praksis, fører det til nye måder at arbejde på. Der er fokus på tværsektorielt samarbejde, og på, at indsatsen kan foregå i vante rammer for barnet/den unge frem for i specialiserede rammer på et tilbud; så et barn fx modtager støtte i hjemmet, i skolen eller i fritidslivet.

Erfaringer med den nye arbejdsmåde viser også, at fagfolk ved tilbuddene forholder sig aktivt til, hvad der nu kræves af dem. Det kan føre til dialog med socialrådgivere eller fagfolk i almenområdet om udmøntningen af mindsettet. Dialogen kan ses som udtryk for tilbuddenes fagfolks engagement i at finde frem til en praksis, der bedst muligt understøtter hensigten med omlægningen: At sikre en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i udsatte positioner.

Økonomi og udgiftsudvikling

Socialstyrelsen har gennemført en analyse af de tre kommuners udgiftsudvikling i perioden før og under omlægningen. Udgangspunktet er en forventning om, at omlægningen på kort sigt kan medføre en stigning i udgifter, herunder til ansættelse af flere socialrådgivere og anvendelse af flere forebyggende indsatser og foranstaltninger. Formålet er derfor at undersøge de merudgifter, som hver af kommunerne har haft under de første år af omstillingsprocessen – givet udgiftsniveauet i basisperioden i de tidligere år. Der er alene tale om en monitorering af udgifter, der optræder i de kommunale regnskaber, og udviklingen kan derfor ikke alene tilskrives omlægningen, men vil også være påvirket af andre forhold.

Analysen viser, at det ændrede foranstaltningsmønster afspejles i fordelingen af udgifter på indsatstrappen. Den samlede andel af udgifter til forebyggende indsatser og hjemmebaserede foranstaltninger er stigende i de tre kommuner fra 2015 til 2017, mens udgiftsanden til institutionsanbringelser er faldende.

Haderslev Kommunes samlede udgifter på området for udsatte børn og unge har været stigende fra 2013 til og med det første projektår i 2015, hvorefter udgifterne er faldet i 2016 og 2017. Udviklingen beror dels på et fald i de samlede udgifter til service (indsatser og foranstaltninger); dels på en stigning i udgifterne til administration, som hænger sammen med, at der som led i omlægningen er sket en opnormering af antallet af socialrådgivere i myndighedsafdelingen.

I Herning er de samlede udgifter på området steget fra 2014 til 2015, hvorefter kommunens udgiftsniveau i 2016 og 2017 er faldet til et lavere niveau. Denne udvikling er drevet af et fald i udgifterne til service, der dog fortsat ligger på et højere niveau end i basisperioden 2011-2014. Faldet i udgifter i 2016 sker samtidig med en opnormering af antallet af socialrådgivere og udrulning af Herningmodellen til alle distrikter i kommunen.

Hvidovre Kommunes samlede udgifter til området har været stigende i projektperioden og ligger således højere end i basisperioden (2013-2014). Udviklingen skyldes hovedsageligt en stigning i udgifterne til service, mens udgifterne til administration (herunder lønudgifter til

socialrådgivere) har været mere stabile. Udgifterne til service er i 2015 og 2016 lavere end gennemsnittet for basisperioden (2011-2014), men i 2017 højere end i basisperioden.

Redskaber og støtte til det fortsatte arbejde med en tidligere forebyggende indsats

Socialstyrelsen arbejder videre med at udbrede erfaringer, redskaber og viden om en tidligere forebyggende indsats og tilbyder til og med 2019 rådgivningsforløb til kommuner, som vil styrke den tidligere forebyggende indsats. Socialstyrelsen afholder ligeledes løbende inspirationsarrangementer om temaet til og med 2019. Socialstyrelsen arbejder som led i rådgivningen til kommuner videre med et katalog over centrale nøgletal i forhold til den kommunale omstilling, der er udarbejdet til det faglige koncept i partnerskabsprojektet.

Der er som led i Forebyggelsespakken udviklet en række materialer, der kan anvendes i det fortsatte arbejde med en tidligere forebyggende indsats i kommunerne:

- Socialstyrelsen har i samarbejde med tre partnerskabskommuner udarbejdet en konceptuel beskrivelse af kerneelementerne i en kommunal omlægning til en tidligere forebyggende indsats for børn og unge i udsatte positioner. Publikationen "Strategisk ramme & Faglig retning – Koncept for omlægning til en tidligere forebyggende indsats for børn og unge i udsatte positioner" kan hentes på Socialstyrelsens hjemmeside¹.
- Fire formidlingsfilm baseret på interviews af fagpersoner i de tre partnerskabskommuner uddyber, hvordan kommunerne konkret arbejder med omlægningen til en tidligere, forebyggende indsats. Tre film baseret på interviews med børn og unge i de tre partnerskabskommuner giver desuden et billede af børnenes perspektiv på samarbejde og hjælp fra kommunen. Alle film kan findes på Socialstyrelsens youtubekanal².
- Som led i udgiftsanalysen er udviklet et beregningsværktøj, som kan anvendes til at opgøre kommunernes udgifter og indtægter på det specialiserede børneområde, idet den autoriserede kontoplan for de kommunale regnskaber er "oversat" til trinnene på indsatstrappen. Værktøjet *Indsatstrappens Udgiftsmodel* kan hentes på Socialstyrelsens hjemmeside³.
- Socialstyrelsen gennemførte parallelt med de tre partnerskabskommuner et samarbejde med en række referencekommuner, som ligeledes har arbejdet med omlægning til en tidligere forebyggende indsats. Konsortiet Implement Consulting Group og Socialt Udviklingscenter SUS har udarbejdet et inspirationsmateriale baseret på arbejdet i referencekommunerne. Materialet giver supplerende viden om centrale temaer, der har indgået i kommunernes omlægning til en tidligere forebyggende indsats. Der er link på Socialstyrelsens hjemmeside til inspirationsmaterialet⁴.

¹ Se: <https://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/born/partnerskabskommuner/mod-en-tidligere-forebyggende-indsats/viden/det-forebyggende-mindset-i-en-omstilling>

² Se: https://www.youtube.com/playlist?list=PL1B0o_DA6zcwCzh19B8XmODVDAMFNF0VP og se: https://www.youtube.com/playlist?list=PL1B0o_DA6zcwoptv40EqZftsTg3rG0F20

³ Se: <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialstyrelsens-viden/indsatstrappens-udgiftsmodel>

⁴ Se: <https://socialstyrelsen.dk/filer/born/forebyggelse-og-tidlig-indsats/omstilling-til-tidligere-og-mere-effektiv-indsats-final-januar2018.pdf>

Læsevejledning

Evalueringens konklusioner er beskrevet i afsnittet: Sammenfatning.

Første kapitel giver en indføring til omlægningen og partnerskabsprojektet, vidensgrundlaget og forandringsteorien for omlægningen. Dernæst beskrives evalueringens fokusområder.

Andet kapitel behandler fokusområde 1: Det forebyggende mindset

Tredje kapitel behandler fokusområde 2: Hyppig opfølgning og tæt kontakt

Fjerde kapitel behandler fokusområde 3: Tidligere indgang i problemudviklingen

Femte kapitel behandler fokusområde 4: Tilbuddenes understøttelse af et hverdagslivsperspektiv

Sjette kapitel præsenterer nøgletal og merudgiftsanalyse for de tre kommuner samt data for trivsel og fravær i skolen for børn og unge i 4.-9. klasse, som er i udsatte positioner.

Indledning

Partnerskabet

Socialstyrelsen har indgået i et partnerskab med Haderslev, Herning og Hvidovre Kommune om udvikling af et koncept for omlægning til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i udsatte positioner. Omlægningen vedrører både sagsbehandling i myndigheden, indsatser i specialiserede tilbud og indsatser i almenområdet. Udviklingsarbejdet i partnerskabskommunerne har bestået af intensive udviklingsforløb, der tog udgangspunkt i de lokale vilkår, mens den strategiske ramme og faglige retning for arbejdet på tværs af partnerskabskommunerne er beskrevet i et fælles fagligt koncept⁵.

Omlægningen i de tre projektkommuner

De tre partnerskabskommuner har hver især arbejdet med en omlægning af deres indsats på området forud for partnerskabsprojektet, og har dermed forskellige udgangspunkter for det videre arbejde med at omlægge til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats.

- Haderslev har arbejdet med Haderslevreformen siden 2012, hvor kommunen blev organiseret i tre distrikter og oprettede fremskudte rådgivende teams.
- Herning har udviklet og pilottestet en model efter svensk forbillede i udvalgte skoledistrikter i perioden 2013-2015, og har siden 2016 udrullet Herningmodellen til hele kommunen.
- Hvidovre har arbejdet med strategien Lige Muligheder for børn- og ungeområdet siden 2014, hvor der sættes fokus på børn og unge i udsatte positioner.

Partnerskabsprojektet er gennemført i årene 2015-2017. Det første projektår havde karakter af en forberedelses- og analysefase, hvor kommunerne i samarbejde med Socialstyrelsen analyserede egen praksis og organisering på området⁶ og udarbejdede det fælles faglige koncept. Herefter blev der i hver kommune udarbejdet en plan for kommunens udvikling af området i de følgende to år, og ved årsskiftet 2015/2016 var således sket en opnormering af antallet af socialrådgivere i de tre kommuners myndighedsafdelinger, som skulle gøre en omlægning af praksis mulig.

Det konceptuelle afsæt for omlægningen

Omlægningen til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats er inspireret og understøttet af forskning på området.

⁵ På baggrund af projektets erfaringer er udarbejdet en revideret konceptbeskrivelse: "Strategisk ramme & Faglig retning. Koncept for omlægning til en tidligere forebyggende indsats for børn og unge i udsatte positioner" (Socialstyrelsen 2018).

⁶ For rapporter om de indledende analyser, se: <https://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/born/partnerskabskommuner/mod-en-tidligere-forebyggende-indsats/viden/analyser-fra-partnerskabskommuner>

Vidensgrundlaget for partnerskabsprojektets omlægning

Helt centralt står forskning af den amerikanske økonom James Heckman, som med undersøgelser fra USA har vist, at jo tidligere man griber ind, des større er udbyttet i forhold til at sikre en positiv udvikling for udsatte børn.⁷

Derudover har konceptudviklingen i partnerskabsprojektet taget udgangspunkt i den såkaldte "svenske model", som er beskrevet i forskningsrapporter fra KREVI (nu VIVE) i 2010-2012. Undersøgelserne viste, at Danmark havde markant højere udgifter til det specialiserede børne- og ungeområde sammenlignet med Sverige, men at kvaliteten i Danmark ikke var bedre.⁸ Samtidig viste rapporterne, at der var et langt større fokus på forebyggelse og en anderledes brug af indsatser og foranstaltninger i Sverige. Det er kendetegnende for "den svenske model", at en højere andel anbringes i plejefamilier, herunder slægts- og familiepleje, frem for institution, og at varigheden af anbringelser er kortere end i Danmark, især når det gælder institutionelle tilbud.

Den norske psykolog Tore Andreassen pointerer i sin forskning, at lange institutionsanbringelser ikke nødvendigvis har bedre effekt end korterevarende. Ifølge Andreassen sker den største forandring i gennemsnit i de seks første måneder af en institutionsanbringelse. Samtidig viser den samlede forskning på området ifølge Andreassen, at omgivelserne – herunder inddragelse af familie og netværk – er afgørende for effekten af en institutionsanbringelse.⁹

Forskning fra SFI (nu VIVE) endvidere, at anbragte børn klarer sig dårligere end ikke-anbragte børn på skolepræstation, sundhed og trivsel¹⁰. Anbragte børn har endvidere langt større risiko for at være kortuddannede eller ufaglærte som voksne. Især børn, der er blevet anbragt sent, og hvor anbringelsen ikke har været stabil, er i en udsat position. Slægtsanbringelser er generelt stabile, og slægtsanbragte har stærkere netværk og færre psykiske problemer end børn og unge anbragt i traditionelle plejefamilier. Børn og unge, der lever i plejefamilier, er oftere glade for deres anbringelsessted end børn og unge på døgninstitutioner og opholdssteder. De familieplejeanbragte børn føler sig også i højere grad støttet og holdt af, og de oplever hyppigere, at anbringelsesstedet er trygt, harmonisk og hjemligt.

⁷ Heckman, JJ (2012): "The Case for Investing in Disadvantaged Young Children". European Expert Network on Economics of Education.

⁸ Undersøgelser fra KREVI (nu VIVE): Mathiasen et al.: "Tilbud og udgifter til udsatte børn og unge: Danmark i forhold til Sverige og Norge i 2002-2008" (2010). "Den svenske model. Et første nærbillede af den svenske praksis på området for udsatte børn og unge" (2011). "Tæt på en svensk kommune: Inspiration fra Borås Kommunes praksis på området for udsatte børn og unge" (2012).

⁹ Andreassen, T (2003): *Behandling av ungdom i institusjoner – hva sier forskningen?* Kommuneforlaget.

¹⁰ Det Nationale Forskningscenter for Velfærd SFI (nu VIVE). Herunder:

Egelund, Tine (2006): *Sammenbrud i anbringelser – En forskningsmæssig oversigt*. SFI.

Egelund, Tine m.fl. (2009): *Anbragte børn og unge - En Forskningsoversigt*. SFI.

Egelund, Tine m.fl. (2010): *Sammenbrud i anbringelser af unge – Erfaringer, forklaringer og årsagerne bag*. SFI.

Egelund, Tine m.fl. (2010): *"Det er jo min familie!" – beretninger fra børn og unge i slægtspleje*. SFI.

Egelund, Tine m.fl. (2011): *Effekter af slægtspleje – Slægtsanbragte børn og unges udvikling sammenlignet med plejebørn fra traditionelle plejefamilier*. SFI.

Ottosen, Mai Heide m.fl. (2015): *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. SFI.

Lausten, Mette og Jørgensen, Trine (2017): *Anbragte børn og unges trivsel 2016*. SFI.

Se også: Andersen, Signe Hald m.fl. (2013): *Når man anbringer et barn II. Årsager, effekter af anbringelsesforanstaltninger og konsekvenser*. Rockwool Fonden.

Børn og unge, der anbringes på institutioner, har dog andre og flere udfordringer end børn, der anbringes i plejefamilie. Samtidig er der tilbøjelighed til at anbringe unge, der anbringes første gang i teenageårene, under institutionslignende former eller på eget værelse. Man kan derfor ikke alene ud fra trivslen blandt anbragte børn og unge konkludere, at familiepleje er en bedre opvækstramme end institution for anbragte børn.

Disse pointer står centralt i omlægningens faglige koncept, der samtidig lægger vægt på, at den konkrete anbringelsesform og varighed i overensstemmelse med lovgivningen altid skal ske med udgangspunkt i det enkelte barns behov.

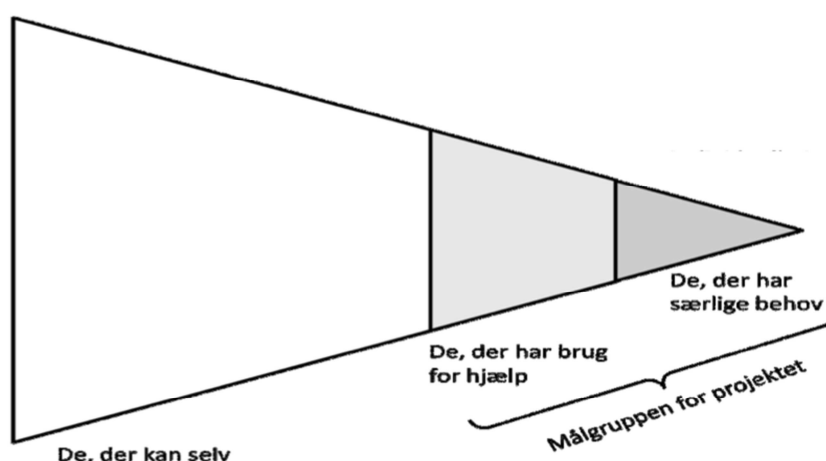
Endnu et bidrag til vidensgrundlaget kommer fra den svenske forsker Bo Vinnerljung, der påpeger, at den største beskyttelsesfaktor for udsatte børn og unges langsigtede udvikling er at klare sig godt i skolen og få en uddannelse. Samtidig klarer anbragte/udsatte børn sig typisk dårligere i skolen sammenlignet med andre børn med samme kognitive evner.¹¹ Derfor er det også centralt for partnerskabsprojektet, at børn og unge skal understøttes i deres læring og skolegang, uanset hvilken indsats de modtager.

Den nævnte forskning inspirerede Herning Kommune til i 2013 at igangsætte en omlægning af deres samlede børne- og ungeområde i et pilotprojekt. KORA (nu VIVE) har foretaget en midtvejs- og en slutevaluering af pilotprojektet, som blandt andet viser en ændring af foranstaltningsmønsteret, hvor færre børn anbringes på institution og flere i plejefamilier samtidig med, at det samlede antal anbragte er faldet, mens hjemmebaserede indsatser er mere anvendt. Der ses flere opfølgninger på anbringelsesområdet, en lavere andel af sammenbrud i anbringelser og et lavere antal klager over sagsbehandlingen¹².

Strategisk ramme og faglig retning for partnerskabet

Partnerskabsprojektet arbejder med en tredelt målgruppeforståelse, som illustreret i Figur 3.

Figur 3 Målgruppen for partnerskabsprojektet



¹¹ Vinnerljung, Bo (2011): "Hjälp fosterbarn att klara sig bättre i skolan", s. 51-68 i Fredriksson & Kakuli (red): *Ett annat hemma. Om samhällets ansvar för placerade barn*. Gothia förlag.

¹² Søndergaard Pedersen & Kloppenborg, KORA (2017): "Slutevaluering af Herning Kommunes Sverigesprogram".

Ifølge partnerskabets faglige konceptbeskrivelse skal indsatsen for socialt udsatte børn og unge være målrettet:

- Børn og unge, der har et identificeret **behov for særlig støtte**.
- Børn og unge, som *ikke* er kendte i det sociale system, men som **har brug for hjælp** for at forebygge behov for et foranstaltningsforløb.

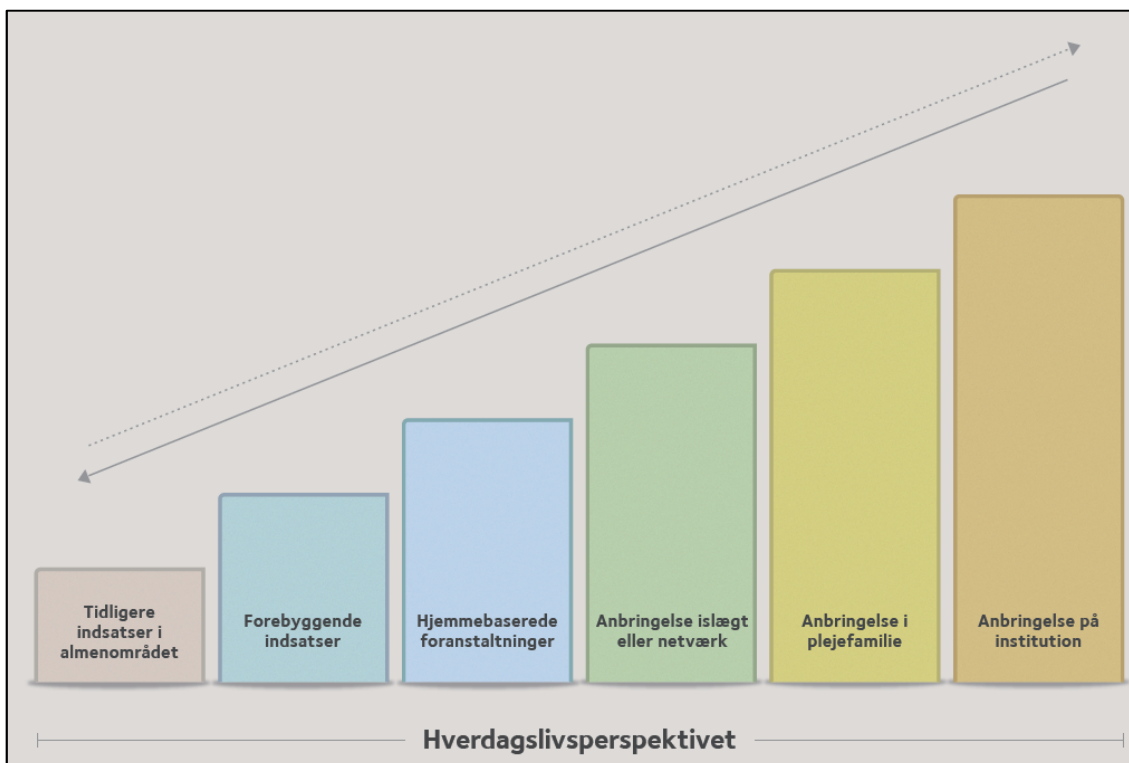
Uden for målgruppen falder dermed:

- Børn og unge, **der kan selv**, og for hvem de kollektive tilbud og indsatser i almenområdet er tilstrækkelige.

Derudover afgrænses målgruppen til ikke at omfatte børn og unge, som overvejende modtager hjælp efter Serviceloven pga. handicap, ligesom uledsagede flygtningebørn og -unge ikke indgår i målgruppen. Herning og Hvidovre er i løbet af projektperioden i forskellig grad begyndt at inddrage handicapområdet i omlægningen også, men evalueringen har fokus på den oprindelige målgruppe for partnerskabsprojektet.

Den grafiske figur kaldet *Indsatstrappen* (Figur 4) skitserer forskellige "trin", hvorpå en forebyggende indsats kan iværksættes. Figuren indeholder de forskellige indsatstrin fra den helt tidlige indsats på almenområdet til de mest indgribende foranstaltninger. Jo længere op på trappen, man bevæger sig, jo mere indgribende er indsatsen.

Figur 4 Indsatstrappen (Strategisk ramme og faglig retning, Socialstyrelsen 2018)



Indsatstrappens trin illustrerer graden af indgriben i forhold til at opretholde et almindeligt hverdagsliv. Det faglige koncept tilsiger, at der altid skal sættes ind med en indsats på det trin, der matcher behovet hos barnet og familien, ligesom der kontinuerligt skal være fokus på at bringe barnet så tæt på et almindeligt hverdagsliv som muligt. Dette vil som oftest betyde en bevægelse til et lavere trin på trappen, men kan også opnås ved at kombinere og koordinere indsatser på tværs af trappen.

Forandringsteori for det faglige koncept

I forbindelse med evalueringen har Socialstyrelsen og de tre partnerskabskommuner udarbejdet en forandringsteori for det faglige koncept, som viser, hvordan de nye arbejdsformer antages at føre til de ønskede resultater for omlægningens målgruppe: børn og unge i risiko eller i udsatte positioner.

Diagrammet med forandringsteorien i Figur 5 skal opfattes som et billede af den faglige praksis og det samarbejde mellem aktørerne, som omlægningen består i. Eftersom de tre partnerskabskommuner har haft forskelligt udgangspunkt for omlægningen, har de også haft forskelligt fokus i deres implementering. Det betyder, at de tre kommuner har anvendt forskellige tiltag for at ændre arbejdsformerne i retning af det fælles målbillede.

Forandringsteoretisk fokusering af evalueringen

Omlægningen på børne- og ungeområdet sker på tre indsatsområder: socialrådgivernes sagsbehandling i myndighed, faglig praksis i de specialiserede tilbud og almenområdet.

Det faglige koncept for omlægningen¹³ beror overordnet på en række elementer, hvoraf flere kendes fra andre afsluttede eller igangværende projekter i Socialstyrelsen, hvor de er underlagt selvstændigt fokus og evaluering: tidlig opsporing, inddragelse af familie og netværk, indførelse af mere effektive metoder i indsatserne og styrkelse af den faglige ledelse¹⁴.

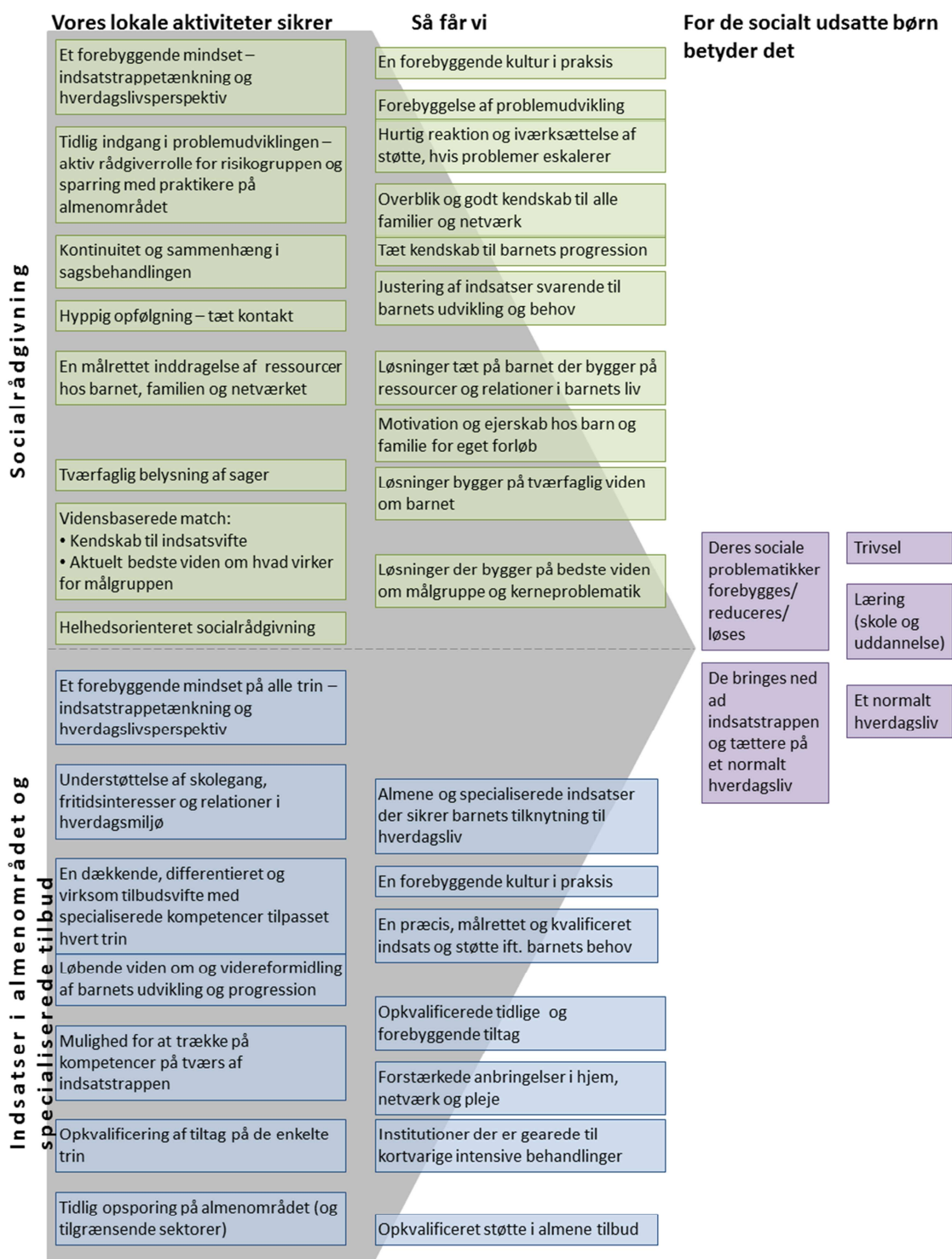
Evalueringen af partnerskabsprojektet har derfor ikke fokus på evaluering af disse enkeltelementer, men på særtræk ved det faglige koncept, som har særlig forandringsteoretisk relevans. Skønt flere enkeltelementer er velkendte fra andre sammenhænge, finder de i partnerskabsprojektet en særlig faglig, helhedsorienteret og strategisk anvendelse, som forudsætter et samarbejde mellem de tre indsatsområder, og som beror på et fælles forebyggende mindset. Formålet er en tidlig forebyggelse af problemudviklingen og inddragelse af barnets hverdagslivsperspektiv i udformningen af løsninger og valg af indsatser.

¹³ Opdateret konceptbeskrivelse er udgivet af Socialstyrelsen i 2018:

<https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/strategisk-ramme-faglig-retning-for-omlaegning-til-en-tidligere-forebyggende-indsats>

¹⁴ I Forebyggelsespakken kan henvises til evalueringen af *Model for tidlig opsporing af socialt udsatte børn* og evalueringen af andre selvstændige familierettede indsatser, der skal styrke kommunens tilbudsvifte for udsatte børn og unge. Herudover kan henvises til projekt *Faglig ledelse og styring af området børn og unge med særlige behov* (vejledninger og værktøjer) samt til projekt *Udbredelse af tre netværks-inddragende metoder* (udbredelse af metoder og udvikling af model for resultatopfølgning).

Figur 5 Forandringsteori for omlægningen



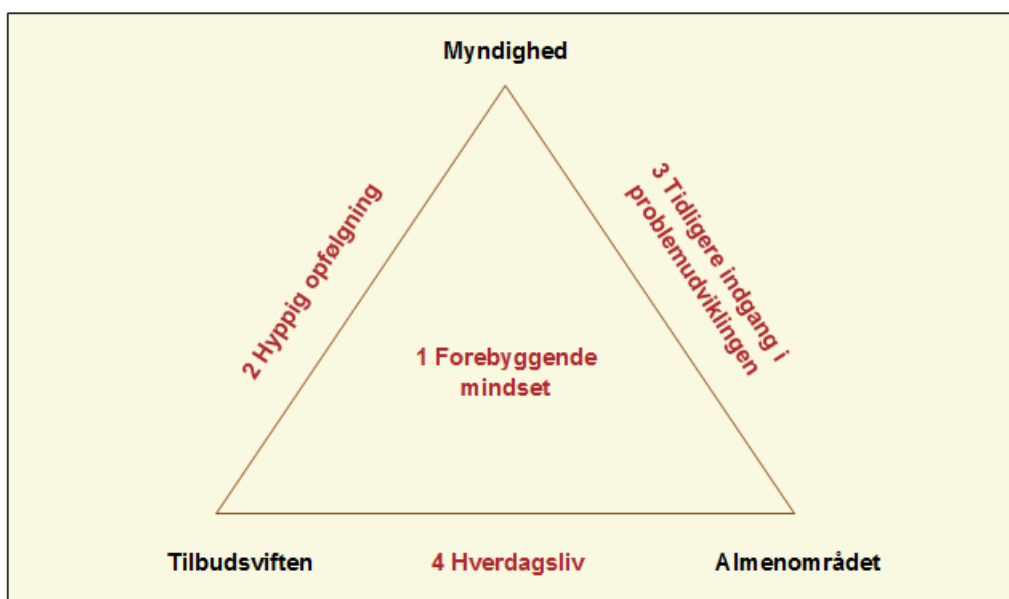
Evalueringen har derfor fokus på områder, som ifølge forandringsteorien er kritiske for gennemførelsen af indsatser tidligere i problemudviklingen og tættere på barnets hverdagsliv. Der er tale om en afgrænsning af evalueringen, som dermed ikke undersøger alle dele af det faglige koncept, hvor alle involverede professionelle – også fx pædagoger og lærere på en skole - skal arbejde ud fra et forbyggende mindset med at understøtte hverdagslivet for barnet eller den unge. Det drejer sig om de følgende fire fokusområder og aspekter af samarbejdet:

- 1) *forebyggende mindset*: både socialrådgivere hos myndighed og udførere hos tilbud anvender en tilgang – et forebyggende mindset repræsenteret ved ”indsatstrappen” – som er udtryk for en fælles forståelse af opgaveløsningen og værdien af løsninger med udgangspunkt i barnets hverdagsmiljø og ressourcerne i dets familie og netværk
- 2) *hyppig opfølgning og tæt kontakt*: socialrådgiverne opretholder en hyppigere og tættere kontakt til barnet og dets familie, så der følges tæt op på progressionen, og så der tages beslutninger om løsninger med udgangspunkt i barnets og familiens ressourcer og behov
- 3) *tidligere indgang i problemudviklingen*: socialrådgiverne indtager en aktiv rådgiverrolle over for risikogrupper og sparrer med fagfolk på almenområdet - så der iværksættes forebyggende tiltag, der bedre kan fastholde barnet i dets almene miljø
- 4) *tilbuddenes understøttelse af et hverdagslivsperspektiv*: tilbuddenes indsatser understøtter barnets skolegang, fritidsinteresser og relationer i hverdagsmiljøet og er rettet mod målet om at styrke barnets tilknytning til et normalt hverdagsliv

Afgrænsningen betyder, at der i evalueringen lægges særligt vægt på myndighed og udførers samarbejde om at finde anderledes løsninger for udsatte børn og familier samt på deres samarbejde med aktører på almenområdet, mens praksis i almenområdet ikke har selvstændigt fokus.

Figur 6 viser, hvordan evalueringens fokusområder forholder sig til de tre ”ben” i omlægningen: myndighed, udførere og almenområdet. Det bliver på denne måde tydeligt, at fokusområde 1 *Det forebyggende mindset* er af en anden og mere overordnet karakter, der skal informere hele omlægningen og de tre aktørers arbejde. De øvrige fokusområder kan ses som akser i samarbejdet mellem de tre aktører.

Figur 6 Omlægningens tre ben og evalueringens forandringsteoretiske fokusområder



Omlægningens komplekse karakter betyder, at samarbejdet på akserne i varierende grad også vil involvere den tredje aktør; fx når almenområdet inddrages i den hyppige opfølgning, og når myndighed ifølge det forebyggende mindset har fokus på understøttelsen af et hverdagsliv i tilrettelæggelsen og opfølgningen på indsatser.

Evalueringen undersøger dels ændringer i brugen af foranstaltninger og indsatser på det samlede område for udsatte børn og unge i kommunerne; dels de processer, faglige og organisatoriske resultater, der inden for hvert af de fire fokusområder har bidraget til ændringerne af det samlede billede.

Evalueringens datagrundlag

Indsamlingen af kvantitative og kvalitative data til den afsluttende evaluering er foretaget i september-november 2017, dvs. hen mod slutningen af den toårige periode for partnerskabskommunernes udviklingsplaner i 2016-2017. Der indgår endvidere data fra Socialstyrelsens midtvejsevaluering, som er indsamlet i oktober 2016.

Slutevalueringens datakilder er kort præsenteret nedenfor. De dækker tilsammen aktørerne på alle tre indsatsområder eller "ben" i Figur 6, men med forskellig tæthed i data og vinkler på de udvalgte fokusområder.

Forandringsteoretiske fokusområder

Kvantitative data

- Survey til ledere og socialrådgivere på myndighedsområdet i 2016 og 2017
- Survey til ledere og medarbejdere ved specialiserede tilbud i 2017

Svarprocenterne for de anvendte surveys er vist i Tabel 1.

Tabel 1 Svarprocenter på surveys hos ledere og medarbejdere ved myndighed og tilbud¹⁵

Svarprocenter (fuld besvarelse)	Myndighed 2016 (okt)	Myndighed 2017 (okt)	Tilbud 2017 (okt-nov)
Haderslev	69 (24/35)	61 (19/31)	91 (32/ 35)
Herning	73 (37/51)	84 (51/61)	68 (73/107)
Hvidovre	78 (18/23)	72 (23/32)	56 (48/85)

Anm: I Haderslev omfatter "Myndighed" også socialrådgivere i rådgivende teams.

Kvalitative data

- Semistrukturerede interviews med ledere på direktør- eller chefniveau
- Semistrukturerede interviews med faglige ledere hos myndighed og tilbud
- Fokusgrupper med faglig ledelse og medarbejdere i myndighed og tilbud
- Semistrukturerede gruppeinterviews af ledelse hos aktører på almenområdet (skole, daginstitutioner og sundhedspleje).
- Dialog og validering af fortolkninger med de tre partnerskabskommuner på to udviklingsseminarer om evalueringens foreløbige fund i forlængelse af hhv. midtvejsevaluering og slutevaluering.
- De kvalitative data er systematisk analyseret ved brug af displays, hvoraf udvalgte anvendes i formidlingen i rapporten i kondenseret form. Et display viser variationen i kvalitative data, men ikke udbredelsen af hver enkelt meningsenhed. De inkluderede udsagn og erfaringer er dermed ikke at betragte som statistisk repræsentative, men anvendes til at pege på interessante temaer og dimensioner, samt forskelle og ligheder.

Øvrige datakilder og dokumenter

- Statusmålinger foretaget af Ankestyrelsen i 2015 og 2017.
- Analyserapporter udarbejdet af Socialstyrelsen for de tre kommuner i 2015.
- Kommunernes udviklingsplaner samt øvrigt skriftligt materiale fra kommunerne.
- Kommunalt indberettede data om sagstal m.m.

Nøgletal for indsatsstrappen, økonomi og trivsel i skolen

- Nøgletal for foranstaltninger og forebyggende indsatser er udregnet på baggrund af anbringelsesstatistikken ved Danmarks Statistik samt kommunalt indberettede data.
- Økonomi: Udgiftsudvikling og merudgifter er opgjort på baggrund af kommunale regnskaber samt kommunens indberetning af forventet regnskab for 2017
- Data for skolefravær og nationale trivselsundersøgelser fra Styrelsen for IT og Læring.

¹⁵ Andel som har besvaret alle de præsenterede spørgsmål. Antallet af respondenter varierer, så fx koordinatorene uden ansvar for egne sager, ikke er blevet præsenteret for spørgsmål om sagsbehandling. Enkelte respondenter har kun besvaret nogle af de præsenterede spørgsmål, og de angivne N for hver item kan derfor være højere end i tabellen.

Det forebyggende mindset

I omlægningens forandringsteori er det forebyggende mindset en grundsten for bevægelsen mod en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i udsatte positioner (Figur 5). I det fælles faglige koncept beskrives det på følgende måde:

”Grundlæggende handler det forebyggende mindset om at sætte tidligere ind med kvalificerede indsatser, der understøtter barnets eller den unges udvikling og tilknytning til hverdagslivet. Dette altid på baggrund af en individuel vurdering af barnets/den unges og familiens behov med udgangspunkt i deres ressourcer og mestringssevne.

Det kræver tæt samspil mellem almenområdet, myndighed og udfører om både tidlig og systematisk opsporing, hyppig opfølgning på iværksatte indsatser og tæt kontakt med barn/ung og familie samt specialiserede indsatser, der understøtter tilknytningen til hverdagslivet.” (Strategisk ramme og faglig retning 2018)

Det forebyggende mindset sætter dermed en fælles faglig retning og understøtter en ensartet praksis på tværs ved at skabe en fælles forståelse for det forebyggende arbejde, hvad enten man er socialrådgiver, medarbejder på almenområdet eller tilknyttet et specialiseret tilbud. I forandringsteorien for opnåelsen af en forebyggende kultur i praksis er et første skridt, at medarbejdere og ledere har taget det forebyggende mindset til sig. Hvis det forebyggende mindset skal guide deres faglige praksis, skal ledere og medarbejdere acceptere og tilegne sig det.

Evalueringen undersøger på denne baggrund, hvilke idealtypiske målbilleder der kan opstilles for arbejdet i myndighed og hos udfører ud fra interviews i de tre partnerskabskommuner. Målbillederne vedrører ikke alle aspekter af arbejdet, men beskriver de væsentligste ændringer i faglig praksis og tilgang, som omlægningen sigter mod. Hensigten med opstillingen af de idealtypiske former for arbejdet er at fremhæve forskellen på ”gammel” og ”ny” arbejdsform for at tydeliggøre, hvilke forskelle ledere og medarbejdere opfatter som de afgørende.

Der ses nærmere på opbakningen til det forebyggende mindset hos medarbejdere og ledere i myndighed samt hos fagfolk ved udførere (specialiserede tilbud). Evalueringen har ikke samme datakilder omkring opbakningen til mindsettet på almenområdet, men almenområdets perspektiver inddrages i kapitlet *Tidligere indgang i problemudviklingen*.

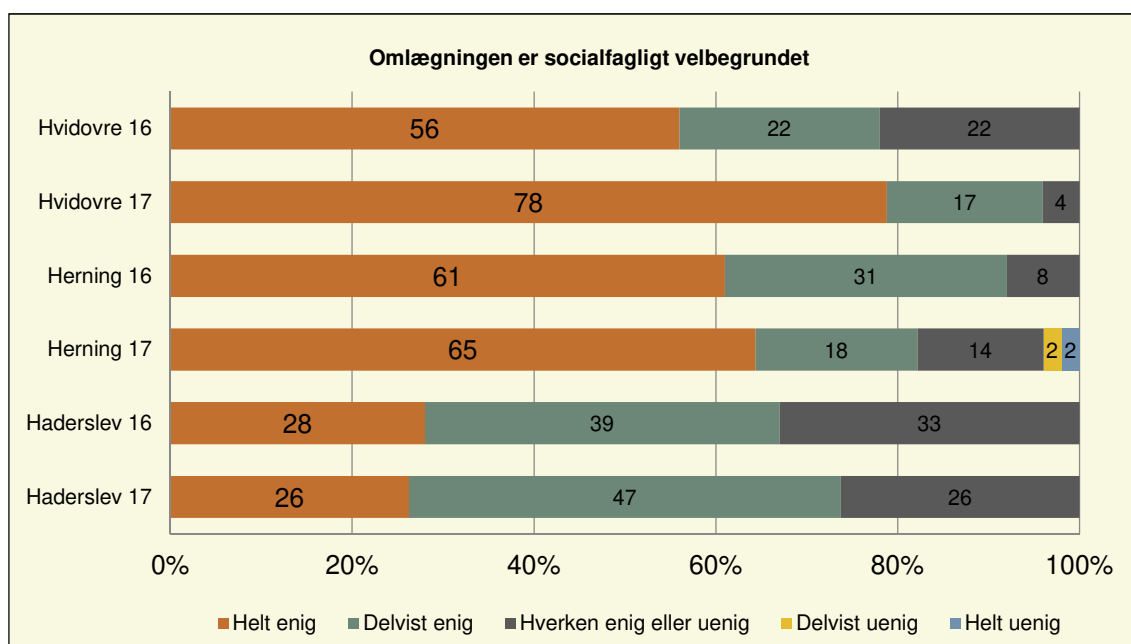
Stor opbakning til omlægningen hos både myndighed og tilbud

Socialrådgivere i myndighed

Der var ved Socialstyrelsens midtvejsevaluering af partnerskabsprojektet i efteråret 2016 stor opbakning til omlægningen hos socialrådgivere i alle tre kommuner. Som det fremgår af Figur 7, er denne opbakning også til stede ved gennemførelsen af slutevalueringen i efteråret 2017. I Hvidovre ses en positiv udvikling i svarene på surveyen hos myndighed. I Haderslev er der et

relativt stabilt billede, om end der ses en lavere opbakning end i de to andre kommuner. I Herning ses en øget spredning fra 2016 til 2017, men i begge år en meget stor andel, der er helt eller delvist enig i, at omlægningen er socialfagligt velbegrundet. Der er med andre ord stadig stor opbakning blandt socialrådgivere til omlægningen og mindsettet.

Figur 7 Udvikling i socialrådgiveres holdning til omlægningen fra midtvejsevaluering til slutevaluering.



Kilde: Survey blandt socialrådgivere i myndighed (jf. s. 20).

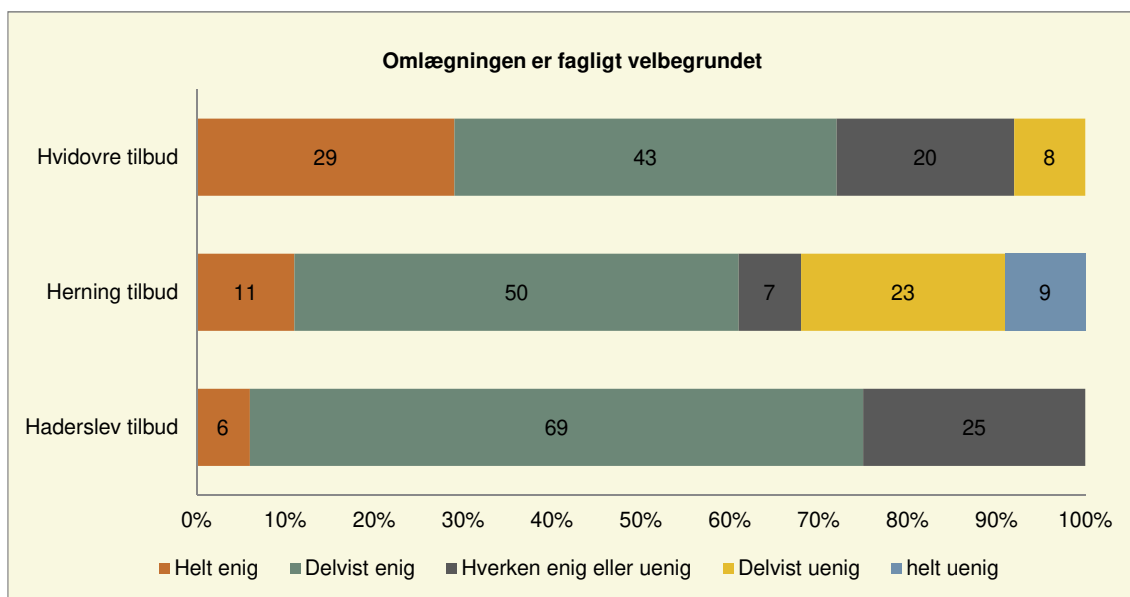
Ledere og medarbejdere ved specialiserede tilbud

Det følger af projektets faglige koncept, at tilbudsviften skal tilpasses, så den afspejler det forebyggende mindset og modsvarer ændringer i efterspørgslen på typer af tilbud og indsatser. I partnerskabskommunerne er denne tilpasning sket både ved oprettelse af nye tilbud, omdefinering af eksisterende tilbud samt lukning af tilbud, der ikke længere var efterspørgsel på, eller som ikke stemte overens med det forebyggende mindset om en tidligere og mere effektiv indsats.

I slutevalueringen er foretaget en survey blandt medarbejdere og ledere ved de kommunale specialiserede tilbud. I Figur 8 ses stor opbakning til omlægningen og mindsettet hos tilbuddene i de tre kommuner, men der er samtidig godt en tredjedel i Herning, som er helt eller delvist uenige i at omlægningen er fagligt velbegrundet.

I Herning er sket tilpasninger af tilbudsviften, som betød omorganiseringer og varsling af opsigelser af medarbejdere ved nogle af de specialiserede tilbud umiddelbart forud for deres besvarelse af surveyen i november 2017. Denne situation kan have haft betydning for svarene på surveyen, der giver et øjebliksbillede af oplevelser og holdninger hos respondenterne.

Figur 8 Holdning til omlægningen – fagfolk ved specialiserede tilbud.



Anm: N (Haderslev)=32, N(Herning)=74, N(Hvidovre)=49. Data fra surveyen (jf. s. 20).

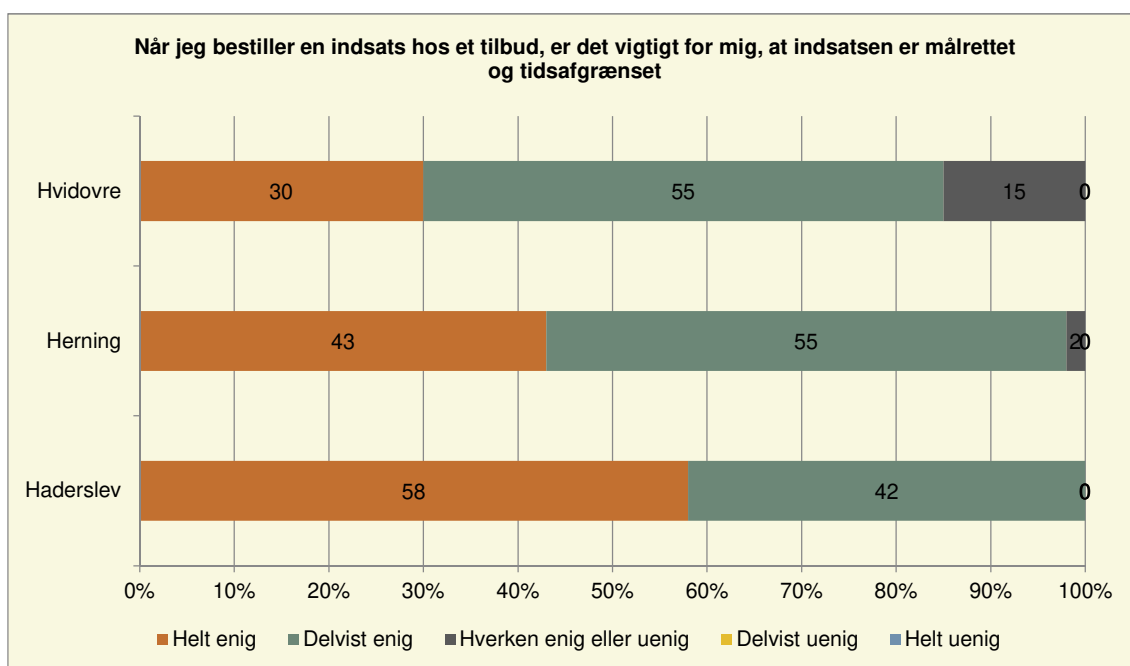
Socialrådgivere har fokus på tidsafgrænsede mål, fagfolk i tilbud er mere forbeholdne

Fokus på udvikling for barn/ung og familie og dermed progression i sagerne er centralt i det forebyggende mindset, hvilket giver behov for tydelige og tidsafgrænsede mål for arbejde. Figur 9 viser, at socialrådgivere i de tre kommuner i høj grad har tilegnet sig denne del af mindsettet. 85-100 pct. af respondenterne i de tre kommuner er helt eller delvist enige i at have dette fokus, mens ingen er uenige.

Af Figur 10 fremgår, at der på tværs af alle tre kommuner er mellem 28 og 58 pct. af medarbejdere og ledere hos tilbuddene, som er helt eller delvist enige i, at fokus på de målrettede indsatser *ikke* giver dem nok plads til fagligt solidt arbejde¹⁶. Her kan den nylige omorganisering af tilbudsviften i Herning igen have betydning for besvarelsene, men der er ikke megen forskel fra Haderslev, når de samlede andele af de positive og negative besvarelser betragtes. Svarene kan være et udtryk for, at tilbuddene overordnet er positive over for mindset og omlægning, men at der enten ikke er fuld enighed om netop denne del af mindsettet, eller at der er en usikkerhed om, hvad det målrettede og tidsafgrænsede arbejde kan komme til at betyde i praksis.

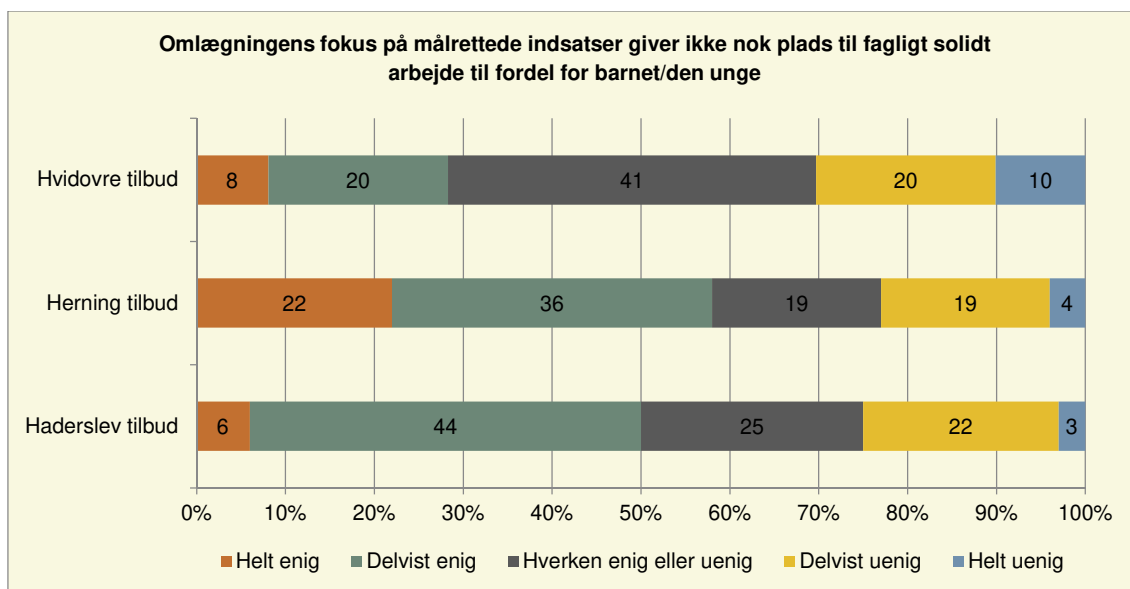
¹⁶ Af metodiske årsager er der i surveyen stillet spørgsmål om enighed i både positivt og kritisk formulerede udsagn for eksplicit at give plads til både positive og kritiske holdninger til omlægningen og mindsettet.

Figur 9 Socialrådgiveres fokus på målrettede og tidsafgrænsede indsatser.



Anm: N (Haderslev)=19, N(Herning)=44, N(Hvidovre)=20. Data fra survey (jf. s. 20).

Figur 10 Specialiserede tilbuds vurdering af, om de målrettede indsatser giver nok plads til fagligt solidt arbejde.



Anm: N (Haderslev)=32, N(Herning)=73, N(Hvidovre)=49. Data fra survey (jf. s. 20).

Til videre refleksion

Evaluator vurderer, at der bør være en opmærksomhed på, hvad en bekymring hos fagfolk ved tilbuddene består i mht. det målrettede og tidsafgrænsede arbejde. Herefter kan det overvejes, hvordan bekymringen kan imødekommes eller håndteres inden for omlægningens faglige koncept.

Store forskelle i oplevelsen af medindflydelse på omsætning til egen praksis

Det har været et mål for de tre partnerskabskommuners udviklingsarbejde, at faglige ledere, socialrådgivere i myndighed og fagfolk ved de specialiserede tilbud tilegnede sig det mindset og de faglige principper, som er grundlaget for omlægningen på det specialiserede børneområde.

I Haderslev er gennemført kurser på tværs af faggrupper for at skabe en fælles faglig forståelse af omlægningen og de nye samarbejdsformer; og det samme gælder i Hvidovre, hvor der på fælles opstartsdage, statusmøder og tværgående temadage for ledere og medarbejdere i myndighed og tilbud er arbejdet med at beskrive omsætningen af det forebyggende mindset til faglig praksis.

I Herning har omlægningen bestået i en udrulning af Herningmodellen - baseret på modellen og erfaringerne fra pilotprojektet. Her har det derfor i højere grad ligget fast på forhånd, hvordan omsætningen af mindsettet til praksis skulle ske. Der er bl.a. afholdt temadage med det formål at skabe en fælles forståelse af det forebyggende mindset og af kerneopgaven på tværs af ledere i Center for Børn og Forebyggelse og på tværs af medarbejdere og ledere i myndighed, almenområde og tilbudsvifte. Derudover er der gennemført aktiviteter til introduktion af nye medarbejdere til Herningmodellen.

Socialrådgivere og fagfolk i tilbud har i en survey svaret på, hvorvidt de oplever at have medindflydelse på, hvordan omlægningen omsættes i deres daglige praksis. Skønt oplevelsen af medindflydelse herpå ikke entydigt kan tolkes som indikator for opbakning til omlægningen eller tilegnelse af det forebyggende mindset, kan oplevelsen af medindflydelse antages at øge sandsynligheden for en holdbar ændring af den enkeltes praksis. Ledelsen i myndighed i de tre kommuner angiver, at det ikke er til forhandling *om* der skal arbejdes efter mindsettet, men at det kan drøftes *hvordan* den nye tilgang omsættes til konkret praksis.

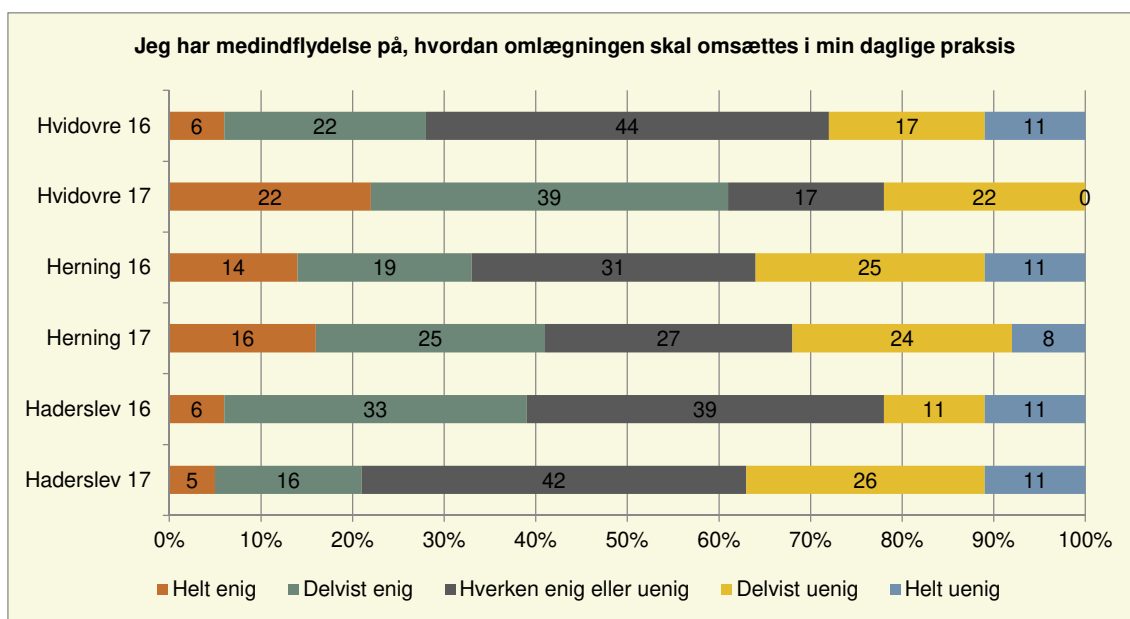
Socialrådgivere i myndighed

Det fremgår af Figur 11, at socialrådgivere i Hvidovre i 2017 i markant højere grad end i 2016 oplever at have medindflydelse på, hvordan omlægningen skal omsættes. Af lederinterviews fremgår det, at man i 2017 har haft stort fokus på dialog med medarbejdere i myndighed om, hvordan de nye arbejdsformer giver værdi i deres daglige arbejde, fx hvad angår standarder og retningslinjer for den hyppige opfølgning.

I Herning ses en lille positiv udvikling, mens det er gået tilbage med oplevelsen af medindflydelse i Haderslev. Interviews med ledere i Herning viser, at arbejdet med udrulning efter en pilottest har en anderledes karakter, hvor flere strukturer og arbejdsgange er udviklet og ligger fast. Der kan dermed opleves et mindre rum for medindflydelse på omsætningen til egen praksis i forbindelse med en udrulning efter en pilotfase. I midtvejsevalueringen pegede ledere ligeledes på, at der skal være fokus på at sikre ejerskab, når alle ikke er med til at udvikle det nye.

I Haderslev oplyser ledelsen i myndighed i interviews, at man i løbet af 2017 har udøvet en tættere ledelse omkring sagsbehandlingen, hvilket kan opfattes som en indskrænkelse af den enkeltes medindflydelse på omsætningen af omlægningen i deres daglige praksis.

Figur 11 Udvikling i socialrådgiveres oplevelse af medindflydelse på omsætningen af omlægningen til egen daglig praksis.

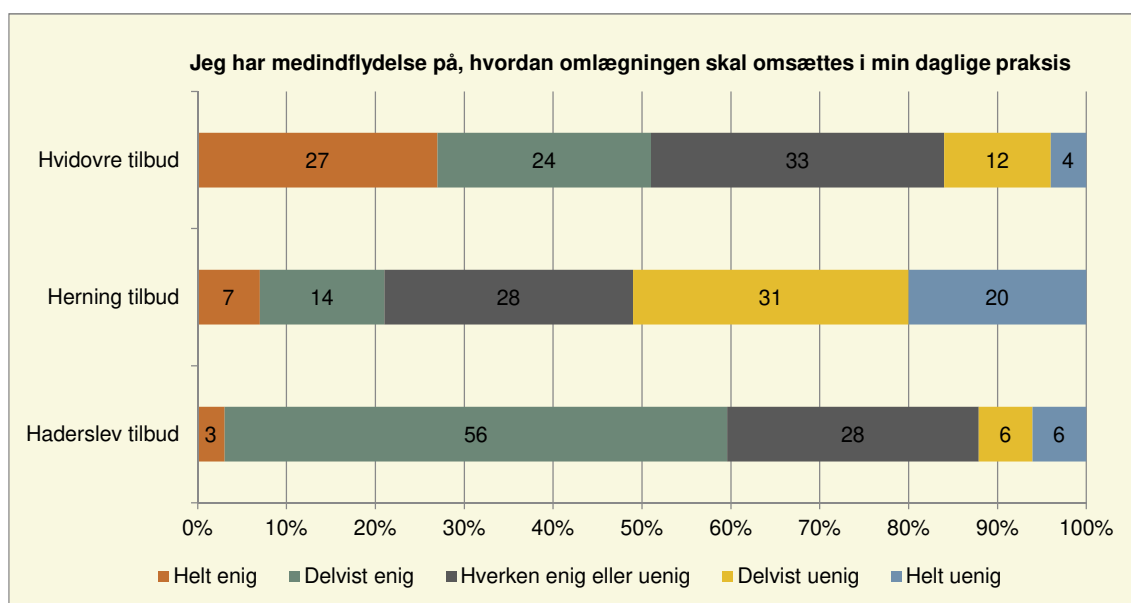


Anm: Data fra survey (jf. s.20).

Fagfolk ved specialiserede tilbud

Figur 12 viser oplevelsen af at have medindflydelse på omsætningen af omlægningen til daglig praksis hos fagfolk i de specialiserede tilbud. I Herning ses, at 21 pct. er enige eller delvist enige i at have medindflydelse på omsætningen til egen daglig praksis. Besvarelsen er givet kort efter varslingen af den nævnte omlægning og omorganisering af kommunens tilbud, hvilket kan være en medvirkende årsag til de lave andele. I Hvidovre og Haderslev er der en væsentlig større andel, som er helt eller delvist enige i at have medindflydelse; her er over halvdelen af respondenterne helt eller delvist enige.

Figur 12 Tilbuds oplevelse af medindflydelse på omsætningen af omlægningen til egen praksis



Anm: N (Haderslev)=32, N(Herning)=74, N(Hvidovre)=49. Data fra survey (jf. s. 20).

Til videre refleksion

Ændringer i tilbudsviftens organisering og indhold kan følge som led i en omlægning til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats. Evaluator vurderer, at det kan være nyttigt at reflektere over, hvordan en omorganisering kan foregå på en måde, så ejerskab og opbakning bevares hos de medarbejdere, der skal gennemføre omlægningen og udmønte det faglige koncept i forlængelse af omorganiseringen.

Omlægningen medfører nye idealer for arbejdet med børn og unge i udsatte positioner

Målbillede for arbejdet i myndighed

På baggrund af interviews og dialog med de tre partnerskabskommuner er nedenfor opstillet et idealtypisk målbillede for arbejdet i myndighed som følge af omlægningen (Tabel 2). Målbilledet beskriver, hvordan den nye måde at arbejde på adskiller sig fra tidligere, når den fungerer bedst. Da udgangspunktet er forskelligt, kan en given myndighedsafdeling eller socialrådgiver i større eller mindre grad leve op til elementerne i målbilledet allerede ved begyndelsen af en omlægning. Hensigten med målbilledet er at stille forskellene på den "gamle" og den "nye" måde at arbejde på så skarpt op, at det bliver tydeligt, hvilke forandringer i arbejdsmåde, der opfattes som nødvendig for omlægningen til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats. Målbilledet skal derfor ikke opfattes som en fuld beskrivelse af arbejdet som socialrådgiver i myndighed, men en fremhævelse af centrale ændringer, som omlægningen sigter mod.

I interviews peger ledere og medarbejdere på, at omlægningen kræver, at socialrådgiverne skal kunne tilrettelægge arbejdet anderledes og mere fleksibelt end før. Det kan fx ske ved at følge

en ung hen til et tilbud og tage en snak på vejen derhen frem for på et kontor. På den måde anvender socialrådgiveren tiden med den unge til afdækning af dennes ønsker og behov samtidig med, at socialrådgiveren understøtter den indsats, den unge modtager. Den tættere kontakt til barnet/den unge og familien ses af både ledere og medarbejdere i myndighed og i de specialiserede tilbud som væsentlig for, at socialrådgiveren har fingeren på pulsen vedrørende sagens udvikling, ligesom der er fokus på at socialrådgiverne har mulighed for at foretage hyppigere opfølgninger på mål og indsatser og et evt. behov for justeringer.

De hyppigere opfølgninger medfører et behov for, at socialrådgiverne kan justere hurtigt på baggrund af opfølgningen. Både fagfolk i tilbud og socialrådgivere peger i interviews på, at det giver stor værdi når det er muligt at handle hurtigt. Det har kommunerne arbejdet med at understøtte på forskellig vis; fx ved at det kun er komplekse sager, der skal forelægges et centralt visitationsudvalg, og at teamledere og socialrådgivere får øgede handlekompetencer. Rammerne for det daglige arbejde skal understøtte, at der arbejdes proaktivt i alle sager, frem for at det er problemniveauet i sagerne, der er styrende for arbejdsgangen.

Omlægningens fokus på inddragelse og en ressourceorienteret tilgang i omlægningen tilsiger en systematisk inddragelse af barnet/den unge, familie og netværk. Det har de tre kommuner valgt at understøtte med konkrete redskaber og metoder som genogrammer, netværkskort, inddragende netværksmøder, Familierådslagning eller Signs of Safety. Socialrådgiverne skal blive mere tilgængelige for familierne såvel som for samarbejdspartnere i tilbud og almenområdet. Det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde er centralt for at arbejde tidligt forebyggende, og de tre kommuner arbejder på forskellig vis med socialrådgivere i en fremskudt position på almenområdet.

Tabel 2 Forskelle i idealtypiske billeder af arbejdet i myndighed

	Den "gamle" måde at arbejde på	Den "nye" måde at arbejde på
Måden at tænke socialfagligt arbejde på	Socialrådgivere som bestillere, der primært visiterer til specialiserede indsatser.	Socialrådgivere er i tættere kontakt med barn/ung og familie og skal i højere grad sammen med udfører og almenområdet spille en rolle i at få indsatsen til at lykkes.
Inddragelse	Begrænset og ofte ikke systematisk inddragelse af udvidet netværk.	Øget fokus på ressourcer samt afdækning og inddragelse af netværket. Systematik sikres via inddragende metoder og konkrete redskaber.
Opfølgning	Lovpligtige opfølgninger.	Hyppigere opfølgning og tæt kontakt, så det er muligt at justere indsatsen løbende.
Flow i den enkelte sag	Central visitationsenhed træffer afgørelser.	Procedurer understøtter fremdrift samt hurtig justering i den enkelte sag. Fx øgede bevillingskompetencer.

	Den "gamle" måde at arbejde på	Den "nye" måde at arbejde på
Tilgængelighed og tværfagligt samarbejde	Fast telefontid / begrænset tilgængelighed for borgere og samarbejdspartnere.	Øget tilgængelighed for borgere og samarbejdspartnere: mobiltelefon, nye organiseringer og mødefora samt faste dage/tider på skoler/dagtilbud i fremskudt position. Tværfagligt samarbejde er en central del af at arbejde tidligt forebyggende.
Rammerne for det daglige arbejde	Fokus er primært på sager, der "larmer".	Der arbejdes proaktivt i alle sager.

Anm: Justeret fra en tidligere version i midtvejsevalueringen på baggrund af interviews og input fra de tre partnerskabskommuner.

Målbillede for arbejdet i de specialiserede tilbud

Et tilsvarende målbillede for forandringen i arbejdsmåden i de specialiserede tilbud er opstillet i Tabel 3. På baggrund af partnerskabets konceptbeskrivelse og interviews i de tre kommuner vises, hvordan den "nye" måde at arbejde på i tilbuddene adskiller sig fra den tidligere praksis, når den fungerer bedst. Målbilledet beskriver arbejdet på tværs af tilbudsviften fra det forebyggende tilbud til forskellige typer af anbringelser, og det er vigtigt at pointere, at et tilbud eller en medarbejder i større eller mindre grad allerede kan leve op til det tilsigtede ved begyndelsen af en omlægning. Hensigten er at opstille forskellene på den "gamle" og den "nye" måde at arbejde på så skarpt, at det bliver tydeligt, hvilken forandring i arbejdsmåde der opfattes som nødvendig for omlægningen til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats. Igen skal målbilledet ikke opfattes som en fuld beskrivelse af arbejdet i tilbuddene, men en fremhævelse af centrale ændringer, som omlægningen sigter mod.

Omlægningens forebyggende mindset kræver væsentlige ændringer i arbejdsformen ved tilbuddene. Den nye måde at arbejde på kræver fokus på en systematisk inddragelse af forældre og barnet eller den unges udvidede netværk, fx ved at de har selvstændige roller og ansvar i forbindelse med indsatsen. Den faglige retning i konceptet er en bevægelse fra, at indsatsen, der tidligere har fundet sted i specialiserede rammer, nu i højere grad foregår i det hverdagsmiljø, som barnet skal være en del af og kunne begå sig i. Det kan fx ske ved, at indsatsen foregår i hjemmet/i et hjemligt miljø og/eller i samarbejde med dagtilbud eller skole. Det gælder både anbringelser såvel som forebyggende indsats og fx familiebehandling, der nu oftere foregår andetsteds end fx i et familiehus.

Der vil være forskel på, i hvilken grad der er tale om en ændring, alt efter hvordan praksis på et tilbud ser ud forud for en omlægning. Nogle evidensbaserede familieprogrammer har fx forældreinddragelse som en integreret del af deres metode, og indsatsen i sundhedsplejen har tradition for at foregå i hjemmet. Det nye kan her være en styrkelse af tværsektorielt samarbejde og koordinering af indsatsen og helhedsorienterede løsninger for hele familien.

Indsætterne vil oftest være tidsbegrænsede, men kan have mål på kort eller længere sigt, i det omfang loven og barnets behov og ressourcer tilsiger det. Det betyder, at en indsats godt kan vare i længere tid, men ikke uden jævnlig opfølgning på, om den skaber progression for barnet

eller den unge. Det kræver at medarbejderne i tilbuddene aktivt samarbejder med socialrådgivere i myndighed om at følge op på mål og progression i barnets/den unges udvikling, og at de forholder sig til behovet for en evt. justering af mål eller indsats.

I anbringelsessager er der fokus på, om og hvordan barnet evt. kan vende tilbage til sit hverdagsmiljø samt på at barnet eller den unge kan bevare en tilknytning til et almindeligt hverdagsliv under anbringelsen. Hensigten er at styrke barnet/den unges egne varige relationer, fx ved at understøtte familieaspektet, skolegang og fritidsinteresser sideløbende med foranstaltningerne.

Tabel 3 Forskelle i idealtypiske billeder på arbejdet i specialiserede tilbud

	Den "gamle" måde at arbejde på	Den "nye" måde at arbejde på
Forældre-inddragelse	Begrænset eller ikke altid konsekvent inddragelse af forældre (med mindre det ligger i metoden).	Forældrene bidrager til løsningen for barnet eller den unge. Forældre får et selvstændigt indsatsfokus.
Arbejdsfokus	Primære arbejdsfokus er inden for det specialiserede miljø (fx center eller anbringelsessted).	Primære arbejdsfokus er i et hverdagsmiljø, hvor barnet skal lære at begå sig.
Anbringelser	Fokus på målet om stabile anbringelser.	Fokus på progression i barnet/den unges udvikling og tilknytning til et hverdagsliv.
Institutioner	De professionelle fagfolk udgør de primære relationer for de anbragte børn og unge.	De professionelle fagfolk udgør midlertidige relationer, og et fokus for indsatsen er at bevare og styrke de anbragtes egne og permanente relationer.
Indsatser	Langvarige indsatser med langsigtede mål.	Som udgangspunkt tidsbegrænsede indsatser med mål på kort eller længere sigt efter behov. Hyppig og aktiv opfølgning på, om mål eller indsats skal justeres.

De nye måder at arbejde på stiller nye krav til både myndighed og udførere

Både for medarbejdere i myndighed og i de specialiserede tilbud gælder det, at de nye måder at arbejde på, som eksemplificeret i målbillederne, kræver andet og mere end at bakke op om mindsettet og omlægningen, for at føre til reelle ændringer i praksis. I læringsmodeller skelnes ofte mellem kvalifikationer på disse tre niveauer:

- *mindset (holdninger og værdier)*
- *skill set (viden og kompetencer)*
- *toolset (teknikker og redskaber).*

Idéen er, at man som fagperson har brug for konkrete redskaber (tools), men for at kunne anvende dem efter hensigten, skal man have de rette kompetencer (skill set); og for at vide, hvilke af sine kompetencer, man skal anvende i en given situation, skal man have det rette mindset.

Den nye arbejdsform som myndighedspersoner, der spiller en rolle for barnet/den unge og understøttelsen af indsatsen, stiller andre krav til socialrådgivernes kvalifikationer. Besvarelserne af surveyen viser en høj motivation til at arbejde efter omlægningens forebyggende tilgang både i 2016 og 2017. Samtidig peger ledere og medarbejdere ved midtvejsevalueringen dog på, at man som socialrådgiver ikke blot skal acceptere og tage *mindsettet* til sig, men også have de rette *kompetencer* for at omsætte det til den nye måde at arbejde på, ligesom man skal kunne mestre konkrete faglige *teknikker* og redskaber til fx at gennemføre et inddragende netværksmøde (Display 1).

For at kunne imødekomme omlægningens prioritering af et helhedsorienteret fokus på barn/ung og familie, kan der være behov for, at det er den samme socialrådgiver, der har ansvaret for alle sager vedrørende familien. Socialrådgiveren kan i så fald have behov for kompetencer og teknikker til gennemførelse af børnesamtaler med både mindre og større børn.

For de specialiserede tilbud peger interviews på, at der også her ud over mindsettet kan være behov for ny viden, kompetencer og teknikker for at kunne arbejde efter hensigten. I interviews med ledere af tilbud peges der på, at mange tilbud også inden omlægningen har haft en fast praksis om inddragelse af familie og netværk som en central del af indsatsen for et barn eller en ung; fx i familierettede programmer eller pædagogisk støtte, der kunne foregå i hjemmet. I andre tilfælde er det et større skridt at skulle tænke familien og netværket ind i deres indsats.

På døgninstitutioner har perspektivet tidligere i højere grad været, at de fagprofessionelle udgjorde de primære relationer i barnets liv. Dette arbejdsfokus har som følge af den nye arbejdsmåde flyttet sig til i højere grad at inddrage familie og netværk i andre arenaer.

Derudover betyder de hyppige opfølgninger og fokus på progression i barnets eller den unges udvikling, at der for alle typer af indsatser og foranstaltninger bør arbejdes systematisk med at dokumentere resultater af ens indsats og forholde sig til behovet for justeringer. Tilbuddene anvender forskellige redskaber hertil. Et af dem er Feedback Informed Treatment (FIT), hvilket en case i kapitlet: *Hyppig opfølgning og tæt kontakt* ser nærmere på.

Display 1 viser en kondensering af udsagn fra ledere og medarbejdere i myndighed om deres erfaringer i arbejdet med at omsætte det forebyggende mindset i deres faglige praksis.

Display 1 Den nye måde at arbejde på kræver både mindset, skill set og toolset – meningskondensering af udsagn fra myndighed på tværs af de tre kommuner.

	Mindset (holdninger og værdier)	Skill set (viden og kompetencer)	Toolset (mestring af teknikker og redskaber)
Ledelse	<p>Tro på værdien af at arbejde ud fra hverdagslivs-perspektivet.</p> <p>Tværfaglighed: samarbejdsvilje og respekt for andre faggruppers faglighed og vurdering.</p>	<p>Godt relationsarbejde i forbindelse med inddragelse af borgerne.</p> <p>Kreativitet og fleksibilitet i sammensætningen af løsninger.</p>	<p>Redskaber til afdækning af ressourcer og inddragelse samt samtaleteknikker til fx børnesamtaler.</p>
Medarbejdere	<p>Man skal tro på værdien af at komme tæt på familierne, lære dem at kende og arbejde på at børnene kan have så almindelig en hverdag som muligt.</p> <p><i>Hvis du ikke er åben, nysgerrig, og har lyst til hele tiden at samarbejde, være tværfaglig og have rigtigt megen borgerkontakt, så skal du ikke være her i kommunen.</i></p>	<p>Evne til at håndtere relationer i forbindelse med inddragelse af barn og forældre:</p> <p><i>Det kræver mere at sætte sig op som menneske nu, end dengang hvor man kun skulle mødes med dem to gange om året.</i></p> <p>Erfaring:</p> <p><i>Det er svært at skelne om det er svært fordi jeg er nyuddannet, eller om det skyldes modellen [omlægningen].</i></p>	<p>Redskaber er nødvendige</p> <p><i>Kurserne til inddragende netværksmøder var meget teoretiske, vi fik ikke viden om hvordan man udfører det i praksis.</i></p> <p>Redskaber er ikke nok i sig selv</p> <p><i>Vi har fået mange kurser, genogrammer og netværkskort. Men hvis man havde nogle flere timer til at lære familierne at kende, så kunne det måske lade sig gøre.</i></p>

Anm: Let revideret display fra midtvejsevalueringen, der viser variationen i udsagn fra myndighed. Kursivering angiver citater, og ellers er der tale om meningskondensering på tværs af citater fra de tre partnerskabskommuner.

Ankestyrelsens statusmåling

Ankestyrelsen vurderer i 2017 i en statusmåling af 20 sager i hver af de tre kommuner, at alle tre kommuner i tilstrækkelig grad inddrager og samarbejder med forældre i forbindelse med sagsbehandlingen både inden og efter en afgørelse om indsats eller foranstaltning. Alle tre partnerskabskommuner formår derudover at inddrage barnet tilstrækkeligt, der hvor det er relevant samt har et tilstrækkeligt helhedsorienteret fokus på barnet og familiens udfordringer og særlige behov. Når det kommer til afdækning og inddragelse af det private netværk udpeges det dog både i 2015 og i 2017 som et udviklingspunkt for alle tre kommuner.

Til videre refleksion

Evaluators vurderer, at det er vigtigt at forholde sig ikke blot til indarbejdelsen af et nyt mindset, men også til de kompetencer og evt. redskaber eller teknikker, som medarbejdere i forskellige enheder har behov for i forbindelse med omlægningen.

Her kan det være relevant at spørge: *Er der områder eller enheder hvor en omlægning udgør en større forandring i arbejdsformen, og hvordan kan denne forandring understøttes?*

Delkonklusioner

Der er stor opbakning til det forebyggende mindset og omlægningen til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats hos medarbejdere ved både myndighed og tilbud, som oplever omlægningen som fagligt velbegrundet. Samtidig viser svar fra surveys ved de specialiserede tilbud, at der især i Haderslev og Herning hos nogle fagfolk er en bekymring mht. om omlægningens fokus på målrettede indsatser giver tilstrækkelig mulighed for et fagligt solidt arbejde til fordel for barnet/den unge. Svarene kan være et udtryk for, at fagfolk ved tilbuddene overordnet er positive over for mindset og omlægning, men at der enten ikke er fuld enighed om specifikke dele af mindsettet, eller at der er usikkerhed hos nogle om, hvad omlægningens fokus på det målrettede og tidsafgrænsede arbejde kan komme til at betyde i praksis. Endvidere kan en nylig omorganisering af tilbudsviften i Herning have betydning for besvarelserne.

Der er store forskelle på tværs af kommuner og aktører i oplevelsen af medindflydelse på omsætningen af omlægningens forebyggende mindset til egen daglig praksis. Størst medindflydelse opleves af medarbejdere hos myndighed i Hvidovre Kommune og hos de specialiserede tilbud i Haderslev Kommune. Skønt oplevelsen af medindflydelse ikke entydigt kan tolkes som indikator for tilegnelsen af det forebyggende mindset, kan den antages at øge sandsynligheden for en holdbar ændring af den enkeltes praksis i overensstemmelse med omlægningen.

Det er de tre kommuners erfaring, at det kræver et længerevarende fokus at indarbejde det forebyggende mindset i organisationen. Omlægningen beror dog på andet og mere end et nyt og forebyggende mindset. De nye arbejdsformer for socialrådgivere og fagfolk betyder også, at de kan få brug for nye eller anderledes kompetencer og redskaber for at omsætte mindsettet i praksis, fx ved afholdelse af inddragende netværksmøder.

Hyppig opfølgning og tæt kontakt

I forandringsteorien for omlægningen er hyppig opfølgning og tæt kontakt et centralt middel til løbende at sikre en indsats med udgangspunkt i barnets behov og udvikling. I det fælles konceptuelle grundlag i partnerskabet er formålet med hyppig opfølgning og tæt kontakt beskrevet på følgende måde:

”Systematik i sagsbehandlingen sikrer, at alle sager følges tæt, så der kan tages fat om problemer, før de eskaleres. Dermed er det muligt for socialrådgiveren struktureret at arbejde forebyggende og være på forkant frem for, at det er problemniveauet i sagerne, der er styrende for arbejdsgangen. Socialrådgiveren skal følge barn/ung og familie tæt for at understøtte progression og løbende kunne tilpasse indsatsen i takt med barnets udvikling. Dette kræver hyppigere opfølgning i alle sager og en tæt kontakt til barn og familie. (Strategisk ramme og faglig retning 2018)

Med udgangspunkt i ovenstående samt udlægninger i interviews med de tre partnerskabskommuner forstår evaluatoren forskellen på opfølgning og tæt kontakt på følgende måde:

- Opfølgning indebærer en opfølgning på barnets handleplan - hvor barn/ung og alle relevante parter er inddraget, og det formelle formål er at følge op på konkrete mål og resultater samt tage stilling til, hvorvidt indsatsen/foranstaltningen skal fortsætte, justeres eller afsluttes.
- Den tætte kontakt vedrører en bilateral kontakt mellem socialrådgiver og barn/ung og familie udover de egentlige opfølgninger, så socialrådgiveren løbende har føling med behovet for opfølgning samt evt. kan guide barnet og familien til andre fagfolk, der kan besvare eller afhjælpe løbende spørgsmål og udfordringer.

De tre partnerskabskommuner arbejder hver med et sæt retningslinjer og standarder for opfølgningen, som tilsiger en hyppigere opfølgning i alle sager end krævet i lovgivningen. Dette skal sikre systematik og fokus på progressionen i alle sager, og ikke kun i akutte sager, der påkalder sig særlig opmærksomhed.

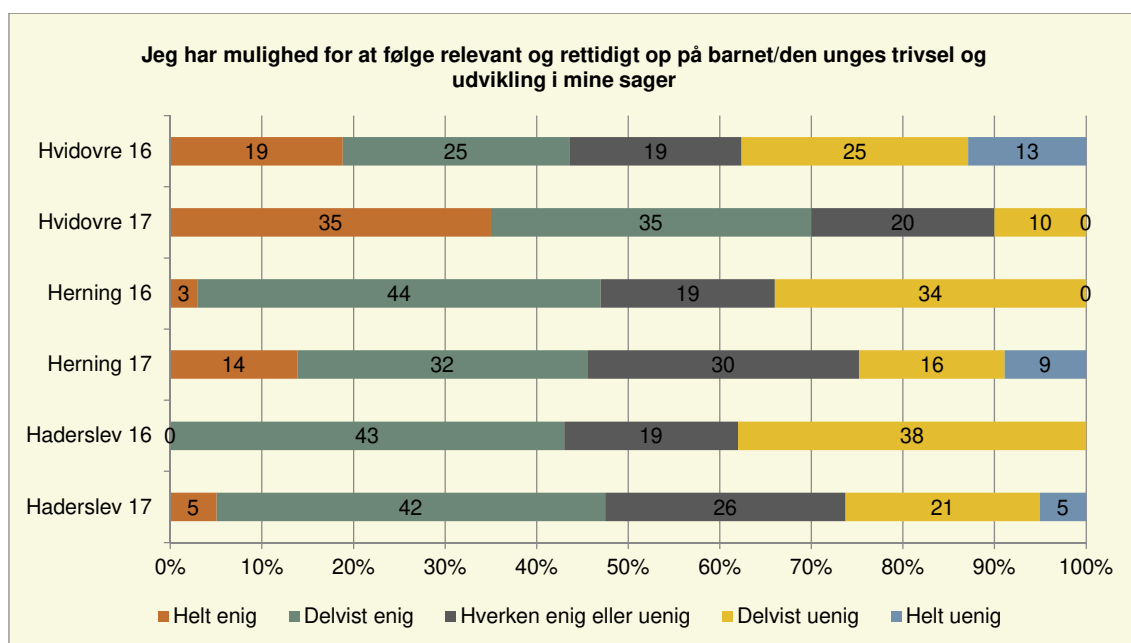
Evalueringen undersøger på denne baggrund erfaringer med at arbejde med hyppig opfølgning og tæt kontakt hos medarbejdere og ledere i myndighed samt på udførersiden i specialiserede tilbud til børn og unge i udsatte positioner.

Forskelle i oplevelsen af at kunne følge op og have tæt kontakt

Efter indførelsen af nye faglige retningslinjer, som tilsiger hyppigere opfølgning end loven foreskriver, har myndighedssocialrådgivere i de tre kommuner i en survey svaret på spørgsmål om deres oplevelse af muligheden for at følge relevant og rettidigt op i sagerne.

Der ses en positiv udvikling fra surveyen i 2016 til surveyen i 2017, men også forskelle på tværs af kommunerne. I Haderslev og Herning er der i 2017 omkring en fjerdedel af socialrådgiverne, som angiver, at de ikke har mulighed for at følge relevant og rettidigt op i deres sager i overensstemmelse med kommunens faglige retningslinjer for hyppigere opfølgning end loven kræver (Figur 13). Den største udvikling ses i Hvidovre, hvor 70 pct. i 2017 er helt eller delvist enige i, at de har mulighed for at følge relevant og rettidigt op. En forklaring på den positive udvikling kan være, at socialrådgivere i interviews i 2016 fortalte, at der i forbindelse med en gradvis indfasning af standarder for opfølgning i Lige Muligheder i Hvidovre kunne være usikkerhed om, hvad der blev forventet af dem på tværs af deres sagsstamme. Denne usikkerhed er væk i 2017.

Figur 13 Udvikling i socialrådgiveres oplevelse af muligheden for opfølgning efter indførelsen af nye kommunale standarder (jf. anmærkning nedenfor).



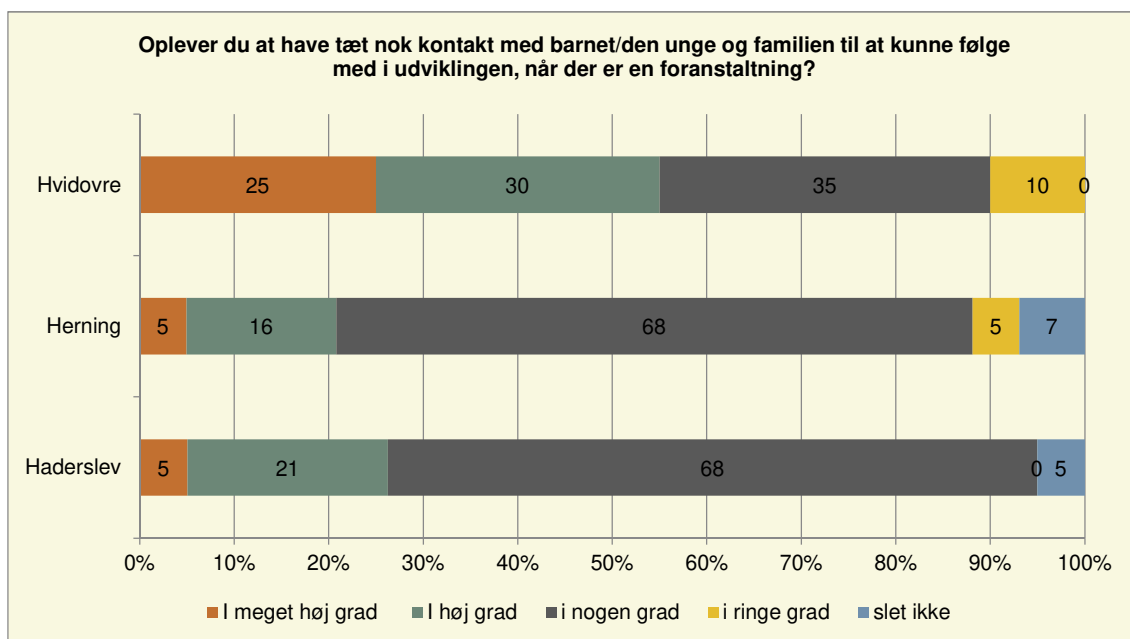
Anm: Det skal bemærkes, at de kommunale retningslinjer kræver hyppigere opfølgning end loven foreskriver, og at surveyen derfor ikke undersøger, hvorvidt kommunerne overholder lovgivningen. Ankestyrelsen har foretaget en statusmåling, der bl.a. vedrører opfølgningen i sagerne, jf. s. 50.

Kilde: Data fra survey (jf. s.20). N, 2016: Haderslev=21, Herning=32, Hvidovre=16. N, 2017: Haderslev=19, Herning=44, Hvidovre=20.

Udover de konkrete opfølgninger, hvor de relevante parter inddrages i at følge op på mål og resultater af indsatsen, peger forandringsteorien og det faglige koncept på, at socialrådgiveren skal have en tæt kontakt med barnet/den unge og familien og for at følge udviklingen tæt og kunne agere hurtigt på behovet for justeringer.

Som det fremgår Figur 14 er besvarelserne i alle tre kommuner her overvejende positive med relativt små andele, der i ringe grad eller slet ikke mener, de har tilstrækkelig tæt kontakt til barn/ung og familie. Igen er svarene mest positive i Hvidovre, hvor over halvdelen af rådgiverne i meget høj eller høj grad oplever, at de har tilstrækkelig tæt kontakt. Haderslev har dog den laveste andel af rådgivere, der i ringe grad eller slet ikke mener, de har tæt nok kontakt.

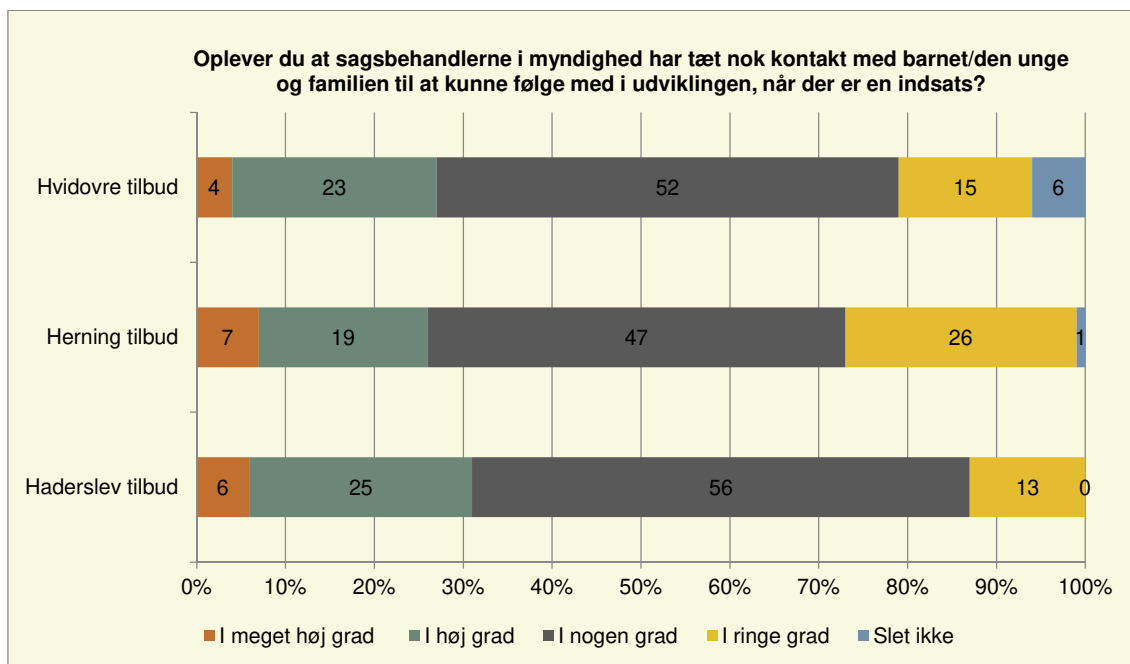
Figur 14 Socialrådgiveres oplevelse af kontakt med barn/ung og familie.



Anm: N(Haderslev)=19, N(Herning)=44, N (Hvidovre)=20.

Medarbejdere ved specialiserede tilbud er samtidig blevet spurgt til deres oplevelse af, om socialrådgiverne i myndighed har tilstrækkelig tæt kontakt med barn/ung og familie til at kunne følge udviklingen (Figur 15).

Figur 15 Medarbejdere ved tilbuds oplevelse af, hvor tæt kontakt myndighed har med barn/ung og familie.



Anm: N(Haderslev)=32, N (Herning)=73, N(Hvidovre)=48.

Ser vi på den enkelte kommune i Figur 15, fremgår det at medarbejdere og ledere ved tilbud i Hvidovre ikke i samme grad som socialrådgiverne oplever, at der er tilstrækkelig tæt kontakt mellem sagsbehandler og barn/unge og familie. I Herning og Haderslev ses en lignende tendens, hvor flere hos tilbud end ved myndighed i ringe grad eller slet ikke oplever, at der er tæt nok kontakt.

Omlægningen fører til ændrede forventninger til samarbejdet fra begge parter. De kvalitative data peger på, at medarbejderne i tilbuddene gerne vil have socialrådgiverne til at være endnu tættere på og mere proaktive i sagerne. Det kan være forklaringen på, at de i surveyen vurderer socialrådgivernes kontakt til børnene/de unge mindre positivt, end socialrådgiverne selv gør. Forskellene på svarene kan også være et udtryk for, at der er forskellige opfattelser af, hvad opgaven med at have tæt kontakt består i, og hvad der skal til, for at kunne følge med i sagens udvikling.

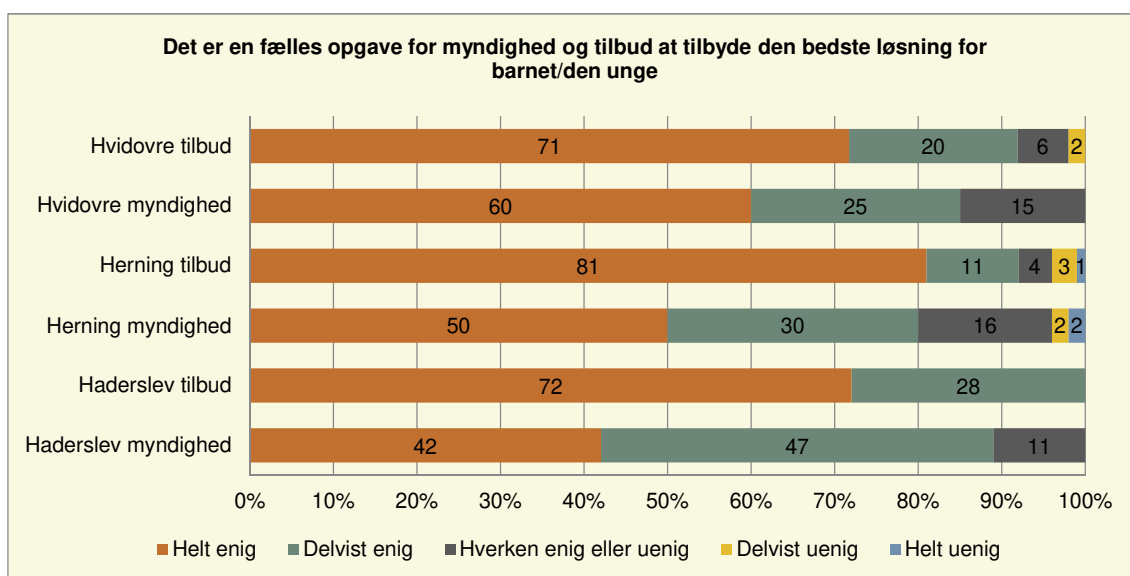
Fælles opgave for myndighed og tilbud at finde de bedste løsninger

At have velfungerende, hyppige opfølgninger er centralt for at sikre at børn og unge modtager den rette støtte og indsats. Opfølgninger og justeringer i indsatser og foranstaltninger sker med inddragelse af barnet, den unge og/eller familien og indebærer et samarbejde mellem myndighed og tilbud samt relevante parter i almenområdet. Det er ikke noget nyt; det "nye" er, at det som konsekvens af omlægningen efter det forebyggende mindset finder sted hyppigere end før, samt at der arbejdes på nye måder både i myndighed og i tilbud. Det er derfor relevant at se nærmere på, hvad der er på spil i dette samarbejde for at udtrække læring til den videre udvikling af samarbejdet.

Inden omlægningen var praksis på tværs af kommunerne kendetegnet ved, at myndighed var omdrejningspunktet for opfølgninger, hvor samarbejdet mellem fagpersoner primært foregik ved at indhente skriftlige udtalelser. Med omlægningen har alle tre partnerskabskommuner fokus på, at opfølgningerne skal være mere dialogbaserede og gerne foregå som møder, hvor barn, familie og netværk inddrages og relevante parter i sagen fra tilbud og almen samles for at drøfte udviklingen og behov for justeringer med udgangspunkt i barnet/den unge og familien.

Figur 16 viser, at myndighed og tilbud på tværs af kommuner i overvejende grad er helt eller delvist enige i, at det er en fælles opgave for dem at tilbyde den bedste løsning til barnet. De kvalitative data understøtter også, at der er et ønske om og vilje til at skabe løsningerne sammen, hvilket også er afspejlet i tilbuddenes ønske om, at rådgivere har tættere kontakt med barnet/den unge og er proaktive i samarbejdet med tilbuddene.

Figur 16. Vurdering af, om det er en fælles opgave for myndighed og tilbud at tilbyde den bedste løsning.



Anm: N(Haderslev myndighed)=19, N(Haderslev tilbud)=32, N(Herning myndighed)=44, N (Herning tilbud)=73, N (Hvidovre myndighed)=20, N(Hvidovre tilbud)=49.

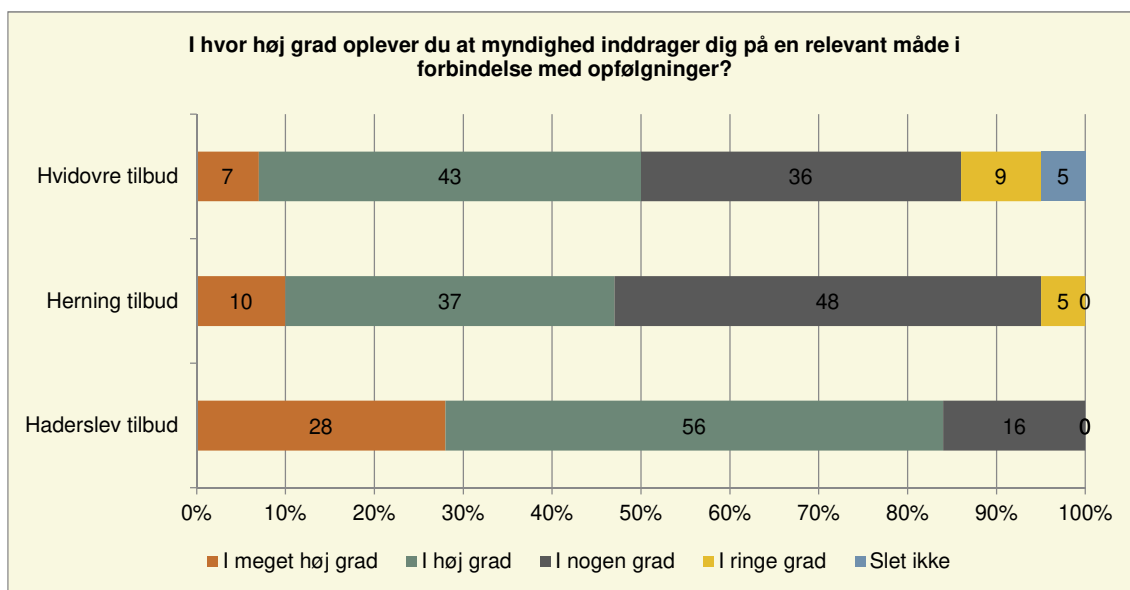
I alle tre kommuner ses, at respondenterne hos udfører i højere grad end hos myndighed mener, at det er en fælles opgave at tilbyde løsninger til barnet eller den unge. Der er dog primært tale om variation på de to mest positive svarmuligheder, hvor den mindste variation, og dermed største overensstemmelse i opfattelsen mellem myndighed og udfører, ses i Hvidovre. Ledere fra kommunerne påpeger, at det i sidste ende er socialrådgivernes ansvar at sikre de bedste løsninger til børn og unge, og at det kan være årsagen til, at de i mindre grad end udførerne oplever, at det er et fælles ansvar.

Tilbud er tilfredse med inddragelsen i opfølgninger

Det følger af omlægningen, at myndighed og udfører skal mødes langt oftere end før, og at der skal arbejdes mere fleksibelt med sagerne. Derfor er det interessant at se på udførernes oplevelser af, hvordan de bliver inddraget af socialrådgiveren. I Figur 17 ses en positiv holdning til samarbejdet, idet medarbejdere og ledere ved tilbuddene overvejende oplever, at de bliver inddraget på en relevant måde af myndighed i forbindelse med opfølgningerne.

Denne oplevelse er et godt udgangspunkt for samarbejdet, men i interviews peger ledere og medarbejdere på opmærksomhedspunkter og potentialer for et godt samarbejde, som vil blive gennemgået i det følgende.

Figur 17 Tilbuds oplevelse af, hvorvidt de bliver inddraget i forbindelse med opfølgning.



Anm: N(Haderslev)=32, N (Herning)=62, N (Hvidovre)=44.

Tre centrale dimensioner i samarbejdet om de hyppige opfølgninger

Samarbejdet har hele tiden eksisteret, men med omlægningen ændrer det sig både i omfang og indhold som følge af mindsettet. De ovenfor viste svar om den tætte kontakt på tværs af myndighed og tilbud samt oplevelsen af at have en fælles opgave, tyder på ændrede forventninger til samarbejdet.

Display 2 nedenfor viser tre centrale dimensioner, som i interviews på tværs af de tre kommuner omtales som afgørende for et velfungerende tværfagligt samarbejde.

Display 2 Hvad er der på spil i samarbejdet om opfølgninger?

	Myndighed	Tilbud
Syn på hinanden og faglig respekt	<p>Det handler om hvilke grundlæggende antagelser, vi kommer med, når vi mødes fagligt. Det handler om tillid og respekt for hinandens faglighed.</p> <p>Der er større forståelse for hinandens arbejdsfelt, og en respekt for de forskellige præmisser og vilkår.</p>	<p>Vores ord vægter tungere nu – i hvert fald på de almindelige "gulv"-sager.</p> <p>Vi har førhen fået utallige statusser tilbage, og det kunne give oplevelsen af, at vi ikke måtte mene noget. Men jo, vi må godt mene noget, vi skal bare ikke komme med den endegyldige løsning.</p>
At finde løsninger sammen	<p>Vi er nået meget længere i at sidde alle faggrupper rundt om bordet og være fælles om at hjælpe det her barn, og langt de fleste ved godt hvad der skal ske nu, og hvorfor det fx ikke er vigtigt, at det er myndighed der er mødeleder.</p>	<p>Vi skal have et endnu tættere samarbejde mellem rådgiver og udfører. Så du fra time til time kan ændre på en handleplan, hvis ikke det du gør, virker.</p> <p>Det kræver meget dialog mellem rådgiver og udfører om handleplanen, så vi er sikre på retningen. Men derefter skal rådgiver give udføreren metodefrihed inden for rammen.</p>

	Myndighed	Tilbud
	<p>Vi er stadig i bestiller-udfører tilstand. Vi skal have mere samskabelse og tænke "hvad skal der til".</p> <p>Man skal lige finde ud af, at vi er fælles om nogle opgaver, men hvad er dine opgaver og hvad er mine opgaver?</p> <p>Det er vigtigt at huske, at det er rådgiverne, som har det sidste ansvar, og som står på mål for opgaven, selvom det er en fælles opgave.</p>	<p>Hvis man har et godt samarbejde med rådgiveren, så kan alt lade sig gøre. Vores arbejde er smukke, når den tværfaglige indsats bare spiller, og familien oplever at kommunen som helhed har hjulpet dem.</p> <p>Tilbuddene føler sig vigtige i den tid de er inde i sagerne, men de har ikke samme ansvar som rådgiverne for hele sagen. (Leder for myndighed og tilbud)</p>
<p>De konkrete møder og ressourceforbrug</p>	<p>Det er ærgerligt, hvis der er nogen, som føler, at man holder møder for at holde møder.</p> <p>Vi har snakket om antallet af mennesker, som deltager i sådan et opfølgingsmøde. Hvordan er det for familien at sidde til sådan et møde, med så mange professionelle?</p> <p>Man behøves heller ikke at mødes, det kan også være en telefonsamtale</p>	<p>Vi skal lige finde ud af, hvornår og hvor ofte det giver mening at mødes i de sager, hvor der ikke er særlig meget bevægelse. Vi skal tænke over, hvor vores ressourcer er bedst givet ud.</p> <p>Der har været meget fokus på struktur og kvantitet i opfølgingsmøderne og mindre fokus på indholdet og kvaliteten. God opfølgning kræver en god mødeledelse og en klar rollefordeling.</p> <p>Der har været stort fokus på rådgivernes sagstal og arbejdspress. Jeg undrer mig over, at der slet ikke har været det samme fokus på arbejdsmængden i tilbuddet ved en opfølgning. Vi har ikke fået flere ressourcer, men har oplevet besparelser samtidig med at vi skal producere mere materiale til opfølgning og status.</p>

De tre dimensioner, som er indeholdt i Display 2, går ofte igen, når det handler om tværfagligt samarbejde, men det betyder ikke, at det er nemt at få på plads i praksis. Den gensidige faglige respekt og tilgangen til at finde løsninger sammen betyder, at der arbejdes videre med den klassiske bestiller-udfører relation, og at der findes frem til nye former for samarbejde, hvor alle parter bidrager til en fælles løsning. Lederne påpeger, at det er en særlig faktor i samarbejdet, at det stadig i sidste ende er myndighed, der har det endelige ansvar i sagen.

Der er medarbejdere og ledere i tilbud, som peger på behovet for, at der ses nærmere på vilkårene i forbindelse med de hyppige opfølgninger – hvad der præcist forventes af tilbuddene ift. opfølgningerne, og inden for hvilke rammer.

Til videre refleksion

Evaluator vurderer, at det er centralt i en omlægning at have fokus på at understøtte den fælles opgaveforståelse og tilgang til samarbejde. Her kan det være relevant at stille sig følgende spørgsmål:

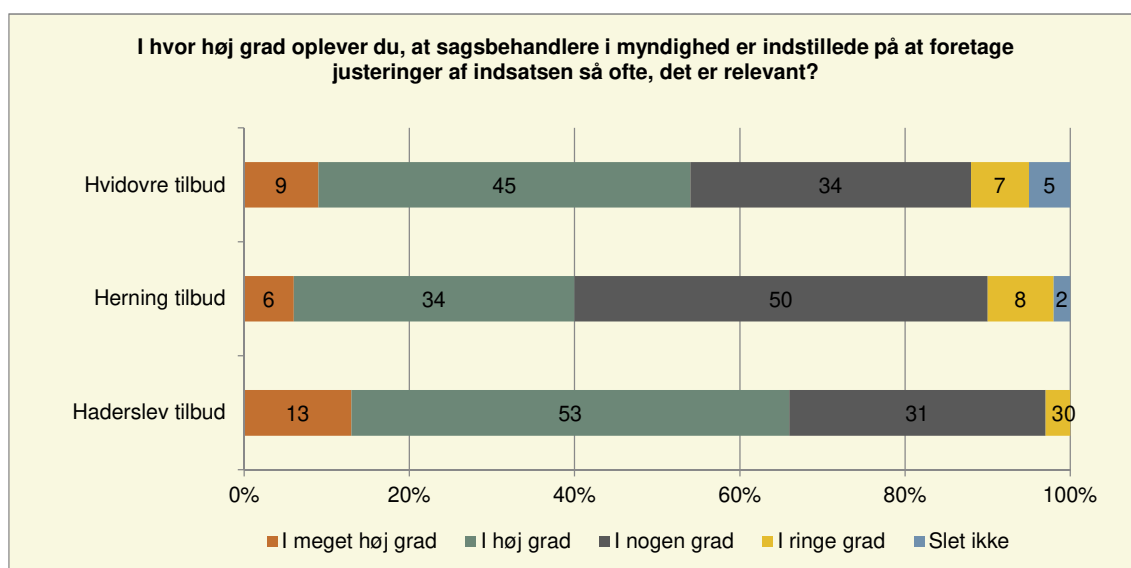
- *Hvordan kan et velfungerende samarbejde om de hyppige opfølgninger understøttes fra flere sider?*
- *Hvilke forventninger til arbejdsform og ressourceforbrug har samarbejdspartnerne til hinanden i forbindelse med opfølgninger?*

Myndighed og udfører forholder sig aktivt til behovet for justering i den enkelte sag

De hyppige opfølgninger skal i følge forandringsteorien lede til, at det er muligt at foretage løbende justeringer i indsatser og foranstaltninger, så de bedst muligt tager højde for barnet eller den unges udvikling og behov. Det vil sige, at socialrådgivere skal tage stilling til, om der opnås de ønskede resultater, og hvordan eller hvorvidt foranstaltningen skal fortsætte. Som det fremgår af kapitlet: *Det forebyggende mindset* fortæller socialrådgivere i alle tre kommuner, at de i høj grad har fokus på at iværksætte målrettede og tidsbegrænsede indsatser, og i de tre kommuner arbejdes konkret med procedurer for opstilling af færre og mere konkrete mål i handleplanerne, der skal tydeliggøre arbejdet på kort sigt.

Mellem 40 og 66 pct. af tilbuddene angiver, at de i høj eller meget høj grad oplever, at sagsbehandlere i myndighed er indstillede på at foretage justeringer, så ofte det er relevant. Det er et godt udgangspunkt for samarbejdet, at tilbud oplever, at der er villighed til at handle, og det kan være et udtryk for, at rådgiverne omsætter mindsettet i praksis.

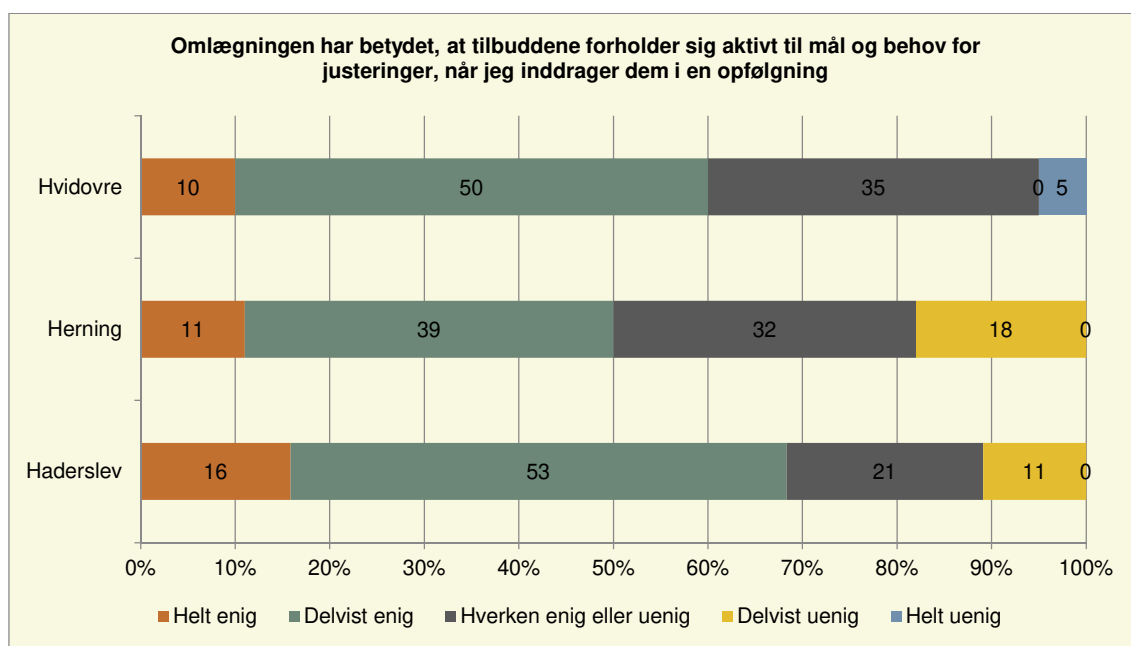
Figur 18 Tilbuds oplevelse af, hvorvidt myndighed er indstillede på at foretage justeringer af indsatsen.



Anm: N(Haderslev)=32, N (Herning)=73, N(Hvidovre)=48.

Medarbejdere i de specialiserede tilbud leverer input og viden om status og resultater i forbindelse med opfølgningerne, og socialrådgivere er derfor blevet spurgt, om de oplever at omlægningen har ført til, at tilbud forholder sig aktivt til mål og behov for justeringer.

Figur 19 Myndigheds oplevelse af, hvorvidt tilbuddene forholder sig til mål og justeringer i opfølgningen.



Anm: N(Haderslev)=19, N(Herning)=44, N(Hvidovre)=20.

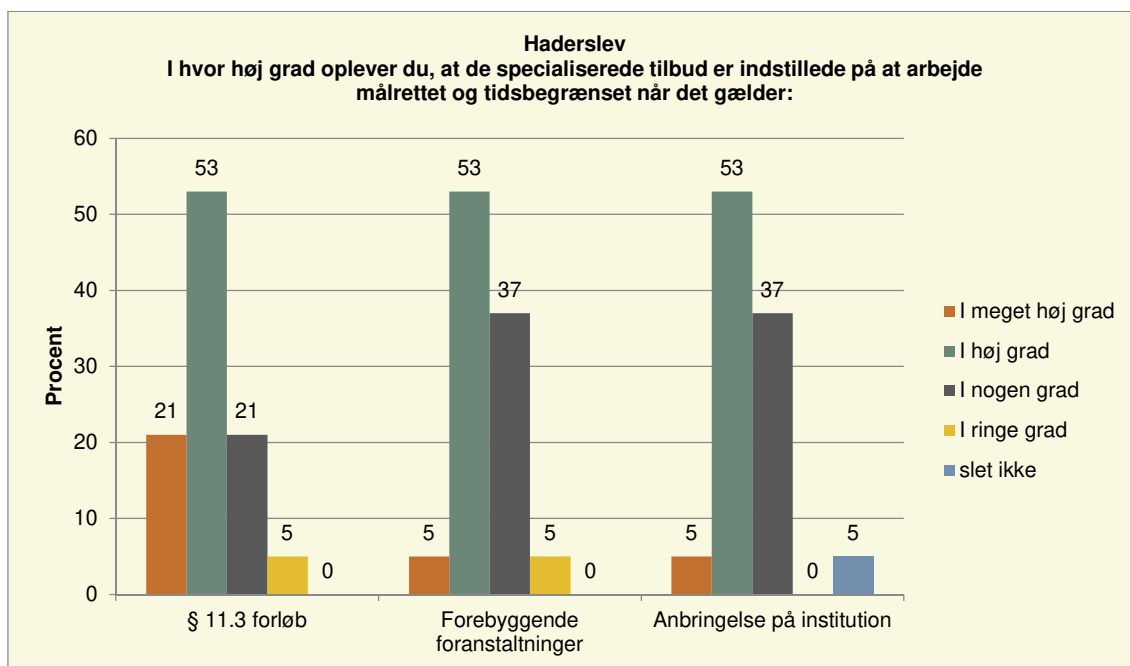
Det fremgår af Figur 19, at socialrådgiverne overvejende har en positiv oplevelse af samarbejdet med udfører om opfølgningen. En mindre andel af socialrådgiverne er helt eller delvist uenige i, at omlægningen har betydet, at tilbuddene forholder sig aktivt til behovet for justeringer.

Måltrettet og tidsafgrænset arbejde i indsatserne

Hensigten med den hyppigere opfølgning er også at undgå langvarige foranstaltninger, som ikke fører til den ønskede udvikling hos barnet. Der er derfor fokus på progression og på, at de indsatser, som iværksættes, imødekommer barnets behov. Dermed er mål og varighed i højere grad noget, der skal tages stilling til i planlægningen og justeringen af indsatser.

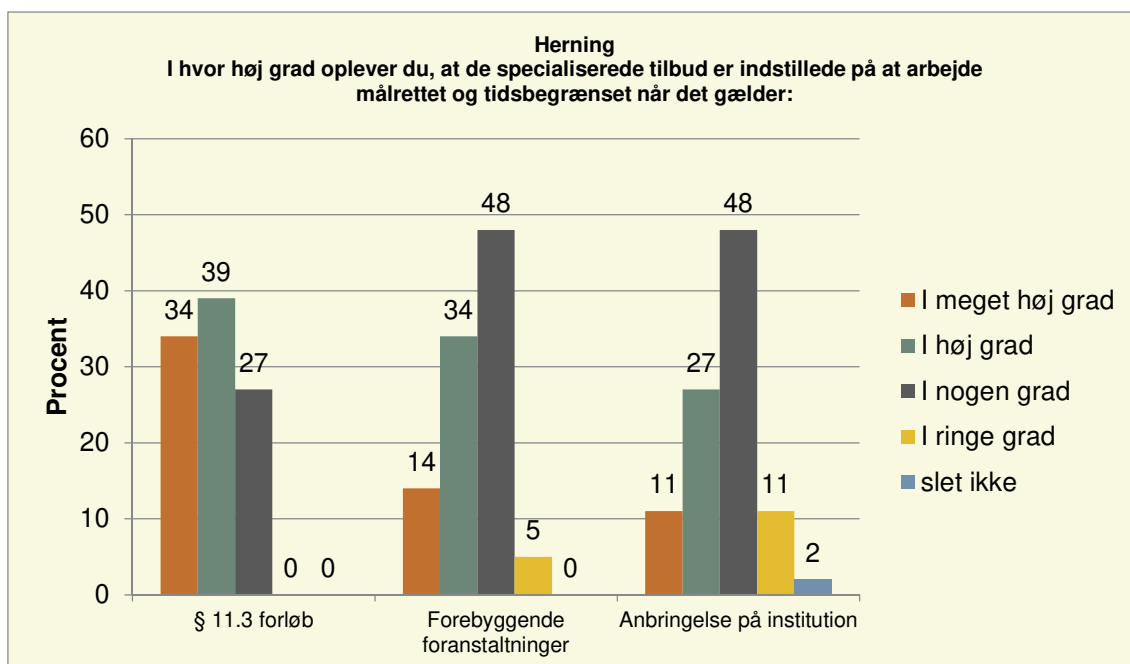
Det er medarbejdere ved tilbuddene, der arbejder direkte med barnet eller den unge, som i praksis skal omsætte handleplanen til den målrettede og afgrænsede indsats. På tværs af de tre kommuner vurderer socialrådgiverne, at der blandt medarbejdere ved de specialiserede tilbud er den største villighed til at arbejde måltrettet og tidsafgrænset, når det drejer sig om § 11.3-forløb. § 11.3-forløb kan anvendes til at afhjælpe afgrænsede problemstillinger. Det er derfor ikke overraskende, at det er her, der opleves den mest positive indstilling til at arbejde måltrettet og tidsafgrænset.

Figur 20 Haderslev - socialrådgiveres oplevelse af tilbuds indstilling til det målrettede og tidsbegrænsede arbejde.



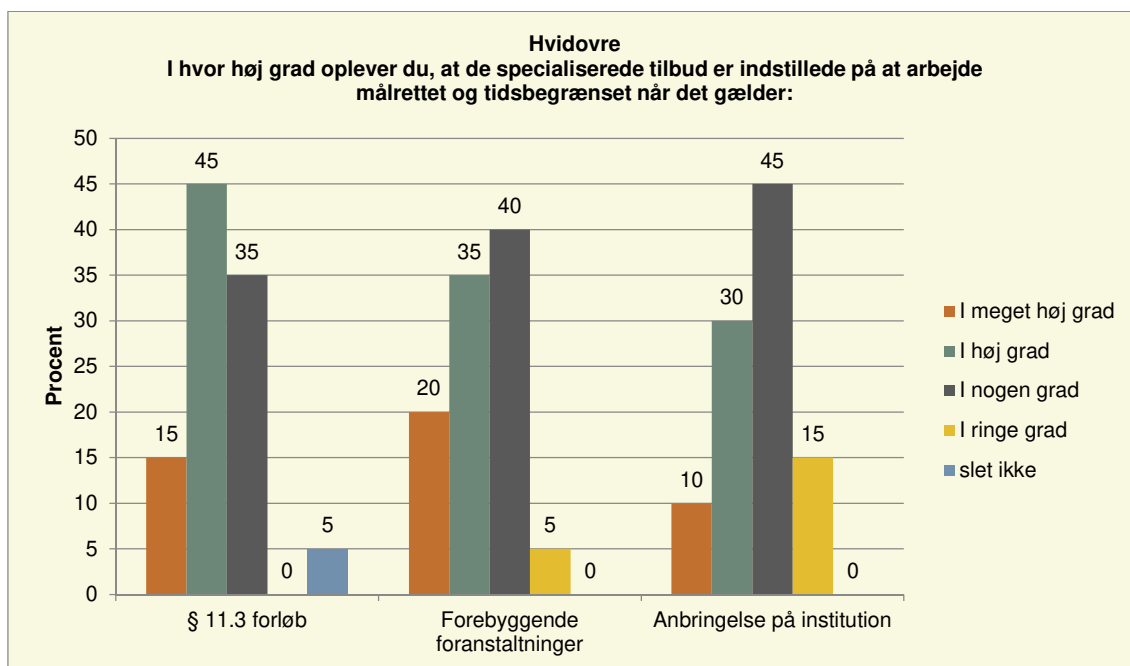
Anm: N=19

Figur 21 Herning – socialrådgiveres oplevelse af tilbuds indstilling til det målrettede og tidsbegrænsede arbejde.



Anm: N=44.

Figur 22 Hvidovre - socialrådgiveres oplevelse af tilbuds indstilling til det målrettede og tidsbegrænsede arbejde.



Anm: N=20.

Figur 20, 19 og 20 viser at socialrådgiverne vurderer, at fagfolk ved de specialiserede tilbud er mindst indstillede på det målrettede og tidsbegrænsede arbejde, når det gælder anbringelser på institution. Det stemmer overens med de kvalitative data, hvor flere udtrykker, at der er tale om en større ændring af mindset og praksis for fagfolk på døgninstitutioner end for fagfolk ved forebyggende foranstaltninger og indsatser.

Overordnet set tegner der sig et billede af, at fagfolk i tilbud og socialrådgivere i alle tre kommuner aktivt forholder sig til udviklingen for barnet/den unge i sagerne og behov for justeringer, men med plads til forbedringer, når det handler om det målrettede og tidsbegrænsede arbejde ved institutionsanbringelser.

Afslutning af sager og overdragelse af ansvar kræver særlig opmærksomhed

Ved opfølgningen tager socialrådgiveren stilling til, om en sag kan afsluttes, om en foranstaltning (eller et § 11.3-forløb) skal fortsætte, eller om barnet/den unge og familien skal tilbydes anden hjælp. I forbindelse med afslutning af sager, hvor der ikke længere er behov for specialiseret støtte, kan socialrådgiverens inddragelse af barnets familie og netværk lige som aftaler med fagfolk i fx dagtilbud eller skole medvirke til, at andre tager ansvar for barnets trivsel.

Som det fremgår af Display 3¹⁷, kan både socialrådgivere og fagfolk ved tilbud dog opleve forskellige barrierer for at afslutte en sag eller en foranstaltning. De fleste udsagn i displayet handler om en stærk motivation for at gøre det bedste for barnet. Skønt der overordnet set er

¹⁷ Meningen i hvert udsagn er ikke nødvendigvis repræsenteret i interviewdata fra alle tre kommuner, men de præsenteres samlet her for at vise variationen i de forskellige standpunkter.

opbakning til det forebyggende mindset og ressourcensynet hos både myndighed og udfører i kommunerne, så kan det opleves som en svær beslutning at afslutte en sag og overdrage ansvaret til familien.

Faglige retningslinjer med kriterier for afslutning af sager eller ændring af foranstaltninger kan medvirke til en systematik, der modvirker denne usikkerhed, og som sikrer, at afslutning eller ændring foregår inden for lovgivningens rammer. Samtidig oplever fagfolk ved tilbuddene, at det bliver lettere at videregive et barn/ung, når der er klarhed om målene, og når der er en tydelig fordeling af roller og ansvar mellem aktørerne.

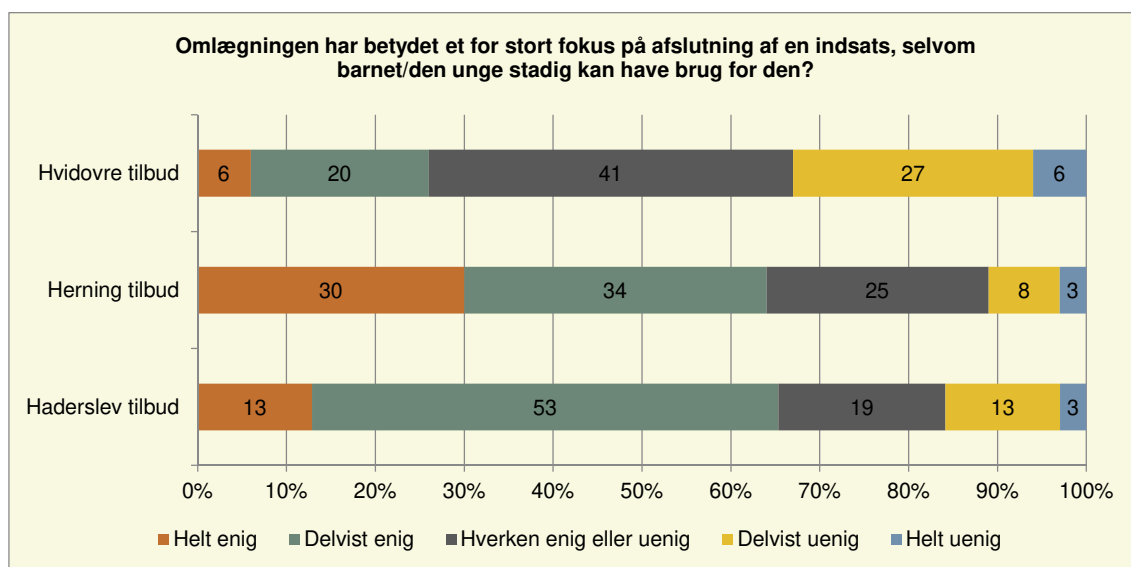
Display 3: Barrierer for justering i den enkelte sag

	Tilbud (ledere og medarbejdere)	Myndighed (ledere)
Afslutte sager og indsatser/foranstaltninger	<p>Når vi siger goddag skal vi også sige farvel, og den sværeste øvelse, når du arbejder med mennesker er at tage og give ansvar. Det går under huden på en.</p> <p>Det bliver nemmere at afslutte, når der er tydelighed omkring handleplanen. Førhen opfandt man ting at arbejde med, man bliver jo en del af familierne.</p> <p>Man må bestemt ikke underkende, hvor stor en byrde det er at have det primære ansvar for barnets trivsel, udvikling og behov. Man vil gerne gøre det godt – rigtig godt endda! Det skaber en masse kompleksitet, at vi siger, at de har ansvaret for barnet 24 timer i døgnet 365 dage om året, samtidig med at vi siger: ”ja, de skal hjem til mor, ja, de skal til basket”. Man skal turde overlade ansvaret for barnets liv mere til barnet. (Døgntilbud)</p> <p>Når der ikke er progression, skal der være stor opmærksomhed fra socialrådgiverens side på at finde alternativer. Det kan være svært, men er nogle gang nødvendigt.</p>	<p>Vi er ikke helt enige om barren, og hvornår det er godt nok. Det kan være en udfordring at vurdere, hvornår der skal trappes ned, hvis udfører måske tænker, at der skal igangsættes mere.</p> <p>Det er svært at trække sig ud af en sag [afslutte helt og give ansvar til familie og netværk]. Det handler om niveauer, og hvornår det er en social sag.</p> <p>Socialrådgiverne har svært ved at lukke sagerne, fordi de gerne vil være helt sikre på, hvordan det går. Der skal de lukkes, og så kan den åbnes igen, hvis der er behov.</p> <p>Der er nogle som vil holde sagerne åbne, fordi de måske har lovet familierne det som en slags tryghed. Socialrådgiverne bliver jo involveret i familierne, så de vil være sikre på at det er godt nok. Så snakker vi om, at det ikke er et mål i sig selv at være en klient i kommunen.</p> <p>Vi arbejder med rammestyring, for at man ikke skal have et økonomisk incitament for at beholde børnene i tilbuddene.</p>
	Sundhedspleje (leder)	
	<p>Jeg oplever, at mine sundhedsplejersker er blevet bedre til at lægge en sag fra sig. De kender deres rolle.</p>	

Omlægningens fokus på afstemning af længden på indsatser og foranstaltninger til de opnåede resultater kan udgøre et brud med tilgangen på tilbud, som evt. førhen har arbejdet med

længerevarende indsatser eller foranstaltninger og set det som et udtryk for den fagligt bedste indsats. Ledere og medarbejdere ved de specialiserede tilbud er derfor i surveyen blevet spurgt, hvor enige de er i, at omlægningen har betydet et for stort fokus på afslutningen af en indsats, selvom de oplever, at barnet eller den unge stadig kan have brug for den. Dette spørgsmål vedrører alene *oplevelsen af fokus* på afslutning af indsatser, og besvarelsen er ikke udtryk for de faktisk afsluttede indsatser.

Figur 23 Tilbuds oplevelse af, hvad omlægningen har betydet for afslutningen af en indsats.



Anm: N(Haderslev)=32, N(Herning)=73, N(Hvidovre)=49.

Som vist i Figur 23 er mellem en fjerdedel og to-tredjedele af medarbejdere og ledere i tilbud i de tre kommuner helt eller delvist enige i, at der er for stort fokus på at afslutte indsatser, hvor barnet eller den unge stadig kan have brug for den. Samtidig er der på tilbuddene overvejende en oplevelse af, at omlægningen er fagligt velbegrundet (jf. kapitel: *Det forebyggende mindset*).

En tolkning af svarene i Figur 23 kan være, at man på tilbuddene på dette punkt ikke er helt overbevist om udmøntningen af mindsettet i praksis. I de kvalitative interviews (jf. Display 3) ses også oplevelser af, at der ikke altid enighed mellem myndighed og udfører om, hvad der er "nok" at gøre i en sag.

Ved et fælles seminar i november 2017 uddybede ledere fra kommunerne, at noget af bekymringen også kan skyldes, at medarbejderne ved et tilbud ikke altid er informeret om, hvad der konkret sættes i værk, og hvad der sker i det videre forløb, når indsatsen eller foranstaltningen på et tilbud afsluttes.

Rammerne for arbejdet med opfølgninger

I Socialstyrelsens midtvejsevaluering blev det undersøgt, hvad det kræver af socialrådgiverne, hvis omlægningen skal føre til bedre løsninger, samt hvilke rammebetingelser for sagsbehandlingen, der er afgørende for, at opfølgning og kontakt fungerer efter hensigten¹⁸. Flere forhold blev fremhævet af ledere og socialrådgivere som afgørende for, om den hyppige opfølgning og kontakt fungerer, så den kan føre til bedre løsninger og justeringer efter barnet/den unges behov:

- Det er nødvendigt, at socialrådgiverne tager det forebyggende mindset til sig og tilegner sig kompetencer til den nye arbejdsform
- Rammer for arbejdet skal sikre, at det er muligt at justere hurtigt efter behov, hvilket kræver
 - Et passende sagstal og øget bevillingskompetence
 - Tæt faglig ledelse og sparring

I kapitlet *Det forebyggende mindset* vises, at der er stor opbakning til mindsettet bag omlægningen, samt at socialrådgiverne har fået vigtige erfaringer med, hvordan det skal omsættes i praksis i den nye måde at arbejde på. I det følgende ser evalueringen nærmere på, hvordan det ser ud med rammerne for opfølgningen.

Sagstallet er en central brik i puslespillet

Ledere og medarbejdere peger både i 2016 og i 2017 på, at sagstallet og den samlede tyngde i sagsstammen er væsentlige betingelser for den enkelte socialrådgivers mulighed for at kunne følge op og arbejde aktivt i alle sine sager.

I Borås Stads "svenske model" var sagstallet 15-20 per rådgiver (KREVI 2012). I partnerskabet anbefaler Socialstyrelsen ikke et konkret mål for sagstal per socialrådgiver. Det afgørende er ifølge konceptbeskrivelsen og forandringsteorien, at den enkelte myndighedsafdeling skal sikre et hensigtsmæssigt sagstal i forhold til de lokale vilkår, så socialrådgiverne har tid og rum til at arbejde ud fra det forebyggende mindset, hvor socialrådgiverne i højere grad spiller en rolle i at få indsatsen til at lykkes, ved at arbejde med hyppige opfølgninger og være mere udgående og tilgængelige for både familier og samarbejdspartner.

Alle tre kommuner har opnormeret i myndighedsafdelingen for at understøtte, at hver enkelt socialrådgiver kan have en hensigtsmæssig tyngde og volumen i deres sagsstamme, men på tværs af kommuner opleves det stadig som en løbende udfordring at sikre et passende sagstal og tyngde hos socialrådgiverne. De tre kommuner peger på, at den styrkede tidlige opsporing i samarbejde med almenområdet har betydet en øget tilgang af sager, der har gjort det svært at nedbringe det gennemsnitlige sagstal hos socialrådgiverne.

Tabel 4 viser udviklingen i det gennemsnitlige antal sager per socialrådgiver i de tre partnerskabskommuner fra 1. marts 2016 til 1. september 2017. Det er vigtigt at være opmærksom på, at tal for gennemsnit i antal sager ikke uden videre kan sammenlignes på tværs af kommuner, da tyngden kan variere i sagstammerne afhængig af organisering og sagernes kompleksitet. Det har betydning om myndigheden, som i Hvidovre, er organiseret med et modtagerteam, som har ansvar for modtagelse af underretninger og evt. oversendelse af

¹⁸ Se: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/midtvejsevaluering-af-partnerskab-om-omlaegning-til-en-tidligere-forebyggende-og-mere-effektiv-indsats-over-for-udsatte-born-og-unge>

sager til et team i "baglandet", eller om socialrådgivere, som i Herning, har alle typer og tyngder af sager.

Det fremgår af tabellen, at gennemsnittet svinger i Hvidovre og Herning, mens det ligger mere stabilt i Haderslev. Ved midtvejsevalueringen i efteråret 2016 havde alle tre kommuner en målsætning om at have 25 sager i gennemsnit. Ved slutevalueringen angiver Hvidovre og Haderslev, at dette stadig er deres målsætning, og Herning oplyser, at man arbejder med en målsætning på 25-30 sager i gennemsnit. Haderslev er tæt på at nå kommunens målsætning, og det samme er Herning med den reviderede målsætning. Hvidovre havde i marts 2017 nået målsætningen, men var i september igen steget til lidt over målsætningen.

Tabel 4 Udvikling i gennemsnitlige sagstal i de tre partnerskabskommuner

		1/3 2016	1/9 2016	1/3 2017	1/9 2017
Haderslev	Gennemsnit	25,5	25,4	26,9	26,4
	Højeste/ laveste sagstal	41/16	38/19	39/18	35/11*
Herning	Gennemsnit	Ingen data	27-28	26,7	31,2
	Højeste/ laveste sagstal	Ingen data	36/11**	39/11**	46/15**
Hvidovre	Gennemsnit	28	26,5	23***	27****
	Højeste/ laveste sagstal	35/14	34/19	38/18	32/20

Kilde: Data fra kommunale fagsystemer, som indberettet til evaluator. Tal fra tredje nedslag i Herning er fra 22/2 2017.

*: Pågældende medarbejder var delvist sygemeldt pr. 1. september 2017

** : Socialrådgiver med nedsat sagstal pga. andre opgaver

***: Inklusive Modtagerteam og Bagland, eksklusive handicap. Beregnet som sager i forhold til antal ansatte

****: Kun Bagland, beregnet som sager i forhold til fuldtidsstillinger

Når udviklingen i det gennemsnitlige sagstal (Tabel 4) sammenlignes med udviklingen i oplevelsen af muligheden for opfølgning (Figur 13), så tyder tallene på, at det ikke er det konkrete sagstal alene, der gør udslaget for den enkelte socialrådgivers oplevelse. Der er positive bevægelser i oplevelsen af muligheden for opfølgning fra 2016 til 2017, mens det gennemsnitlige antal sager per socialrådgiver i samme periode har været stagnerende eller stigende. Omlægningen forudsætter en passende tyngde i den enkelte socialrådgivers sagsstamme, som tillader den nye arbejdsform med øget tværfagligt samarbejde, hyppig opfølgning og tættere kontakt til børn, unge og familier. Et passende sagstal er en dermed en nødvendig, men ikke i sig selv tilstrækkelig forudsætning for arbejdet.

Til videre refleksion

Hvilket sagstal, der understøtter en socialrådgivers arbejde efter det forebyggende mindset, er afhængigt af både kompleksiteten i sagerne, socialrådgiverens kapacitet og organiseringen af arbejdet. Der kan derfor være gode grunde til variation i sagstallet. Det er dog værd at bemærke, at det gennemsnitlige sagstal i de tre kommuner er væsentligt over de 15-20 sager pr. socialrådgiver, som fremgår af inspirationscasen fra Borås (jf. s. 14).

Evaluators foreslår, at der løbende holdes øje med sagstal og organisering af sagsfordeling i et team, så den kan foregå på den måde, der bedst understøtter omlægningen.

Tabel 4 viser også, at der er betydelige forskelle i antallet af sager på tværs af socialrådgivere i en kommune, idet ledelsen fordeler sager i forhold til den samlede tyngde i sagstammerne samt den enkelte socialrådgivers kompetencer og kapacitet på det givne tidspunkt. Ledelsen i myndighedsafdelingerne på tværs af kommunerne pointerer i interviews, at det er helt legitimt og forventeligt, at der er forskel på, hvad socialrådgivere kan løfte af opgaver, og at det ikke er hensigten, at alle skal have lige mange sager. At have en målsætning for det gennemsnitlige antal sager betyder ikke, at socialrådgivere har krav på at have en sagsstamme af en bestemt størrelse. Det vigtige er at sikre, at den enkelte socialrådgiver har mulighed for at følge op efter retningslinjerne og arbejde forebyggende efter mindsettet i alle sine sager.

Hyppigere opfølgning men behov for mere fokus på effekt

Ankestyrelsens statusmåling af en systematisk udvalgt stikprøve i hver kommune i 2017 peger på, at alle tre kommuner med fordel kan have mere fokus på effekten af foranstaltningerne samt dokumentere, hvordan der handles på viden om progressionen.

Ankestyrelsen vurderer i statusmålingen, at Haderslev kan forbedre opfølgningen, så den i flere sager er relevant og tilstrækkelig. Statusmålingen i Hvidovre viser, at kommunen i næsten alle foranstaltningssager foretager opfølgning inden for de lovmæssigt fastsatte tidsfrister. I flere tilfælde foretages hyppigere opfølgning end loven foreskriver. Sagsbehandlingen er i højere grad karakteriseret af relevant og tilstrækkelig opfølgning i 2017 end ved en tilsvarende statusmåling i de tre kommuner i 2015.

I Herning viser statusmålingen i 2017, at der fortsat i de gennemgåede sager i tilstrækkelig grad er fokus på at foretage relevant og tilstrækkelig opfølgning. Dette sker typisk ved afholdelse af opfølgningsmøder, indhentelse af statusudtalelser samt løbende kontakt over e-mail. Herning Kommune foretager i de fleste foranstaltningssager opfølgning inden for de lovmæssigt fastsatte tidsfrister. I flere tilfælde foretages hyppigere opfølgning end loven foreskriver.

Der er i serviceloven ikke krav om en handleplan eller regler for opfølgning i forbindelse med § 11.3-forløb, men omlægningen og det forebyggende mindset tilsiger, at der også her følges med i progressionen for at tage stilling til evt. justering. I interviews fortæller ledelsen i myndighed i de tre partnerskabskommuner, at de har fokus på effekten af deres iværksatte indsatser og foranstaltninger, uanset om de er bevilget efter fx § 52 eller § 11.3. i Serviceloven.

I Haderslev arbejdes med *Barnets Udviklingsplan*¹⁹ også i § 11.3-forløb, for at sikre en målrettet indsats, hvor det er tydeligt for alle, hvad der skal arbejdes med og hvorfor. I Herning viser statusmålingen, at der også i sager om tilbud om støtte efter servicelovens § 11, stk. 3 er foretaget eller planlagt opfølgning. Hvidovre Kommune har i flere sager, hvor der er givet tilbud om støtte efter servicelovens § 11, stk. 3, planlagt, at der skal ske opfølgning

Det har ikke været muligt at opgøre valide kvantitative data i de tre kommuner for hyppigheden af opfølgninger. Ledere i de tre kommuner fortæller i interviews, at der trods stort fokus på overvågning af udviklingen i opfølgning stadig opleves udfordringer med begrænsninger i fagsystemer og forskellig registreringspraksis. Der følges med i tendenserne for opfølgninger via den daglige faglige ledelse samt periodiske sagsgennemgange i myndighedsafdelingerne.

Til videre refleksion

Eftersom hyppige opfølgninger er centralt i omlægningen for løbende at sikre den rette indsats, anser evaluator det for væsentligt at monitorere udviklingen i opfølgningsskademien, fx i form af et nøgletal for antallet af dage mellem opfølgninger. Det kræver fastlæggelse af nøgletallets definition og en registreringspraksis, der gør det muligt at monitorere og opgøre udviklingen i tallet. For kommuner, der arbejder med en omlægning, vil det være relevant at gøre sig følgende refleksion:

- *Hvordan kan monitoreringen af opfølgningsskademien foregå mest hensigtsmæssigt under hensyntagen til både faglige definitioner, arbejdsgange og fagsystemets understøttelse af registrering?*

Case: Samarbejdet om systematiske og progressionsorienterede opfølgninger

Alle tre kommuner har, som det fremgår af dette kapitel, arbejdet med at udvikle deres opfølgningspraksis. Nedenfor fremhæves en case fra Hvidovre, som eksemplificerer hvordan der kan arbejdes progressionsorienteret i opfølgningerne med fokus på at inddrage forskellige faglige blikke på barnet eller den unges udvikling. Casen vedrører brug af Feedback Informed Treatment, som anvendes i kommunens tilbud, og den viser, hvordan progressionsdata indgår i opfølgningen på tværs af udfører og myndighed.

Casen

Hvidovre Kommune, Familiecenter Poppelgården

I Hvidovre arbejdes med Feedback Informed Treatment (FIT) for at følge med i barnets eller den unges udbytte af indsatsen, og der tages udgangspunkt i FIT-data i opfølgninger med myndighed. Familiecenter Poppelgården har gennem en årrække arbejdet med at implementere metoden i arbejdet.

FIT er et evidensbaseret dialog- og evalueringsredskab, og formålet er at evaluere og forbedre kvaliteten og effekten af den terapeutiske indsats ved at inddrage borgeren.

FIT indeholder to skemaer, som barnet eller den unge besvarer før og efter en session. De vedrører barnet eller den unges aktuelle funktionsniveau samt relationen til den professionelle og oplevelsen af sessionen²⁰.

¹⁹ Barnets Udviklingsplan er et redskab Haderslev Kommune arbejder med i sagsbehandlingen, som er *barnets plan*. Formålet er at sikre at især barnet inddrages i og er med til at fastlægge, hvad der skal arbejdes med på kort sigt.

²⁰ Læs mere om FIT: <https://vidensportal.dk/temaer/inddragelse/indsatser/feedback-informed-treatment-fit> og om FIT på Poppelgården: <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/dokumenterede-metoder-born-og-unge/om-dokumenterede-metoder/fit/kommuneinterview-om-fit/fit-i-hvidovre-kommune>

Aktiviteter	<p>Medarbejdere på tilbuddet Poppelgården arbejder med FIT i alle deres sager, og de arbejder med at inddrage de relevante parter i fx dagtilbud eller skoles syn på barnet eller den unges udvikling via parallelle bedømmelser. Det vil sige, at fx pædagog eller skolelærer også besvarer spørgsmål om barnet eller den unges aktuelle funktionsniveau. Herved bliver det tydeligt, hvis der er diskrepanser i parternes oplevelse af barnet, som kan være udgangspunkt for dialog om, hvad der evt. skal fokuseres på eller justeres i indsatsen.</p> <p>Disse oplysninger tages med ved opfølgingsmøder, hvor myndighed sammen med tilbud, barn, familie og evt. andre relevante fra almenområdet kan have en dialog om udviklingen og aftale, hvad der skal ske de næste 6 uger eller 3 måneder alt efter sagens type.</p>
Succesfaktorer og barrierer	<p>Det er vigtigt for samarbejdet, at socialrådgivere opkvalificeres i FIT, så de kan indgå i dialogen med tilbud om de konkrete scorere for et barn eller en ung. Samarbejdspartnere i almenområdet skal forberedes på at kunne besvare FIT-spørgeskemaerne og være indstillet på at bruge tid på evt. at deltage i opfølgingsmøder.</p> <p>Endelig er det vigtigt, at parterne accepterer, at der er tale om et dialogredskab, og at alles stemmer og scoring er relevante at tale ud fra.</p>
Styrker	<p>Hjælp til rådgiver i vurdering af, om der skal ske justeringer</p> <p><i>FIT gør at vi hurtigere kan se, om den foranstaltning vi har sat i værk, har en effekt. Hvis ikke den har, så skal man tænke noget andet. Enten at de ude i tilbuddet skal skifte behandler, at der skal være andre mål i handleplanen eller en helt ny foranstaltning (...) Førhen var der primært fokus på relation og trivsel, men ikke nødvendigvis at komme et andet sted hen. (Myndighed)</i></p> <p>Understøtter og tydeliggør inddragelse</p> <p><i>Det som FIT kan, er at tilbud i deres arbejde nu også inddrager skole og dagtilbud, så de også scorer. Når man som rådgiver kan se både barnets og forældrenes stemme og dem, der har underrettet, så giver det enormt meget i forhold til vurderingen af effekten. Det er virkelig brugbart for os i opfølgningen og for tilbuddene selv i arbejdet med deres egen refleksion. (Myndighed)</i></p> <p>Understøtter flow i sagerne</p> <p><i>Sammen med Lige Muligheder har FIT været et hjælperedskab til både at afslutte og flytte sagerne internt. Vi har ikke mange af de lange sager – vi afslutter hurtigere. (Tilbud)</i></p>

Casen eksemplificerer, hvordan et fokus på progression koblet med inddragelse af barn/ung og relevante parter giver et udgangspunkt for at sikre den rette indsats løbende i en sag.

Tre veje til den hyppige opfølgning

De tre partnerskabskommuner har alle haft fokus på, hvordan deres opfølgingspraksis skulle omlægges for at afspejle det forebyggende mindset og understøtte, at der bliver fulgt med i progressionen i alle sager. De har arbejdet med det på forskellige måder, og her følger et kort oprids af de mest centrale tiltag og ændringer.

Alle tre kommuner har opstillet standarder for opfølgningen. Forskellen ligger i, hvorvidt der differentieres og opstilles kadencer for forskellige typer af sager.

Haderslev har arbejdet med opfølgning hver 6. uge siden begyndelsen af 2016 uden en skriftlig retningslinje, og angiver i oktober 2017, at kommunen har intentioner om at opstille mere konkrete standarder og retningslinjer. Herning har både skriftlige retningslinjer og standarder, som er fastlagt i et kompendium om Herningmodellen i december 2015, og som udspringer af erfaringerne fra pilotprojektet. Kompendiet indeholder retningslinjer med differentierede standarder, der indeholder eksempler på fagligt begrundede afvigelser.

Ledere i Hvidovre fortæller i interviews, at man i myndighedsafdelingen i løbet af partnerskabsprojektet har bevæget sig fra en kultur med stort rum til den individuelle fortolkning til at arbejde efter skriftlige standarder for dele af myndighedsarbejdet, herunder procedurer for opfølgning. Kommunens standarder blev skriftliggjort i november/december 2016 og med virkning i alle sager fra 1/1 2017. Indtil da var der ikke en skriftlig standard, og det var en afvejning i forhold til antal og tyngde i den enkeltes sagsstamme, hvilke sager der skulle følge de hyppigere kadencer i Lige Muligheder.

Tabel 5 Standarder for opfølgninger i de tre partnerskabskommuner

Haderslev	<ul style="list-style-type: none">• Der følges som udgangspunkt op hver 6. uge i alle sager.
Herning	<ul style="list-style-type: none">• Ved forebyggende foranstaltninger (§52) følges op efter 4 uger og herefter hver 3. måned.• Ved anbringelser på institution, i familie eller på eget værelse følges op efter 2 uger og herefter hver 6. uge det første år. Efter det første år følges der på plejefamilieanbringelser op hver 3. måned. For de øvrige typer af anbringelse (institution og eget værelse) fortsættes med opfølgning hver 6. uge.
Hvidovre	<ul style="list-style-type: none">• Ved forebyggende foranstaltninger (§52) følges op efter 6 uger og herefter hver 3. måned.• Ved intensive forebyggende foranstaltninger (§52) følges op efter 6 uger og herefter hver 6. uge• Ved anbringelse i netværks- eller plejefamilie følges op efter 6 uger og herefter hver 3. måned.• Ved anbringelse på døgninstitution følges op efter 6 uger og herefter hver 6. uge.

Det vil sige, at der er arbejdet forskelligt med implementeringen af den hyppige opfølgning på tværs af de tre kommuner, hvor der er sket en gradvis indføring i Hvidovre, mens der er sket fuld udrulning af standarderne i sagsarbejdet i Herning og Haderslev fra standardernes vedtagelse. De forskellige strategier har givet forskellige erfaringer. I Herning var der ved midtvejsevalueringen oplevelser af, at rammerne for sagsbehandlingen ikke fra begyndelsen havde givet mulighed for at leve op til standarderne; mens socialrådgiverne i Hvidovre oplevede, at den gradvise indfasning dels var en anerkendelse af deres vilkår, dels gav anledning til uklarhed om, hvad der blev forventet af dem i de enkelte sager.

Til videre refleksion

Der er flere mulige implementeringsstrategier for etablering af en ny opfølgingspraksis. Evaluator foreslår, at der reflekteres over, hvordan valget af implementeringsstrategi stemmer med rammer og vilkår for sagsbehandlingen, samt hvordan der bedst sikres tydelig kommunikation om valget og begrundelsen herfor.

Standarder for opfølgning og retningslinjer for faglig vurdering af den enkelte sag

De tre partnerskabskommuner standarder for opfølgningsskandencer tilsiger en opfølgning i alle sager, som er hyppigere end påkrævet i lovgivningen. Dette skal sikre systematik og fokus på progressionen i alle sager, og ikke kun i akutte sager, der påkalder sig særlig opmærksomhed. Det følger af lovgivningen og af partnerskabets faglige koncept, at der altid skal foretages et fagligt skøn af, hvad der er behov for i sagen. Med fastlæggelsen af standarder for

opfølgningens kadencer, er der derfor behov for retningslinjer for, hvordan socialrådgiveren kan foretage en systematisk faglig vurdering af, hvorvidt der skal følges op mere eller mindre hyppigt end den standard, der er udgangspunktet.

I Display 4 vises udsagn om erfaringer med arbejdet med standarder og retningslinjer i hver af de tre kommuner. Ledere og socialrådgivere i de tre kommuner har den fælles overvejelse om det faglige skøn, at opfølgningen skal tage hensyn til at sikre en oplevelse af et hverdagsliv hos barnet eller den unge. Det typiske eksempel, der nævnes i interviews, er anbringelser i familiepleje, hvor sigtet er, at anbringelsen skal være barndommen ud. Hvis anbringelsen forløber vellykket, og der ikke er problematikker, der kræver særlig støtte, vil meget hyppigere opfølgninger end den lovpligtige kadence risikere at bryde med oplevelsen af et normalt hverdagsliv for barnet. Men som der bliver peget på i udsagnene i Display 4, kan der være grund til at følge hyppigt op selv i en langvarig anbringelse i plejefamilie.

Display 4 Standarder for opfølgning og tilpasning til den enkelte sag

	Haderslev	Herning	Hvidovre
Kvalitetssikring på tværs af alle sager	Det er ikke nødvendigt med opfølgning i alle sager hver 6. uge, men helst i mange da det er for at sikre, at forløbet ikke varer længere end højst nødvendigt. (Myndighed)	Rådgivere skal prøve de hyppige opfølgninger af, og der er nu tale om en undtagelse, hvis vi ikke tjekker op, selvom barnet er i trivsel. (Myndighed)	Vi har retningslinjer og kadencer for hvordan vi følger op i de forskellige typer af sager, og det er et godt værktøj. Vores sikkerhedsnet er langt bredere end før, hvor det kunne være meget personafhængigt hvordan det foregik (Myndighed)
Tilpasning til den enkelte sag	<p>Alt efter behovet må det være ligeså tit man vil, hvis det er til gavn for barnet. (Myndighed)</p> <p>Hvis et tilbud kalder på en opfølgning, og rådgiveren har travlt, så kan tilbuddene også indkalde til møde, hvis der er behov. (Leder af myndighed og tilbud)</p> <p>Ved barndomsanbringelser er det ikke så hyppigt (Myndighed)</p> <p>Jeg opdagede, at der ikke var så hyppige opfølgninger i ungesager, og tænkte de måske havde brug for en procedure. Men rådgiverne mente godt at vide hvad de skulle. (Myndighed)</p>	<p>Det skal give mening i den enkelte sag, men vi skal passe på med som en regel at have færre opfølgninger. (Myndighed)</p> <p>Man kan lave individuelle hensyn i sagerne. (Myndighed)</p> <p>Hvis nu et barn har været i plejefamilie i mange år, kan det være svært at vurdere hvor ofte det giver mening at følge op. Men det gør det egentlig tit, for der sker altid noget, selvom barnet har været anbragt i mange år. (Myndighed)</p> <p>Hvor normalt er det, at en rådgiver kommer på besøg? Det er ikke hverdag. (Myndighed)</p>	<p>Vi er blevet meget bedre til at se hvad sagen kalder på uanfægtet vores standarder. Det er en faglig styrke, som rådgiverne skal have, og den faglig ledelse skal understøtte dem. (Leder myndighed)</p> <p>Førhen havde vi også mange sager hvor vi havde hyppig opfølgning og forældreinddragelse, fordi det gav mening for os – nu er det en konkret regel. Vi skal gøre det, og det binder os lidt. Førhen gjorde vi det, fordi vi kunne se effekten lige nu og her. Nu løber vi endnu stærkere, fordi vi skal, og bliver mekaniske og blinde i vores opfølgning. (Medarbejder myndighed)</p> <p>Intentionen bag giver god mening, men når vi laver en standard for alle sager, så kan man komme til at gøre tingene pga. af retningslinjerne og ikke pga. tanken bag. Det er en risiko. (Tilbud)</p>

At der ikke er krav om handleplaner for § 11.3-forløb eller de samme standarder for hyppige opfølgninger betyder, at det er den enkelte rådgiver som vurderer, hvordan der skal følges med i progressionen for barnet eller den unge. Ingen af de tre kommuner har fastsatte opfølgningsskandencer for § 11.3-forløb, og her bliver det tydeligt hvilken rolle standarder og handleplaner spiller i at fastholde det ønskede fokus i alle sager. I interviews peger ledere hos udfører på, at der i fraværet af en handleplan kræves særlig opmærksomhed på stadig at arbejde med mål og delmål for dermed at holde fokus på progression. Tilsvarende oplever ledere i myndighed, at det kan være udfordrende at beholde tilstrækkeligt indblik i udviklingen i sagen i et § 11.3-forløb.

Til videre refleksion

Evaluator anser nedenstående spørgsmål for relevante for kommuner, der arbejder med en omlægning og hyppigere opfølgning i sagerne:

- *Hvordan kan standarder for opfølgning fastsættes under hensyntagen til sagernes og foranstaltningernes karakter?*
- *Hvordan kan retningslinjer give en systematik for det faglige skøn af, hvilken opfølgningsskandence, der er til det enkelte barns bedste?*
- *Hvordan kan der arbejdes med retningslinjer for opfølgning eller kontakt med barnet/den unge vedrørende § 11.3- forløb?*

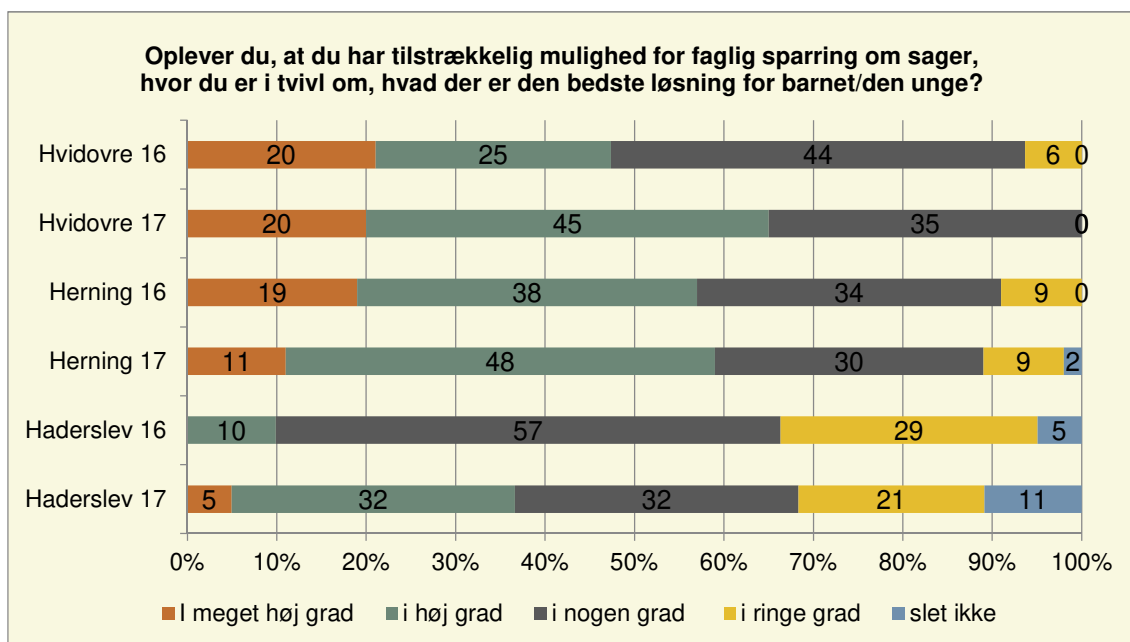
Efterspørgsel på faglig sparring

Muligheder for tilpasninger i opfølgninger lægger op til, at rådgivere for hver sag skal forholde sig til, hvordan opfølgningen bedst lever op til sin funktion om at følge med i udviklingen og danne udgangspunkt for beslutninger i sagen. Hvis de mener, der skal afviges i form af færre opfølgninger, er det en beslutning, som i alle tre kommuner indtil videre skal træffes i samråd med en faglig leder eller koordinator for at sikre kvaliteten på tværs af sager.

I Hvidovre udtrykker en leder, at ambitionen på sigt er at give det fri til den enkelte rådgiver: *Vi er ikke helt derhenne endnu, hvor alle rådgivere bare selv træffer de beslutninger. De skal guides lidt. Der er mange som sagtens kan lave de vurderinger selv, og det er også målet, for vi kan ikke have en kontrolenhed.* (Myndighedschef)

Den faglige sparring er derfor central for at understøtte omsætningen af mindsettets værdier til praksis, og der tegner sig et positivt billede for Hvidovre. Det stemmer overens med, at socialrådgivere i Hvidovre vurderer deres muligheder for at følge op mest positivt. De har i større grad oplevelse af at få sparring til fx prioritering og justering i sagerne, herunder opfølgninger. I Herning er der ikke en entydig udvikling; dog ses en lille positiv forskel i den samlede andel, som svarer i høj eller i meget høj grad. For Haderslev er der sket en markant forbedring, men der er stadig næsten en tredjedel, som ikke oplever, de har mulighed for tilstrækkelig sparring.

Figur 24 Udvikling i socialrådgivernes oplevelse af muligheden for faglig sparring.



Anm: 2016: N(Haderslev)=21, N(Herning)=32, N(Hvidovre)=19. 2017: N(Haderslev)=19, N(Herning)=44, N(Hvidovre)=20.

Delkonklusioner

Positivt samarbejde om opfølgninger

Socialrådgivere oplever, at omlægningen har givet dem bedre muligheder for hyppig opfølgning og aktiv inddragelse af tilbuddene i den forbindelse. De oplever også overvejende at have tæt nok kontakt med barn/ung og familie til at kunne følge med i udviklingen, når der er en foranstaltning.

Surveyen viser, at fagfolk hos tilbuddene er overvejende tilfredse med den måde, socialrådgiveren inddrager dem på i forbindelse med en opfølgning, selv om der kan være forskellige faglige opfattelser af, hvornår en indsats skal afsluttes. Fagfolkene udtrykker i interviews ønske om, at socialrådgiveren spiller en endnu stærkere rolle i samarbejdet om at skabe progression for barnet eller den unge.

Standarder og retningslinjer giver systematik for opfølgningen

En række betingelser i myndighedsafdelingen er afgørende for, om den hyppige opfølgning kommer til at fungere efter hensigten, så der er fokus på progressionen i sagerne, og så der arbejdes aktivt i alle sager. De tre kommuner har på forskellige måder arbejdet med at tilpasse rammerne for sagsarbejdet:

- Tilpasning af sagstallet for socialrådgiverne, så den samlede tyngde i sagsstammen tillader en hyppig opfølgning.
- Fastlæggelse af standarder for opfølgningsskæbener efter sagstype og beskrivelse af faglige retningslinjer for, hvordan standarderne suppleres af en faglig vurdering af behovet for opfølgning.

- Tæt faglig ledelse og mulighed for kollegial sparring om sager, hvor der kan være tvivl om, hvad der er det rigtige at gøre i en sag.

Udviklingen i sagstal viser, at det har været en udfordring for kommunerne at nedbringe det gennemsnitlige sagstal på trods af opnormeringer af socialrådgivergruppen. De tre kommuner peger på, at den styrkede tidlige opsporing i samarbejde med almenområdet har betydet en øget tilgang af sager.

Der ses en positiv udvikling i socialrådgivernes oplevelse af mulighed for faglig sparring. I Haderslev ses en markant forbedring, men der er stadig en tredjedel af socialrådgiverne, der oplever ikke at have tilstrækkelig mulighed for sparring om sager, hvor der er tvivl om, hvad der er den bedste løsning for et barn eller en ung.

Tidligere indgang i problemudviklingen

Omlægningen til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats er karakteriseret ved ambitionen om at sætte tidligere ind i problemudviklingen for børn og unge i udsatte positioner. Det fælles faglige koncept beskriver elementet således:

”Myndighedsområdet skal tidligere og mere systematisk ind, når der er tegn på eller risiko for mistrivsel hos et barn. Dette skal ske ved et tæt samspil med aktørerne i almenområdet. En vigtig forudsætning for at myndighed kan komme tidligt ind i sagerne er, at der på tværs af aktørerne i myndighed og på almenområdet skabes en fælles faglig forståelse af, hvornår der er en bekymring for et barn, og hvordan man skal undersøge, hvilke behov barnet har.

Et tæt samarbejde om bekymringer mellem fagpersoner på henholdsvis det specialiserede og det almene område er den bedste forudsætning for at sikre, at der bliver taget hånd om problemerne tidligt i forløbet. Derfor er det vigtigt at have fokus på kompetencerne omkring den tidlige opsporing, og at medarbejdere fra myndighedsområdet er tilgængelige, så der er mulighed for faglig sparring med aktører på almenområdet” (Strategisk ramme og faglig retning 2018)

Det drejer sig for det første om tidlig opsporing af de børn, der har behov for støtte; for det andet om iværksættelse af relevant støtte til børn, unge og familier, før problemerne vokser sig større. Derfor er socialrådgivernes kontakt til og samarbejde med fagfolk på almenområdet et centralt fokusområde for omlægningen.

Evaluators forstår *almenområdet* som de enheder og instanser, som enten er en del af hverdagslivet for alle børn, eller som i kraft af deres funktion kommer i kontakt med alle børn uanset støttebehov - særligt dagtilbud, skole og sundhedspleje.

Tilpasninger af den kommunale organisation

De tre partnerskabskommuner har på hver deres måde arbejdet med udvikling af organisationen for at facilitere samarbejdet mellem aktørerne i omlægningens *tre ben*: Myndighed, udfører og almenområdet. I alle tre kommuner er der sket organisationsændringer for at understøtte kontakten og det personlige kendskab mellem socialrådgivere og fagfolk på almenområdet, fx ved at hver skole eller dagtilbud har bestemte socialrådgivere tilknyttet.

I Haderslev blev der i forbindelse med Haderslevreformen i 2012 oprettet tværfaglige rådgivende teams i hvert af kommunens tre distrikter, hvor socialrådgivere indtog en fremskudt position med tæt kontakt til skoler, dagtilbud, børn og forældre. I teamet samarbejder socialrådgiveren (familiekoordinatoren) med andre fagprofessionelle - psykologer, sundhedsplejersker, fysioterapeuter, pædagogiske og specialpædagogiske konsulenter - om understøttelse af lokale fællesskaber og tilrettelæggelse af tidligt forebyggende indsatser over for børn, unge og deres familier. Fra 2016 har socialrådgiveren i teamet ikke længere

myndighed, men skal fungere som bindeled mellem almenområdet og myndighedsafdelingen i forbindelse med bekymringer og foranstaltninger, lige som teamet selv kan iværksætte og gennemføre forebyggende forløb efter § 11 stk. 3.

I Herning overgik man i forbindelse med udrulning af Herningmodellen i 2016 i alle kommunens fire områder til en matriksorganisation med fire tværfaglige områdeteam bestående af socialrådgivere, sundhedsplejersker, PPR-konsulenter, PPR-pædagoger, PPR-psykologer, ergoterapeuter og talehørelærere. Hvert områdeteam varetager kontakten til skoler og dagtilbud i deres område, og hensigten er at bygge videre på erfaringerne fra pilotprojektet for Herningmodellen, som havde fokus på understøttelse af de personlige kontakter mellem socialrådgivere, lærere, pædagoger og sundhedsplejersker. I sundhedsplejen anvendes ADBB²¹ til screening.

I Hvidovre haves en funktionsopdelt myndighedsafdeling, hvor en modtagerenhed er ansvarlig for hurtig og korrekt håndtering af underretninger, hvorefter sagerne overdrages til en sagsbehandler i "Baglandet". Socialrådgiverne i Baglandet tilhører som udgangspunkt et børneteam, et skoleteam eller et ungeteam alt efter deres spidskompetencer, og er derudover inddelt i fire distriktsteams tilknyttet konkrete skoler og dagtilbud. Hensynet til kontinuiteten i et sagsforløb og i kontakten til en familie har imidlertid høj prioritet, hvilket betyder, at Modtagerteam og Bagland har behov for tæt kontakt, lige som en socialrådgiver fra ungeteamet kan vælge selv at tage imod en yngre søskende til en kendt ung, i stedet for at overlade sagen til en kollega fra børneteamet. I forbindelse med partnerskabsprojektet og Lige Muligheder i Hvidovre har Modtagerteamet fået til opgave at indtage en ny og mere fremskudt position i samarbejde med sundhedsplejen, så sundhedsplejersker kan få faglig sparring om ADBB-screeninger, ligesom socialrådgivere fra Modtagerteamet kan tage med sundhedsplejersken på hjemmebesøg i de familier, hvor sundhedsplejerne er bekymret.

Alle tre kommuner arbejder fokuseret med tidlig opsporing. I Haderslev og Hvidovre arbejdes med Tidlig Opsporing og Indsats (TOPI), hvor dagtilbud og sundhedsplejen systematisk arbejder med trivselsskemaer, der understøtter et fælles sprog og systematik omkring opsporingen. Hvidovre afprøver desuden metoden i børnehaveklasser og Herning overvejer at indføre metoden i dagtilbud, hvor man i forvejen arbejder med Hjernen og Hjertet²². TOPI tager udgangspunkt i opsporingstrekanten og trivselsskemaer fra Socialstyrelsens udviklingsprojekt "Opkvalificering af den tidlige indsats" 2010-2012²³.

Bedre mulighed for at sætte tidligt ind

I forbindelse med evalueringen er socialrådgiverne i myndighed samt i de fremskudte positioner blevet spurgt om deres muligheder for at komme tidligt ind i problemudviklingen i deres sager. I Figur 25 vises svarene på samme spørgsmål fra hhv. midtvejsevalueringen i september-oktober 2016 og den afsluttende evaluering ca. et år senere.

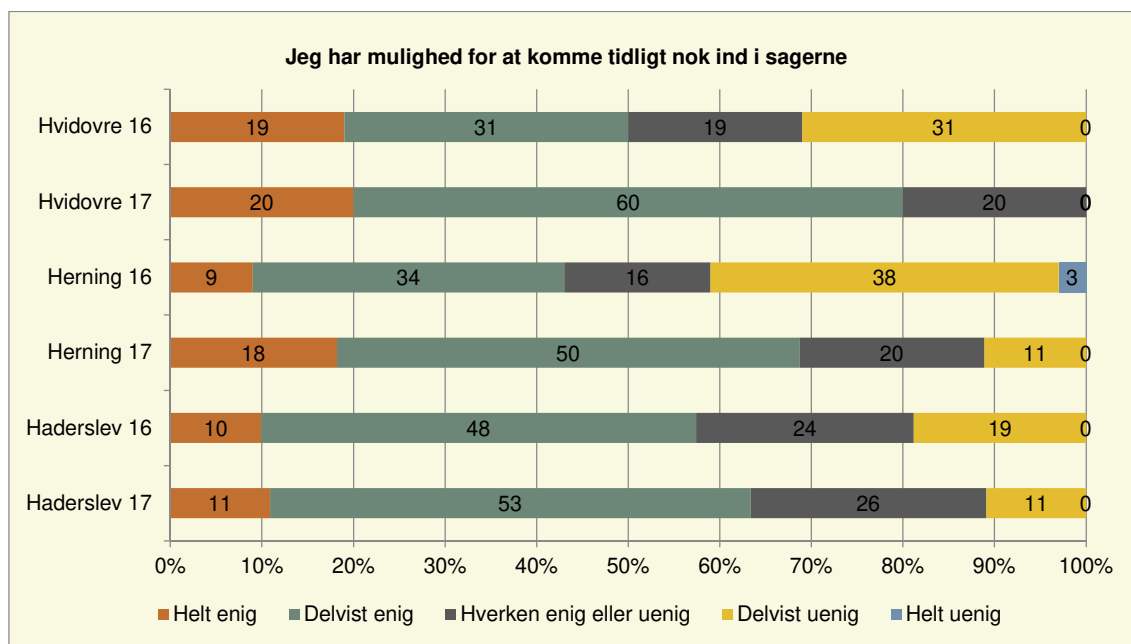
²¹ Alarm Distress Baby Scale (ADBB) er en metode til systematisk at screene for tidlige tegn på vanskeligheder i den sociale kontakt hos spædbørn.

²² Hjernen og Hjertet er en IT platform fra Rambøll til understøttelse af arbejdet med udvikling og dokumentation af kvalitet i skoler og dagtilbud, hvor der bl.a. kan tilkøbes moduler omkring sprog og TOPI.

²³ Haderslev deltog i udvikling af modellen for tidlig opsporing i samarbejde med AKF og Servicestyrelsen, og trivselsskemaerne anvendes i sundhedspleje, dagtilbud, skoler og SFO.

Der ses en positiv udvikling i alle tre kommuner og en markant stigning i både Hvidovre og Herning i andelen af socialrådgivere, som er helt eller delvist enige i at have mulighed for at komme tidligt nok ind i sagerne. Tilsvarende ses et markant fald i andelen, som er delvist eller helt uenige.

Figur 25 Socialrådgivernes opfattelse af muligheden for at komme tidligt nok ind i sagerne.



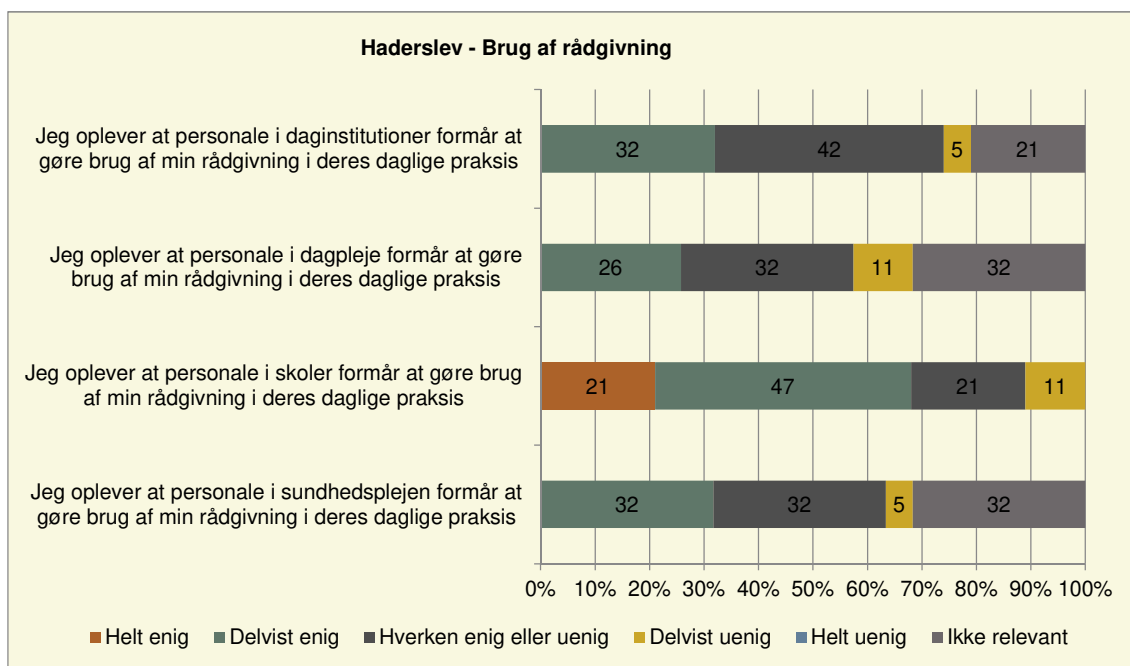
Anm: Data fra survey (jf. s.20).

Når et barn i risiko er opsporet, har socialrådgiveren til opgave at vurdere problemets omfang og kompleksitet med henblik på at vurdere, om problemet kan løses i almenområdet, og/eller om der skal igangsættes et forløb efter § 11.3 eller om der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse. Derudover skal socialrådgiveren yde rådgivning til fagfolk i almenområdet om, hvorvidt der evt. er behov for en underretning, samt hvordan de med egne virkemidler kan støtte barnets udvikling inden for hverdagslivets rammer i skolen, dagtilbuddet eller sundhedsplejen. Arbejdsdelingen omkring rådgivning og vurdering samt iværksættelse af indsats afhænger af den kommunale organisering. I Haderslev er det fx de rådgivende teams, der yder den faglige rådgivning samt kan iværksætte § 11.3-forløb; er der behov for en underretning og § 50 undersøgelse samt evt. en foranstaltning tages sagen med til myndighedsafdelingen.

I det følgende vises socialrådgiverne i både myndighed og fremskudt positions svar på, hvorvidt de oplever, at personalet i daginstitutioner, dagpleje, skoler og sundhedspleje formår at gøre brug af rådgivningen i deres daglige praksis.

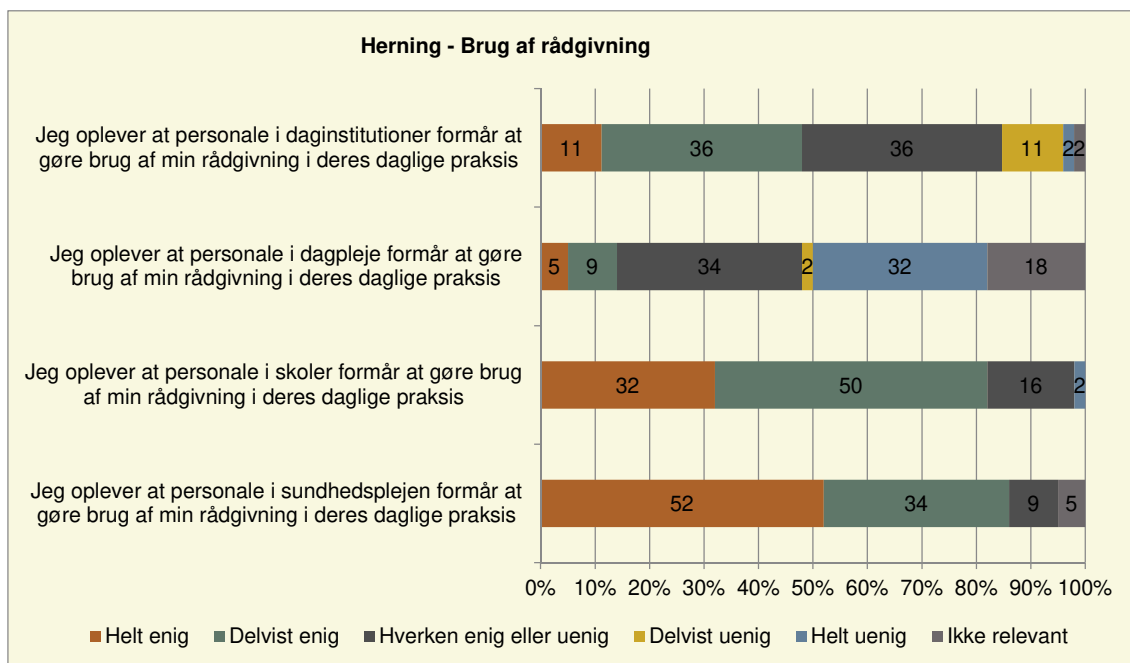
Figur 26 viser svarene fra socialrådgivere i myndighed og fremskudt position i Haderslev. Andelen, der har svaret "Ikke relevant" er relativt stor – måske fordi socialrådgivere i myndighed ikke opfatter det som deres opgave, men som en opgave for de fremskudte rådgivende teams. Især personalet ved skoler formår ifølge socialrådgiverne at gå videre med de råd, de får.

Figur 26 Brug af rådgivning fra myndighed - Haderslev.



Anm: N=19.

Figur 27 Brug af rådgivning fra myndighed – Herning. N=44.

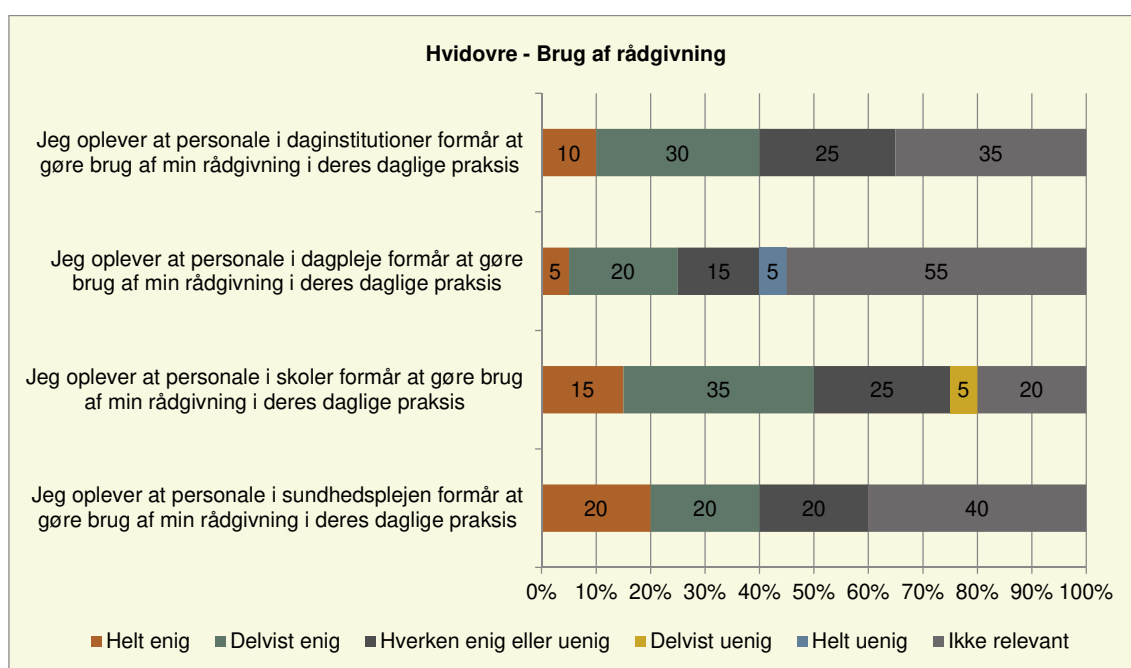


Anm: N=44.

I Figur 27 fremgår svarene fra socialrådgivere i Herning. Det ses, at ifølge socialrådgiverne er personale ved især sundhedspleje og skoler, men også daginstitutioner, gode til at anvende de råd, de får, mens det ser sværere ud i dagplejen.

Svar fra socialrådgivere i Hvidovre er vist i Figur 28. Det fremgår, at ifølge socialrådgiverne er skoler, sundhedspleje og daginstitutioner gode til at anvende de råd, de får, mens det igen ser sværere ud i forhold til dagplejen. Også i Hvidovre er andelen af "ikke relevant" stor, hvilket kan skyldes funktionsopdelingen: en socialrådgiver fra ungeteamet har måske ikke megen kontakt til børnehaver, og Modtageteamet har et mere formaliseret samarbejde med sundhedsplejen i forhold til de øvrige dele af almenområdet.

Figur 28 Brug af rådgivning fra myndighed – Hvidovre.



Anm: N=20.

Surveyen viser, at socialrådgivere i alle tre kommuner i højere grad oplever mulighed for at komme tidligt ind i sagerne (problemudviklingen) i samarbejdet med aktører på almenområdet. På tværs af de tre kommuner ses dog et mønster i, at socialrådgivere oplever det mere udfordrende for dagplejen at anvende de råd, som modtages fra socialrådgiverne.

I tillæg hertil vurderer Ankestyrelsen i en statusmåling i 2017, at de tre partnerskabskommuner i tiltrækkelig grad eller i vidt omfang samarbejder med eksterne fagpersoner omkring barn/ung og familie i forbindelse med sagsbehandlingen; det kan fx være med dagtilbud, skole og sundhedsvæsen, hvorfra fagpersoner deltager ved forskellige typer af møder og udarbejder skriftlige udtalelser.

Brug af tidlige forebyggende indsatser

I alle tre kommuner ses en stigning i antallet af forebyggende indsatser efter Servicelovens § 11 stk.3, som det vises i denne rapport's kapitel om nøgletal. Brugen af § 11 stk. 3 kan være et udtryk for, at socialrådgiverne kommer tidligere ind i problemudviklingen, fordi hensigten med § 11.3-forløb i lovgivningen er at sætte tidligt ind, inden problemerne vokser sig så store, at der er behov for mere omfattende indsatser ved at afhjælpe *afgrænsede* problematikker.

Få § 11.3-forløb er efterfulgt af en § 50-undersøgelse

§ 11.3-forløb er i lovgivningen tiltænkt anvendelse til løsning af konkrete, afgrænsede problemstillinger, som giver sig udslag i et særligt støttebehov hos barnet eller den unge, og som ikke kan imødekommes af indsatser inden for almenområdet. Derimod er § 11.3-forløb ikke tiltænkt anvendelse til løsning af problemer, der er så store eller komplekse, at der er behov for en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50 eller for særlige foranstaltninger efter kapitel 11 (typisk § 52).

Som en indikator for kvaliteten i anvendelsen af § 11.3-forløb er formuleret et nøgletal, der belyser, hvor stor en andel af de igangsatte § 11.3-indsatser, som senere er blevet efterfulgt af en børnefaglig undersøgelse²⁴. En børnefaglig undersøgelse, der følger efter en § 11.3-indsats kan være en indikation på, at en forebyggende indsats er blevet tilbudt i en sag, hvor der i stedet burde være udført en børnefaglig undersøgelse og evt. en midlertidig foranstaltning, mens man afventede undersøgelsens resultat. Bevægelsen kan dog også være udtryk for udvikling af nye problemer i en sag, hvor der i første omgang har været tale om et konkret og afgrænset problem, og hvor tilbuddet om en § 11.3-forløb derfor har været korrekt. I alle tilfælde tilsiger partnerskabets faglige koncept anvendelse af den foranstaltning, der matcher barnet eller den unges behov, og foranstaltningen bør desuden følges af en vurdering af, hvordan barnet kan bringes tættere på hverdagslivet. Det er derfor ikke forventningen, at nøgletallet vil være nul. Der er heller ikke i partnerskabet fastsat succeskriterier for, hvor stort tallet bør være.

Nøgletallet er derfor inkluderet i kataloget for at have særlig opmærksomhed på, at dette tal *ikke stiger* i forbindelse med en omlægning, hvor man arbejder systematisk med at sætte tidligere forebyggende ind.

Tabel 6. § 11.3-forløb (myndighedsbevilgede), som er efterfulgt af en børnefaglig undersøgelse.

§ 11.3-forløb, efterfulgt af BFU	Jan-16	Maj-16	Sep-16	Jan-17	Maj-17	Sep-17
Haderslev		2 10 %	5 25 %	1 1 %	2 4 %	1 1 %
Herning		1 2 %	4 11 %	8 8 %	9 11 %	7 8 %
Hvidovre	2 6 %	2 3 %	1 3 %	0 0 %	0 0 %	1 2 %

Anm: Tallene kan ikke sammenlignes direkte på tværs af kommuner pga. forskellig registreringspraksis.

²⁴ Nøgletallet viser antallet og andelen af børn og unge, der har påbegyndt en forebyggende indsats efter § 11.3 inden for det seneste halve år, og hvor der efterfølgende er truffet afgørelse om en børnefaglig undersøgelse. Nøgletallet har karakter af en systematisk stikprøve, da det ikke er alle forløb, der indfanges. Evt. forløb, som er påbegyndt mere end 6 måneder før skæringsdatoen, indgår således ikke i nøgletallet, selv om de efterfølges af en børnefaglig undersøgelse i perioden. Der kan endvidere være § 11.3-forløb, som er bevilget af andre instanser end myndigheden, og som ikke er registrerede.

Tabel 6 viser en opgørelse af nøgletallet for hver af de tre kommuner. Opgørelsen skal opfattes som tre uafhængige systematiske stikprøvekontroller, da tallene ikke kan sammenlignes direkte på tværs af de tre kommuner. Det skyldes dels opgørelsesmetoden, der ikke indfanger alle forløb, dels en forskellig praksis i de tre kommuner for registrering af § 11.3-forløb. Nøgletallet er opgjort med udgangspunkt i de myndighedsbevilgede § 11.3-forløb.

Registreringspraksis er bl.a. afhængig af, hvilken instans, der har bevilget et § 11.3-forløb. I Hvidovre er alle de registrerede § 11.3-forløb bevilget af socialrådgivere i myndigheden; i Haderslev er langt de fleste registrerede forløb bevilgede af myndigheden, mens kun ganske få af et ukendt antal § 11.3-forløb bevilget af de tværfaglige rådgivende teams også er registrerede; og i Herning er de registrerede § 11.3-forløb overvejende bevilget af andre end myndigheden.

Opgørelsen viser, at trods den store stigning i de forebyggende § 11.3-forløb i 2017, ligger antallet af børnefaglige undersøgelser, som igangsættes efter et § 11.3-forløb, på et konstant niveau i 2017.

Ankestyrelsens statusmåling

Eftersom der i Tabel 6 er tale om et mindre antal sager, er det vanskeligt at vurdere udviklingen alene ud fra nøgletallet, som derfor bør sammenholdes med en kvalitativ vurdering. En sådan er foretaget af Ankestyrelsen i 2017 i en gennemgang af 10 systematisk udvalgte nyopstartede sager fra hver kommune. Ankestyrelsen vurderer, at alle tre kommuner i alle eller de fleste af de gennemgåede sager foretager relevante faglige vurderinger i forhold til fravalg af børnefaglig undersøgelse i forbindelse med tilbud om støtte efter servicelovens § 11. stk. 3.

Ankestyrelsen vurderer også, at alle tre kommuner i alle relevante af de i alt 20 sager fra hver kommune, der indgår i undersøgelsen, *i høj eller i nogen grad* har reageret både relevant og rettidigt på modtagelsen af en underretning.

Målgruppen skal afgrænses

Lige som den store stigning i brugen af forebyggende § 11.3-forløb kan medføre en risiko for at sætte ind med mindre end der er behov for, så kan der på tilsvarende vis være risiko for at sætte mere indgribende ind end der er behov for, når myndigheden har fokus på at sætte tidligere og mere forebyggende ind.

Display 5 viser udsagn fra ledere og socialrådgivere fra de tre kommuner, som fortæller om en løbende diskussion i deres afdeling vedrørende målgruppen for myndighedsafdelingens arbejde. I alle tre kommuner har omlægningen ført til diskussioner om afgrænsningen af målgruppen: Hvordan når man ud til børn i risiko, uden at komme til at yde støtte til børn med problemer, som kunne blive løst af familierne selv, eller som kunne blive løst med hjælp fra fagpersonerne i skoler, dagtilbud eller sundhedspleje?

Pædagoger og sundhedsplejersker fortæller, at trivselsskemaer i opsporingsmodellerne og sundhedsplejens screeningsværktøjer er en hjælp til den faglige drøftelse af dette spørgsmål, eftersom det giver et mere fælles sprog om børn i udsatte positioner. Men samtidig har omlægningens fokus på tidlig forebyggelse skabt behov for løbende drøftelser om afgrænsningen af målgruppen.

Display 5. Risiko for at sætte mere indgribende ind, end der er behov for

	Opsporing af problemer	Målgruppe
Ledere i Myndighed og Rådgivende Teams/ Område-teams	<p>Det tværfaglige team sidder med hver deres faglige briller. Nogle gange får vi øje på noget som andre har overset, og andre gange italesætter vi noget, der ikke har været eksisterende.</p> <p>Det er vigtigt at vi fokuserer på hvad henvendelsen handler om, og hvad borgeren, læreren eller pædagogen beder om hjælp til.</p>	<p>Vi har virkelig fået åbnet op og har nærmest sejret os selv ihjel ved at være tidligt forebyggende. Vi har måttet snakke om: Er det de rigtige børn, vi drøfter? Er vi i gang på den rigtige måde?</p> <p>På et tidspunkt fik vi åbnet op for en helt ny målgruppe med § 11, hvor vi gav forløb, hvor de hørte til i almen.</p> <p>Vi skal holde os til vores område, samtidig med at vi skal arbejde forebyggende.</p>
Socialrådgivere i Myndighed		<p>Jeg kan godt tænke: Er der nogen vi skal stoppe og sige: her er det ikke os der skal tilbyde en indsats, men måske nogle andre? Det er svært at sætte en grænse, når alt kan betegnes som forebyggende.</p>

Roller og ansvarsfordeling til diskussion

Diskussionen om risiko for at sætte ind med mere eller mindre end der er behov for hænger sammen med en diskussion om ansvars- og opgavefordeling mellem aktørerne i omlægningens tre ben, samt om de fælles retningslinjer på tværs af kommunens indsatser for børn i udsatte positioner

Display 6 viser variationen i udsagnene i evalueringens interviews og fokusgrupper på tværs af de tre kommuner. Meningen i hvert udsagn er ikke nødvendigvis repræsenteret i interviewdata fra alle tre kommuner, men de præsenteres samlet her for at give mulighed for at analysere spændvidden i de forskellige standpunkter.

Som det fremgår, er der delte meninger om, hvad man kan forvente af hinanden. Fx kan en børnehavepædagog bede om råd til, hvordan man i børnehaven kan håndtere behovene hos et barn med behov for taktile stimulering. Men rådene fra specialpædagogen fra et tværfagligt team eller områdeteam kan være svære at anvende i børnehaven, hvis de forudsætter et individuelt forløb med barnet, som ligger uden for de daglige rammer i arbejdet i børnehaven. Det kræver enten en anden tilrettelæggelse af arbejdet, som muliggør mere individuelt arbejde med et barn, eller at rådene omsættes, så de kan integreres i det kollektive arbejde med børnegruppen.

Når det gælder skolerne, har socialrådgivere forskellige opfattelser af samarbejdet. De fortæller både om erfaringer for, at skolerne tager den forebyggende opgave på sig, og om erfaringer med lærere eller pædagoger, som forventer at myndigheden løser problemer, som man på skolen oplever ikke selv at kunne håndtere.

Display 6 Roller og ansvarsfordeling

	Kerneopgaver	Roller og opgaveforståelse	Kollektive vs. individuelle indsatser
Myndighed	<p>Vi skal være opmærksomme på, at kerneopgaven i skolen ikke er den samme som vores.</p> <p>Nogle gange oplever jeg, at kulturen på skoleområdet er: "Kom og fiks det".</p> <p>-----</p> <p>Nu ved de godt på skolerne, at når "nogen" bør gøre noget, er det også dem selv.</p>	<p>Vi skal have respekt for hinandens tid og kerneopgave, og vi kan ikke forvente at lærere eller pædagoger <i>både</i> skriver <i>og</i> tager tid ud til møder. Så rådgiveren skal få sine oplysninger på underretningsmøderne.</p> <p>Jeg har mange møder, hvor skolen underretter, men hvor jeg tænker: - Det er jo en skoleproblematik. Jeg efterspørger aftaler og mener det skal løses i skolen, selv om det er svært for dem.</p>	<p>De skal op, så de kan tænke: Det her kan ikke lade sig gøre nu, men hvordan skal hverdagen i børnehaven <i>så</i> tilrettelægges, så vi <i>kan</i>? - Eller i skolen, hvis ti elever har brug for noget specielt, hvad kræver det så af klasserumsledelsen?</p> <p>Det er lettere for specialpædagogen at sige: "Det bedste er individuel stimulering af et barn", men hvad kan man ellers gøre - måske stimulerende lege, hvor alle børn er med.</p>
Almen	<p>Min opgave som leder er at sige: Der er ikke andre end mig, der kan give dig arbejde.</p> <p>Vi pædagoger er dygtige til fællesskabet. Men det skal give god mening for alle børn, ikke kun de udsatte. (Daginstitutionsleder).</p> <p>-----</p> <p>Vi skal kunne håndtere det unormale i det normale. (Leder, Sundhedspleje).</p>	<p>Vi var ikke inddraget i handleplanen for et barn, der skulle hentes hjemme hver dag. Jeg har måske en struktur fra den gamle verden, for jeg forventer at myndighed tager ansvar. (Daginstitutionsleder).</p> <p>Det er et spørgsmål om, hvem der er tovholder. Det er oplagt, at det er myndigheden, da det er dem, der har adgang til familien. (Skoleleder).</p> <p>Vi kan ikke løfte opgaven alene, så vores opgave er at få inddraget de rette fagpersoner på rette tidspunkt (Skoleleder).</p>	<p>Når man kalder på eksperter, så er der fokus på lige dét barn og ikke så meget på, hvordan løsningen kan udføres i forhold til resten af børnegruppen - et barn skal måske stimuleres otte gange om dagen. Vi kan komme til at sige ja til noget, som er svært at efterleve i hverdagslivet. Hvor kan vi mødes? (Daginstitutionsleder)</p>

Til videre refleksion

Evaluators vurderer, at omlægningens fokus på tidlig forebyggelse skaber større behov for en tydelig afgrænsning af målgruppen. Samtidig betyder understregningen af det fælles ansvar for forebyggelse, at der er større behov for afklaring af rollefordelingen mellem aktørerne i det tættere samarbejde.

Følgende spørgsmål er derfor relevante i arbejdet med en omlægning:

- *Hvordan sikrer man den rette indsats til rette tid og undgår at der sættes ind med mere eller mindre end der er behov for, når der er et øget fokus på tidlig indsats?*
- *Indgår vurdering af risikoen for et problems eskalering i de anvendte opsporingsmodeller?*
- *Er der en fælles forståelse af kerneopgaver og rollefordeling i samarbejdet?*

Delkonklusioner

De tre kommuner har på forskellig vis tilpasset deres organisation med henblik på tættere kontakt mellem socialrådgivere og fagfolk i almenområdet. Surveyen til socialrådgivere peger på, at socialrådgiverne i alle tre partnerskabskommuner i højere grad end for et år siden oplever at kunne komme tidligt ind i sagerne i samarbejdet med aktører på almenområdet. Det tættere samarbejde om den tidlige indsats giver ifølge både myndighed og almen behov for en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling.

Det øgede fokus på opsporing og tidligere indgang i problemudviklingen har på tværs af myndighedsafdelingerne i de tre partnerskabskommuner aktualiseret behovet for en klart defineret og afgrænset målgruppe for myndighedens arbejde.

Både nøgletal og surveys viser, at omlægningens ambition om at sætte tidligere forebyggende ind er lykkedes i de tre kommuner. I langt de fleste tilfælde ser det også ud til, at det er lykkedes at forebygge yderligere problemudvikling, idet det efter et § 11.3-forløb kun i relativt få tilfælde vurderes nødvendigt at foretage en børnefaglig undersøgelse.

Tilbuddenes understøttelse af et hverdagslivsperspektiv

Det er et mål for omlægningen i partnerskabskommunerne, at socialt udsatte børn og unge skal leve et liv så tæt på hverdagslivet som muligt. Opnåelse af målet kræver blandt andet nye tilgange og samarbejdsformer i de specialiserede tilbud, der kan understøtte barnet eller den unges skolegang, fritidsinteresser og relationer i hverdagsmiljøet. I det faglige koncept beskrives hverdagslivsperspektivet på følgende måde:

”Hverdagslivsperspektivet skal være et gennemgående fokus med henblik på at styrke barnet eller den unges trivsel, mestringsevne og relationer i hverdagen. Herunder i det nære miljø med betydende voksne i familie og netværk, i skolen/dagtilbud, i omgangen med jævnaldrende og i det sociale fællesskab omkring fritidsaktiviteter. Samtidig fordrer hverdagslivsperspektivet, at kommunen som en del af den tværfaglige indsats sætter aktivt ind i forhold til at aktivere ressourcer i barnets hverdagsmiljø.

Det tværfaglige samarbejde mellem de professionelle voksne skal understøtte, at forskellige indsatser koordineres, så barnet eller den unge oplever sammenhæng mellem forløbet og deres hverdagsliv” (Strategisk ramme og faglig retning 2018)

Inddragelse af hverdagsmiljø i løsninger

Den nye arbejdsform med udgangspunkt i hverdagslivet indebærer (jf. kapitel: ”Det forebyggende mindset”), at tilbuddene under socialrådgiverens koordinering kan få til opgave at:

- Inddrage medlemmer af barnets familie og private netværk, så de ikke blot bliver hørt, men også bidrager aktivt til løsningerne.
- Inddrage andre fagfolk eller voksne omkring barnet i dagtilbud, skole eller fritidsliv, så barnets tilknytning til disse fællesskaber kan bevares under foranstaltningen.
- Inddrage fagfolk på almenområdet, når det kan være relevant at iværksætte indsatser parallelt med foranstaltningen.
- Afsøge og overveje muligheden for, at den iværksatte specialiserede støtte kan gives inden for rammer i barnets hverdagsliv – fx i hjemmet eller i skolen - i stedet for i specialiserede rammer.

Evalueringen undersøger erfaringer i de tre kommuner med at arbejde ud fra dette hverdagslivsperspektiv.

Myndigheden har fokus på hverdagslivet i sagsbehandling

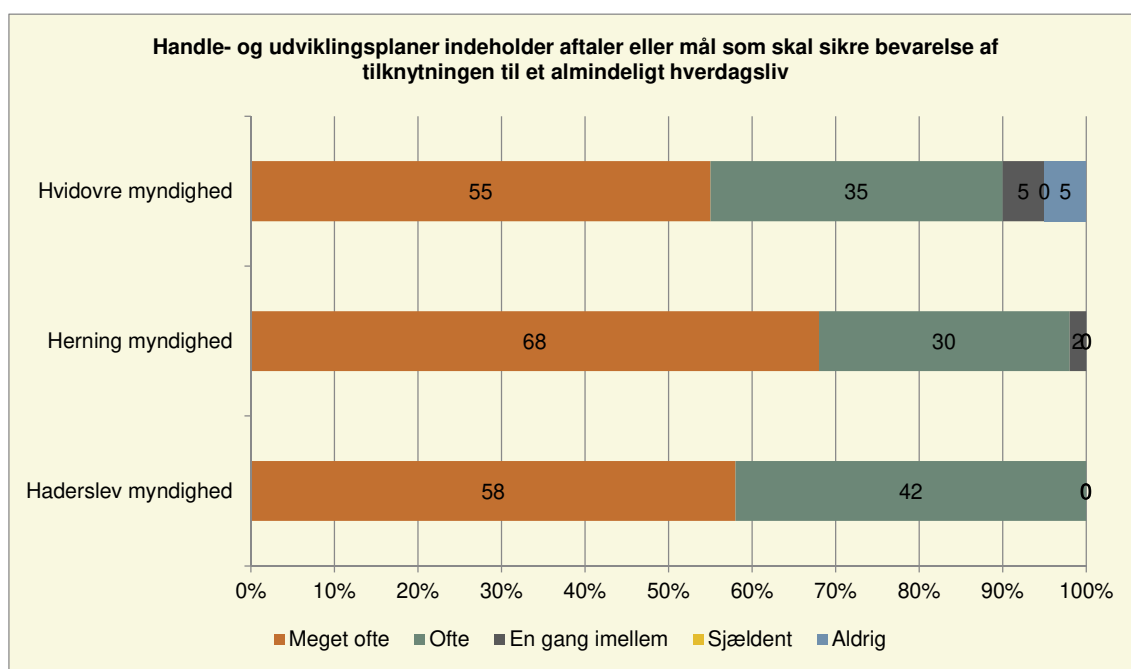
Det ændrede fokus i indsatser og løsninger for barnet hænger sammen med inddragelsen af hverdagslivsperspektivet i sagsbehandlingen. Socialrådgivere og faglige ledere i myndigheden i de tre kommuner lægger i interviews vægt på, at løsninger tilrettelægges sådan, at barnet/den unge bevarer tilknytningen til et almindeligt hverdagsliv – fx relationer til familie, skole, fritidsliv, venner og netværk – og at barnet/den unge så vidt muligt modtager specialiseret støtte i vante

rammer som fx i skolen, hos familien eller i fritidslivet. Samtidig lægges stor vægt på inddragelse af forældre, barnets netværk og øvrige samarbejdsparter i udførelsen af løsningerne, for at få dem til at fungere efter hensigten. (Jf. målbilledet for socialrådgivernes arbejde s. 28).

Socialrådgivernes besvarelse af surveyen i de tre kommuner viser, at handleplanerne for de udsatte børn og unge meget ofte eller ofte indeholder aftaler eller mål som skal sikre barnets bevarelse af et hverdagslivsperspektiv (Figur 29) og i mange tilfælde også aftaler eller mål om, at støtten skal gives i barnets sædvanlige rammer (Figur 30).

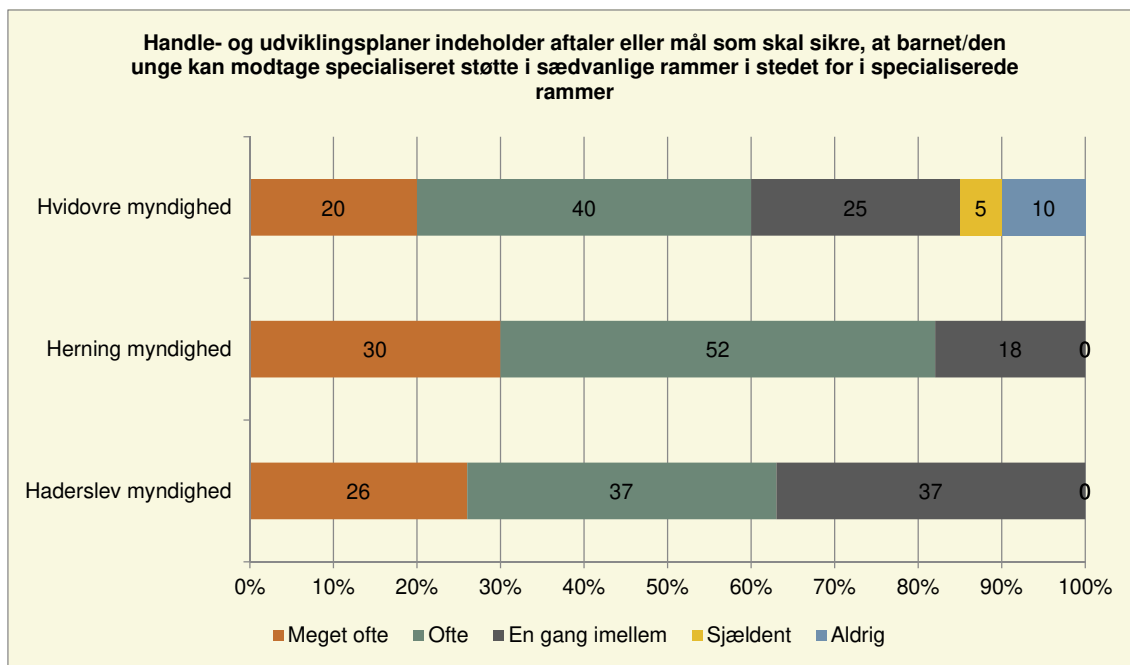
Ankestyrelsen har i en statusmåling af en systematisk udvalgt stikprøve på 20 sager fra hver kommune vurderet, at de tre kommuner i alle tilfælde i høj eller i nogen grad har inddraget og samarbejdet med forældrene i relevant og tilstrækkeligt omfang. Når det gælder inddragelse af barnet eller den unges private netværk er det Ankestyrelsens vurdering, at de tre kommuner fortsat kan udvikle deres sagsgang og praksis, idet netværket ikke i alle tilfælde er inddraget i tilstrækkelig grad i sagsbehandlingen.

Figur 29 "Hvor ofte indeholder handle- og udviklingsplaner i dine sager aftaler eller mål som skal sikre: at barnet den unge kan bevare tilknytningen til et almindeligt hverdagsliv - fx relationer til familie, skole, fritidsliv, venner og netværk?"



Anm: Survey hos myndighed: N(Haderslev)=19, N(Herning)=44, N(Hvidovre)=20.

Figur 30 "Hvor ofte indeholder handle- og udviklingsplaner i dine sager aftaler eller mål som skal sikre, at barnet/den unge kan modtage specialiseret støtte i sædvanlige rammer i stedet for i specialiserede rammer - fx i skole, hos familie eller i fritidslivet?".



Anm: Survey hos myndighed: N(Haderslev)=19, N(Herning)=44, N(Hvidovre)=20.

Tilbudsviften tilpasses fokus på hverdagsliv

Omlægningens fokus på styrkelse af barnets egne relationer og hverdagsliv forudsætter en tilpasning af indhold og arbejdsformer i tilbudsviften, så de er så lidt indgribende som muligt for barnet og familien, uanset hvilken intensitet i indsatsen og trin på indsatstrappen, der er tale om. De tre partnerskabskommuner har løbende tilpasset deres tilbudsvifte og de enkelte tilbud under omlægningen.

Et eksempel på udmøntning af det nævnte faglige princip er Herning Kommunes nedlæggelse af mor-barn-tilbuddet på institutionen Nordlys i 2016. Baggrunden var præferencen for ikke længere at træne moderskab og mor-barn-relationen i det specialiserede institutionsmiljø, men derimod i hjemmet eller i det hverdagsmiljø, hvor moder og barn skal lære at begå sig. Ligeledes tilbydes andre former for familiebehandling, som tidligere ville foregå i et familiecenter, nu som specialiseret støtte i hjemmet.

I Hvidovre Kommune er der inden for den eksisterende driftsoverenskomst med Behandlingshjemmet Hvidborg indgået samarbejde om oprettelsen af Børnefamiliehuset Kimen. Varigheden af det enkelte forløb vurderes individuelt. Børnene bor hjemme hos familien under behandlingen, men har samtidig et værelse på institutionen til rådighed. Tilbuddet er udtryk for en forstærkning af de hjemmebaserede foranstaltninger, som skal forebygge behovet for anbringelse gennem tilpasning og udvidelse af tilbudsviften med fleksible løsninger.

Nøgletallene for partnerskabets omlægning indikerer, at der på tværs af de tre kommuner i et stigende antal sager arbejdes med indsatser tættere på hverdagslivet (jf. næste kapitel). Der

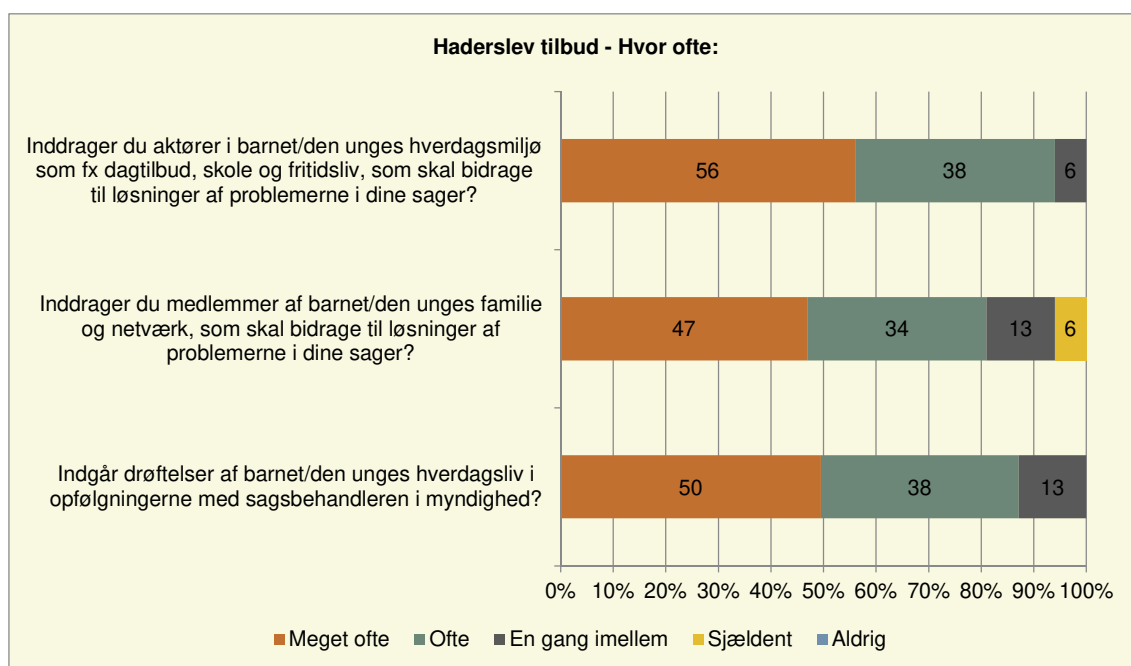
ses en stigning i antallet af hjemmebaserede foranstaltninger i de tre partnerskabskommuner og samtidigt et fald i institutionsanbringelser i Herning og Hvidovre. Derudover ses en stigning i andelen af børn i familiepleje i Herning og Hvidovre, og i Haderslev i andelen i netværkspleje.

Medarbejdere i tilbud arbejder aktivt med et hverdagslivsperspektiv

Fagfolk ved de specialiserede tilbud er i en survey blevet spurgt om deres fokus på inddragelse af barnets private og professionelle netværk i deres arbejde, og om hvorvidt barnet eller den unges hverdagsliv indgår i drøftelsen under en opfølgning med myndigheden. I alle tre kommuner viser svarene, at inddragelsen af netværk i de fleste tilfælde foregår ofte eller meget ofte, samt at hverdagslivet i de fleste tilfælde ofte eller meget ofte drøftes med myndighed ved opfølgninger.

I Haderslev svares, at der meget ofte eller ofte sker inddragelse af barnets professionelle netværk for at de bidrager til løsningerne, i lidt færre tilfælde af familie og netværk (Figur 31).

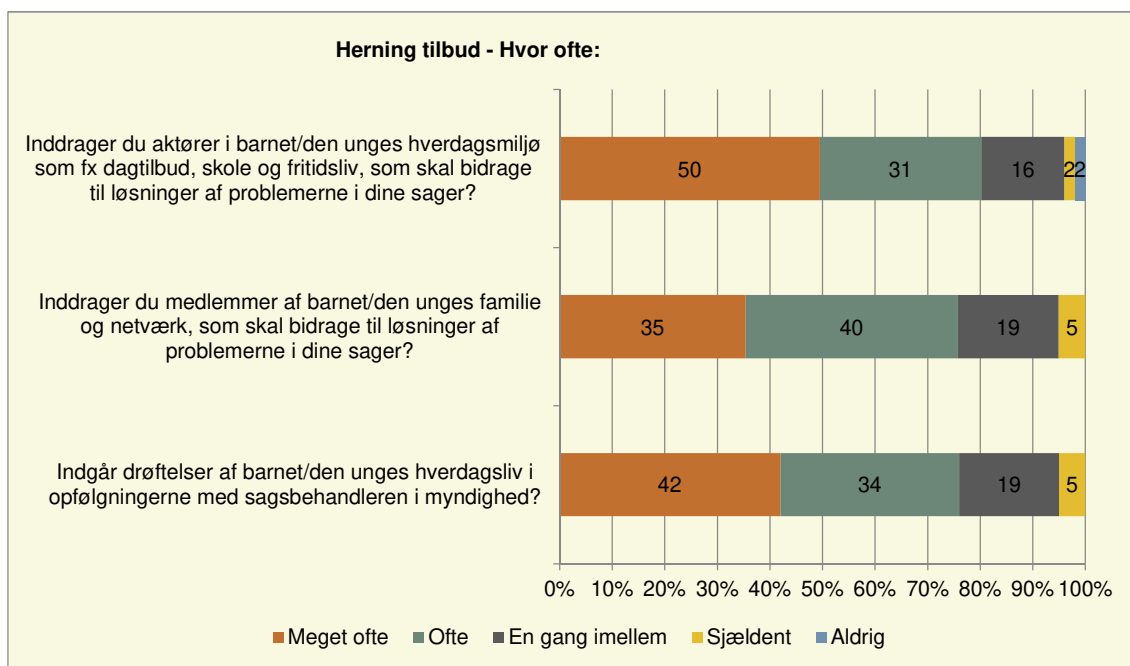
Figur 31 Tilbuddenes fokus på hverdagslivet – Haderslev.



Anm: N=32

I Herning sker inddragelsen af det professionelle og det private netværk næsten lige ofte, lige som der er fokus på det i opfølgninger, som vist i Figur 32. Dog har 24 pct. svaret, at de kun engang imellem eller sjældent drøfter hverdagslivet ved opfølgningen med myndighed.

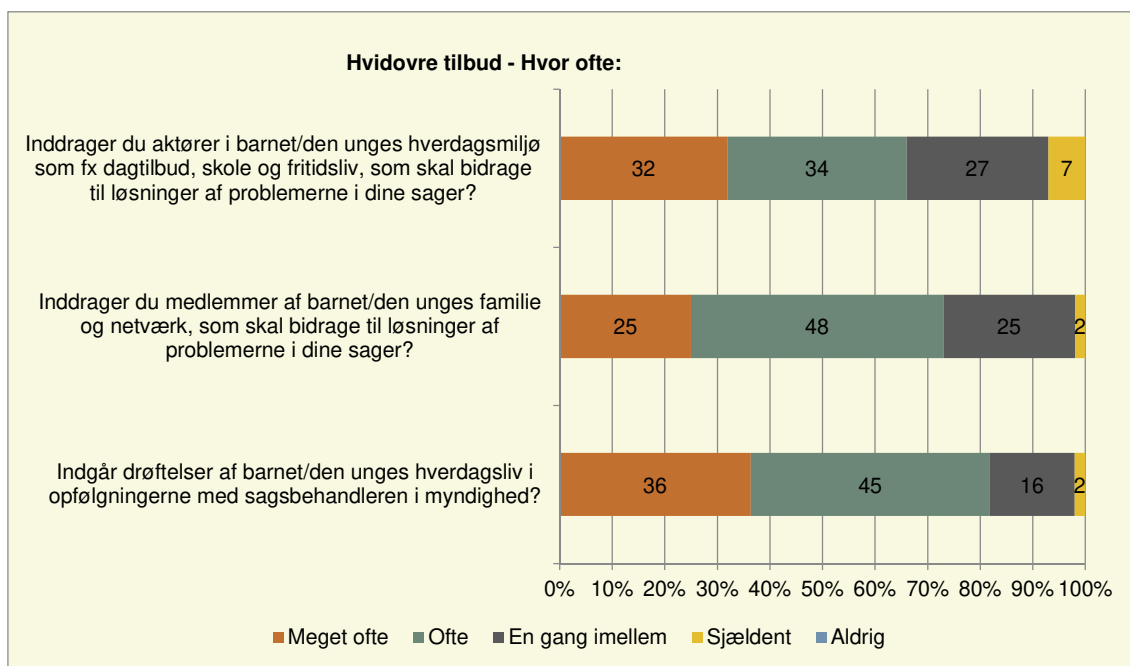
Figur 32 Tilbuddenes fokus på hverdagslivet - Herning. N=62.



Anm: N=62

I Hvidovre ses det i Figur 33, at inddragelsen af det professionelle netværk ifølge tilbuddene ikke sker helt så ofte som i de andre to kommuner. Der er dog stadig tale om to tredjedele, som ofte eller meget ofte inddrager de professionelle fagfolk omkring barnet.

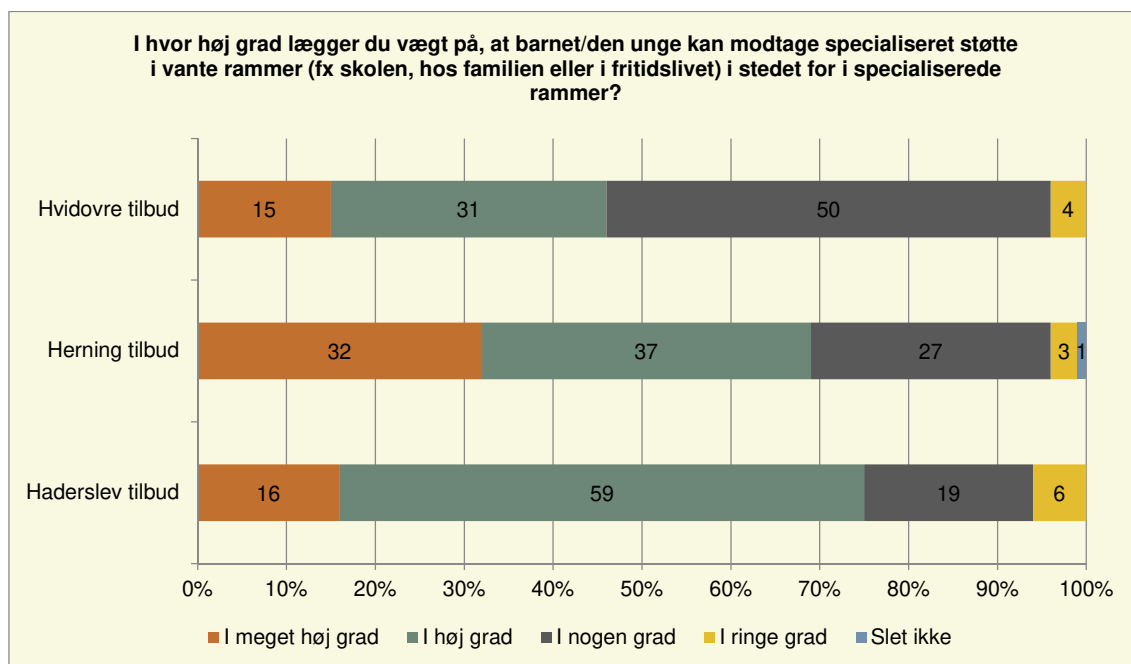
Figur 33 Tilbuddenes fokus på hverdagslivet – Hvidovre.



Anm: N=44.

Medarbejdere ved tilbuddene har svaret på, i hvor høj grad de lægger vægt på tilrettelæggelse af den specialiserede støtte i rammer, som er vante for barnet eller den unge. Særligt i Haderslev og Herning lægger respondenterne stor vægt på dette.

Figur 34 Medarbejdere ved tilbuds fokus på rammerne for arbejdet.



Anm: N (Haderslev)=32, N(Herning)=73, N(Hvidovre)=48.

Samlet viser surveyen dermed, at medarbejdere i de specialiserede tilbud i de tre kommuner lægger vægt på at barnets hverdagslivsperspektiv indgår aktivt i arbejdet. I det følgende ses på, hvordan dette arbejdsfokus kommer til udtryk.

Erfaringer med den nye måde at arbejde på

I forbindelse med den kvalitative dataindsamling har evaluatoren indhentet erfaringer fra både tilbuddene selv og fra myndigheden om tilbuddenes nye måde at arbejde på.

Display 7 viser en opsamling på erfaringerne i punktform, hvor den venstre kolonne viser det tidligere nævnte idealbillede for den "nye" måde at arbejde på (jf. kapitel: Det forebyggende mindset), og den højre vedrører erfaringer hermed. I det følgende gives eksempler herpå fra de tre partnerskabskommuner.

Display 7 Tilbuddenes erfaringer med den nye arbejdsform

	Den "nye" måde at arbejde på	Udtalelser og erfaringer fra tilbud
Forældre-inddragelse	<p>Forældrene bidrager til løsningen for barnet eller den unge</p> <p>Forældre får et selvstændigt indsatsfokus</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Positive holdninger til, at forældre og netværk medvirker til løsninger. • Erfaringer for at det kan lykkes, når fagprofessionelle vaner brydes. • Men også opmærksomhed på risici ved overladelse af ansvar til forældre og netværk. • Fokus på skolegang som beskyttelsesfaktor
Arbejdsfokus	<p>Primære arbejdsfokus er i barnets eget hverdagsmiljø, hvor barnet skal lære at begå sig</p>	<ul style="list-style-type: none"> • "Skoleproblemer skal løses i skolen" – i klasserummet eller med inddragelse af både skole og forældre • Der sker større koordinering så skole/dagtilbud og familie eller tilbud ikke arbejder i hver sin retning • Før fokus på relation og trivsel - nu fokus på mestring og at kunne begå sig i et hverdagsmiljø.
Anbringelser	<p>Fokus på progression og tilknytning til hverdagslivet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ny italesættelse af, at der for nogle plejefamilieanbringelser ikke nødvendigvis er tale om anbringelse barndommen ud.
Institutioner	<p>De professionelle fagfolk udgør midlertidige relationer, og et fokus for indsatsen er at bevare og styrke de anbragtes egne og permanente relationer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Arbejder ikke på at integrere barnet i institutionen men i normale arenaer.
Indsatser	<p>Som udgangspunkt tidsbegrænsede indsatser med mål på kort eller længere sigt efter behov.</p> <p>Hyppig og aktiv opfølgning på, om mål eller indsats skal justeres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I Hvidovre en nuancering, så fokus er på progression, og hermed også varighed, under hensyntagen til, at nogle forløb kan være længere end andre.

De specialiserede tilbud skal med omlægningen understøtte at forældrene bidrager til løsningen, og der er positive tilkendegivelser fra medarbejdere og ledere herom. Et eksempel er, at en institution understøtter at en mor kan vise engagement i barnets hverdag og herved styrke relationen mellem mor og barn. Det sker ved at tilrettelægge konkrete opgaver i forbindelse med en fødselsdag, som moderen kan varetage. Samtidig fortæller ledere og medarbejdere i tilbud, at det for nogle medarbejdere opleves som en større ændring at skulle give ansvaret tilbage til forældrene eller netværk, idet medarbejderne er opmærksomme på mulige risici ved overdragelsen af ansvaret. Overdragelsen kræver derfor systematisk

opmærksomhed og hyppig opfølgning på de aftaler, der indgås med forældre og samarbejdsparter.

Det primære arbejdsfokus er i barnet eller den unges hverdagsmiljø, hvor det bl.a. handler om rammerne for indsatsen. Man har i et tilbud eksempelvis arbejdet med skolevægring ved at tilbuddet har understøttet fremmøde og deltaget i undervisningen, og i et andet tilbud tager personalet på hjemmebesøg hos familien for at forebygge en anbringelse.

Samtidig er der brug for øget koordinering med indsatser i almenområdet. Et dagtilbud fortæller, at de med omlægningen nu koordinerer meget mere med de specialiserede tilbud, og beskriver, hvordan det tidligere kunne gå galt: Dagtilbuddet arbejdede på, at en mor var til stede i kortere tid i afleveringssituationer, hvor man i det specialiserede tilbud arbejdede på, at hun skulle være mere i dagtilbuddet. Det eksemplificerer udtalelser på tværs af kommunerne om, at manglende koordinering kan medføre en risiko for at arbejde i modsatte retninger.

I alle indsatser og forløb skal der være fokus på progression og tilknytningen til et hverdagsliv. I forhold til anbringelser peger det på en ændring i praksis, hvor nogle anbringelser i familiepleje er mere kortvarige og ikke nødvendigvis er for barndommen ud. Der er ikke tale om, at alle familieplejeanbringelser omstilles, men der er fokus på, hvor det giver mening i et hverdagslivsperspektiv at anvende en anbringelse i familiepleje i en afgrænset periode. Her peger ledere hos tilbud og myndighed på, at det kan være udfordrende for plejefamilier at se sig selv i denne rolle, samt at der er gode erfaringer med at inddrage ekspertise fra døgninstitutioner eller andre fagfolk i tilbudsviften til at understøtte plejefamilien i omstillingen.

Den nye måde at arbejde på tilsiger desuden, at institutionerne arbejder målrettet med at styrke barnet eller den unges blivende relationer i familie, netværk og fritidsliv. Det hænger tæt sammen med et fokus på, at rammerne for indsatsen skal understøtte hverdagslivet. Et konkret eksempel herpå er, at en døgninstitution har ændret deres praksis omkring sommerferien fra at tage af sted som institution til at understøtte, at de anbragte børn og unge kan komme på ferie med deres familie.

Fokus på varighed og progression i institutionsanbringelser

I udgangspunktet tilsiger partnerskabets faglige konceptbeskrivelse en øget anvendelse af tidsbegrænsede og korterevarende institutionsanbringelser efter behov. Konceptet tilsiger samtidig hyppig opfølgning på, om mål eller indsatser skal justeres. Dette hænger sammen med projektets vidensgrundlag (jf. s. 14), herunder Tore Andreassens forskning, som peger på, at de største gennemsnitlige positive effekter af anbringelser på institution ses inden for de første seks måneder.

Ledere og medarbejdere i Herning fortæller, at dette fokus på korterevarende og målrettede institutionsanbringelser har været medvirkende til en ændring af anbringelses- og foranstaltningsmønstret, og at der i mange tilfælde er fundet bedre alternativer til (fortsat) institutionsanbringelse.

I Hvidovre fortæller ledere, at man både i myndighed og tilbud i visse tilfælde oplevede en forskydning i fokus, hvor man blev for optaget af tidsdimensionen frem for, hvad der skulle til i en sag for at skabe progression. I Hvidovre bruges derfor nu betegnelsen *intensive anbringelser*. I interviews understreger ledere i Hvidovre, at det ikke skal opfattes som en tilbagevendende til praksis inden omlægningen, hvor der var et højere antal langvarige anbringelser på institution. Ledelsen fremhæver, at der i kraft af det løbende fokus på progression altid vil være en aktiv stillingtagen til varigheden af en anbringelse (jf. case i Kapitel: "Hyppig opfølgning og tæt kontakt").

I begge tilfælde har fokus på en anderledes brug af institutionsanbringelser ført til en ændring af anbringelses- og foranstaltningsmønsteret, hvor andelen af institutionsanbragte er faldende samtidig med, at den samlede andel anbragte børn og unge er faldet (jf. næste kapitel).

Delkonklusioner

Alle tre partnerskabskommuner har tilpasset deres tilbudsvifte med fokus på at understøtte tilknytningen til et hverdagsliv. Der ses samtidig en stigning i antallet af hjemmebaserede foranstaltninger på tværs af kommunerne samt en stigning i andelen af anbragte, der er i familie- eller netværkspleje, hvilket indikerer, at der i en stigende andel af sager arbejdes med indsatser tættere på barnets hverdagsliv.

Socialrådgivere i myndighed lægger vægt på inddragelse og på hverdagslivsperspektivet i sagsbehandlingen og i udformningen af indsatser for barnet eller den unge. Surveybesvarelser fra medarbejdere i de specialiserede tilbud viser, at de arbejder aktivt med et hverdagslivsperspektiv, og at man oplever et lignende fokus fra myndigheds side. Fagfolk i almen inddrages i de fleste tilfælde ofte eller meget ofte, og hverdagslivet drøftes ofte eller meget ofte med myndighed ved opfølgninger. De fleste medarbejdere ved tilbud lægger desuden lige som socialrådgiverne vægt på, at indsatsen så vidt muligt foregår i vante rammer for barnet/den unge frem for i specialiserede rammer på et tilbud.

Som det fremgår af dette kapitel samt af kapitlet "Hyppig opfølgning og tæt kontakt" viser erfaringerne med den nye arbejdsmåde, at fagfolk ved tilbuddene forholder sig aktivt til, hvad der nu kræves af dem. Det kan føre til dialog med socialrådgivere eller fagfolk i almenområdet om den konkrete udmøntning af det forebyggende mindset i de enkelte sager. Dialogen kan ses som udtryk for tilbuddenes fagfolks engagement i at finde frem til en praksis, der bedst muligt understøtter hensigten med omlægningen: At sikre en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i udsatte positioner.

Nøgletal, økonomi og trivsel

Mens det foregående kapitel har behandlet fire forandringsteoretiske fokusområder for omlægningen, vil der i dette kapitel blive tegnet et overordnet og kvantitativt billede af den samlede udvikling på området vedrørende udsatte børn og unge i de tre kommuner. I kapitlet præsenteres data for nøgletal vedrørende partnerskabet, merudgiftsanalyser i de tre kommuner samt indikatorer fra den nationale trivselsundersøgelse i skolen.

Nøgletal for indsatsstrappen, merudgifter og skoletrivsel

Nøgletal for indsatsstrappen

Som et led i partnerskabet har de tre kommuner og Socialstyrelsen udviklet et katalog med nøgletal for omlægningen mod en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats. Nøgletallene er udvalgt til periodisk monitorering af processer og resultater, som belyser udviklingen i indsatser og foranstaltningsmønstre i forhold til indsatsstrappen.

Udvælgelsen af nøgletal er sket med henblik på:

- at nøgletallene kunne belyse udviklingen i forhold til den faglige ramme, der er indeholdt i partnerskabets konceptbeskrivelse og forandringsteori
- at nøgletallene var så robuste over for tilfældig variation, at det ville være muligt at bestemme en retning i udviklingen i et nøgletal
- at nøgletallene kunne give aktuel information om udviklingen tre gange årligt, så en løbende monitorering var mulig

Data for nøgletallene er indberettet periodisk af de tre partnerskabskommuner ved i alt seks dataindsamlinger med fire måneders mellemrum i 2016-2017. Dertil kommer nøgletal, som er baserede på anbringelsesstatistikken fra Danmarks Statistik, og hvor data er opgjort for yderligere tre målepunkter i 2015.

Merudgiftsanalyse

I tillæg til opgørelsen af nøgletal har Socialstyrelsen foretaget en økonomisk analyse af partnerskabskommunernes merudgifter på området vedrørende udsatte børn og unge i projektperioden.

Merudgiftsanalysen viser de merudgifter hver kommune har haft i projektperiodens tre år – givet udgiftsniveauet de tidligere år²⁵. Analysemodellen er valgt, idet det forventes at omlægningen på kort sigt kan medføre en stigning i udgifter, herunder til ansættelse af socialrådgivere og til forebyggende indsatser og foranstaltninger. Analysen viser således kun udviklingen i udgifterne på kort sigt i forbindelse med en omlægning, og det vil derfor være relevant at følge udviklingen over længere tid for at se, hvordan de nye arbejdsformer og det ændrede foranstaltningsmønster slår igennem i udgiftsfordelingen.

Det skal understreges, at der ikke er tale om en vurdering af de isolerede omkostninger forbundet med omlægningen, men alene en regnskabsbaseret udgiftsanalyse uden statistiske

²⁵ Til opgørelsen af udgifterne for 2017 er anvendt kommunernes eget forventede regnskab, som er indberettet til Socialstyrelsen.

korrektioner for ændringer i demografi eller andre forhold, som kan have påvirket udgiftsudviklingen i samme periode.

Trivsel og fravær i skolen hos børn i udsatte positioner

Det er en væsentlig beskyttelsesfaktor for børn og unge i udsatte positioner, at de klarer sig godt i skolen og får en uddannelse. I denne rapport indgår derfor indikatorer for fravær og trivsel fra den nationale trivselsmåling i folkeskolen ved Styrelsen for It og Læring (STIL)²⁶. Formålet er at følge udviklingen i trivsel og fravær i folkeskolen for socialt udsatte børn i 4.-9. klasse og at sammenligne med udviklingen hos kommunens øvrige børn i samme aldersgruppe.

En monitorering af denne udvikling kan udgøre et grundlag for fokus og prioriteringer af tiltag i forbindelse med en omlægning af indsatsen på det specialiserede børneområde. Eftersom målingerne fra STIL alene vedrører trivslen i skolen, kan de dog ikke anvendes som udtryk for den generelle trivsel hos børn og unge i udsatte positioner.

Monitorering over længere tid

Indikatorerne fra STIL er medtaget på grund af deres relevans for partnerskabets forandringsteori og mål på længere sigt. Mens nøgletalskataloget er udviklet til monitorering af omlægningen på kort sigt, kan indikatorerne anvendes som udtryk for, hvorvidt de forventede resultater vedrørende skolegang og læring understøttes over længere tid. Det skal dog understreges, at der her *alene er tale om en monitorering* af udviklingen, idet der ikke er undersøgt kausale sammenhænge mellem omlægningen og udviklingen i indikatorerne for trivsel og fravær i skolen.

Der er ikke i partnerskabet formuleret succeskriterier for børn i socialt udsatte positioners trivsel og fravær i skolen. På sigt er målet med omlægningen, at niveauet for skoletrivsel og fravær for børn og unge i udsatte positioner vil nærme sig niveauet hos de øvrige børn i samme alder. Eftersom sammensætningen af gruppen af udsatte børn og unge i de her anvendte målinger ændrer sig fra år til år (jf. nedenfor), anvendes de her udelukkende til belysning af, om det lykkes at reducere forskellen på de to gruppers trivsel og fravær i skolen over længere sigt.

I denne rapport indgår målinger med tre datapunkter for hver kommune: skoleårene 2014/15, 2015/16 og 2016/17. Omlægningens ændringer i anvendelse og indhold af forebyggende indsatser og foranstaltninger i de tre kommuner forventes på sigt at føre til en forbedring af de udsatte børn og unges trivsel i skolen. Eftersom omlægningens ændringer er sket gradvist gennem partnerskabets projektperiode i 2015-2017, skal præsentationen af skoletrivslen ses som en foreløbig opgørelse af indikatorer, der bør monitoreres over længere tid.

Datagrundlag for indikatorerne

Opgørelsen er baseret på kommunernes indberetning af CPR-numre for udsatte børn og unge i skoleårene, der har modtaget en foranstaltning²⁷. Registeroplysninger om hhv. trivsel og fravær i skolen er efterfølgende knyttet til indberetningen. Registeret for trivsel er baseret på en

²⁶ Undersøgelsens spørgeramme kan findes her: <https://uvm.dk/folkeskolen/elevplaner-nationale-test-og-trivselsmaaling/trivselsmaaling>

²⁷ Omfatter følgende foranstaltninger: Institutionsanbringelser, anbringelser i plejefamilie, anbringelser i netværkspleje, hjemmebaserede foranstaltninger og forebyggende indsatser efter Servicelovens § 11 stk. 3. Det bemærkes, at eftersom der med omlægningen sker ændringer i foranstaltningsmønstret, er størrelse og sammensætningen af populationen af udsatte børn og unge i undersøgelsen også væsentlig forskellig fra år til år.

spørgeskemaundersøgelse blandt elever i hvert skoleår, mens registret for fravær er baseret på indberetninger fra den enkelte skole. Det er obligatorisk for alle landets folke- og specialskoler at registrere fravær og for alle elever at deltage i trivselsmåling. Dog deltager eleven ikke, hvis vedkommende er fraværende på dagen for trivselsmålingen.

Trivselsmålingen for 4.-9. kl. er baseret på en spørgeskemaundersøgelse, som består af 40 spørgsmål med forskellige spørgsmålsformuleringer. Formuleringerne er tilpasset elevernes forskellige kognitive færdigheder efter klassetrin. På baggrund af svarene er konstrueret et indeks for faglig trivsel og et indeks for social trivsel i skolen. For hver indikator sammenlignes gruppen af udsatte børn med gruppen af øvrige børn i kommunen²⁸.

Det skal bemærkes, at den anvendte definition for målgruppen betyder, at sammensætningen af grupperne ændrer sig væsentligt fra måling til måling. Børn, som opnår så god trivsel og progression i deres udvikling, at de ikke længere modtager en foranstaltning eller forebyggende indsats, vil således udgå af gruppen af børn, der i opgørelsen defineres som værende i udsatte positioner. Omvendt kan netop lav trivsel eller højt fravær i skolen være medvirkende årsag til, at et barn modtager en indsats og dermed falder inden for den anvendte afgrænsning af målgruppen børn i udsatte positioner. Endelig betyder afgrænsningen til 4.-9. klasse, at der sker udskiftning i gruppen fra år til år, når børnene skifter klassetrin.

Ingen entydig udvikling i trivsel og skole fravær på kort sigt

Det fremgår af opgørelsen, at udsatte børn og unge i 4. -9. klasse i alle tre kommuner har lavere faglig og social trivsel end øvrige børn i samme aldersgruppe. I monitoreringsperioden ses dog ingen entydig udvikling på tværs af de tre kommuner. Det fremgår endvidere, at skolefraværet er væsentligt højere hos udsatte børn og unge end hos øvrige børn i aldersgruppen. Heller ikke her ses nogen entydig udvikling på tværs af kommunerne.

Udvikling i anbringelsesmønster

I det følgende præsenteres, hvordan partnerskabskommunernes anbringelsesmønster har udviklet sig i projektperioden. I afsnittet vises data fra anbringelsesstatistikken for:

1. Udvikling i andelen af anbragte børn og unge i kommunerne
2. Udvikling i fordeling på anbringelsesformer
3. Bevægelser fra institutionsanbringelse og ned ad insatstrappen

Udviklingen i andelen af anbragte børn og unge samt fordelingen på anbringelsesformer sammenlignes nedenfor med landsgennemsnittet. Det skal bemærkes, at mens nøgletallene for partnerskabskommunerne kun indeholder data for partnerskabets målgruppe, som er socialt udsatte børn og unge, så indeholder nøgletallene for landsgennemsnittet også data for anbringelser grundet funktionsnedsættelse samt uledsagede flygtninge²⁹.

²⁸ Det er ikke muligt at sammenligne efter foranstaltningstype, da der er for få observationer i data til, at der efter Persondataloven kan indhentes registeroplysninger på foranstaltningsniveau.

²⁹ I forbindelse med valideringen af data for disse nøgletal har partnerskabskommunerne identificeret de personer, der er anbragt overvejende grundet fysisk og psykisk funktionsnedsættelse samt anbragte uledsagede flygtninge, som er mindreårige. Disse personer har Danmarks Statistik efterfølgende ekskluderet fra nøgletallene. Dette har ikke været muligt at gøre for landets øvrige kommuner, der indgår i landsgennemsnittet, hvorfor sammenligning med landsgennemsnittet bør ske med varsomhed.

Udviklingen i kommunernes samlede andel anbragte børn og unge

Figur 35 viser udviklingen i partnerskabskommunernes samlede andel børn og unge der er anbragt på institution, i familiepleje eller i netværkspleje. Tallene er vist som promille (antal anbragte pr. 1000 af alle 0-17-årige) i hver kommune for at danne en sammenlignelig målestok på tværs af kommuner uanset populationens størrelse.

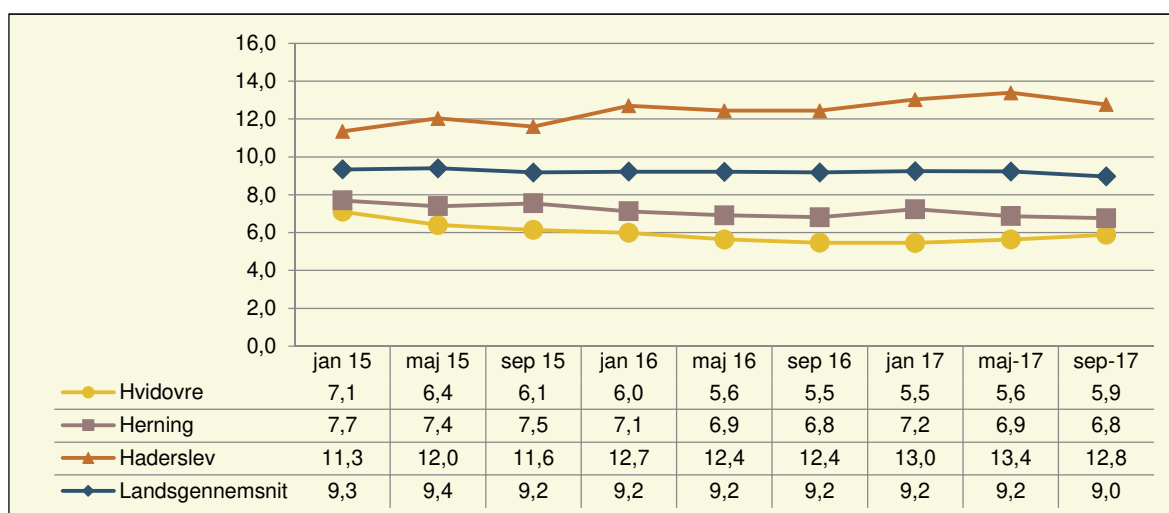
Hvidovre Kommune har oplevet et fald i kommunens samlede andel anbragte børn og unge i løbet af projektperioden. Promillen var 7,1 personer i januar 2015, mens dette tal er faldet til under 6 personer over perioden på knap 3 år.

Også i Herning ses et fald i andelen af anbragte børn og unge. Ved første skæringsdato i 2015 lå promillen på 7,7; mens den i 2016 og 2017 konstant har ligget under niveauet i 2015 og i september 2017 er faldet til 6,8.

Haderslev Kommune har i modsætning til de to øvrige partnerskabskommuner oplevet en stigning i andelen af anbragte børn og unge i projektperioden. Mens kommunen havde 11,3 personer pr. 1000 barn eller ung anbragt i januar 2015, er dette tal steget til at være omtrent 13 personer godt 2 år senere.

Det ses samtidig, at Hvidovre og Herning kommuner ligger under landsgennemsnittet, som har været svagt faldende i perioden, mens Haderslev ligger over landsgennemsnittet.

Figur 35 Den samlede andel anbragte pr. 1000 0-17-årige i de tre kommuner.



Anm: Det samlede antal anbragte i kommunen er summen af anbragte børn og unge i institutioner, familiepleje eller netværkspleje. Landsgennemsnittet rummer også børn og unge, der er anbragt på grund af funktionsnedsættelse, samt anbragte uledsagede flygtningebørn, hvorfor sammenligning bør ske med varsomhed.

Kilde: Data fra Anbringelsesstatistikken (Danmarks Statistik).

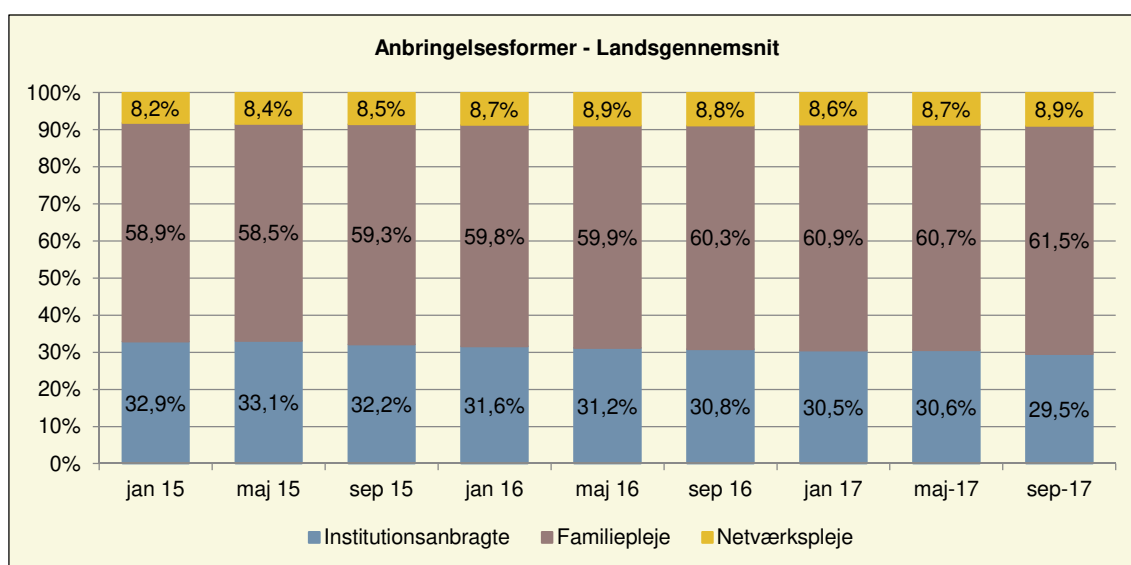
Kommunernes andel anbragte børn og unge er et nøgletal, hvis størrelse og udvikling kan påvirkes af socioøkonomiske baggrundsfaktorer og andre sociale forhold. Mens omlægningens forebyggelse af behovet for anbringelse kan være længere tid om at slå igennem som en lavere andel anbragte, så forventes omlægningen på kortere sigt at føre til en anderledes brug af de forskellige anbringelsesformer. Det følgende afsnit fokuserer derfor på de tre

partnerskabskommuners brug af de tre anbringelsesformer i overensstemmelse med indsatsstrappetænkningen og den faglige ramme for omlægningen.

Udviklingen i fordeling på anbringelsesformer

Det er forventningen, at der med omlægningen sker en ændring af det samlede anbringelsesmønster i retning af en faldende andel af anbringelser på institutioner - og en øget andel af anbringelser i familie- og netværkspleje. Brugen af anbringelsesformer præsenteres her som et samlet billede, da en stigning i fx andelen af anbringelser i familiepleje skal ses i sammenhæng med andelen af anbringelser på institution og netværkspleje. Figur 36 viser udviklingen i det gennemsnitlige anbringelsesmønster for hele landet, som udgør en lille bevægelse i samme retning. Her ses en faldende tendens i andelen af institutionsanbringelser (-3,5 procentpoint), som modsvares af en stigning i andelen af anbringelser i hhv. familiepleje (+2,5) og netværkspleje (+1).

Figur 36 Fordeling på anbringelsesformer - Landsgennemsnit.



Anm: Landsgennemsnittet rummer også børn og unge, der er anbragt på grund af funktionsnedsættelse, samt anbragte uledsagede flygtningebørn.

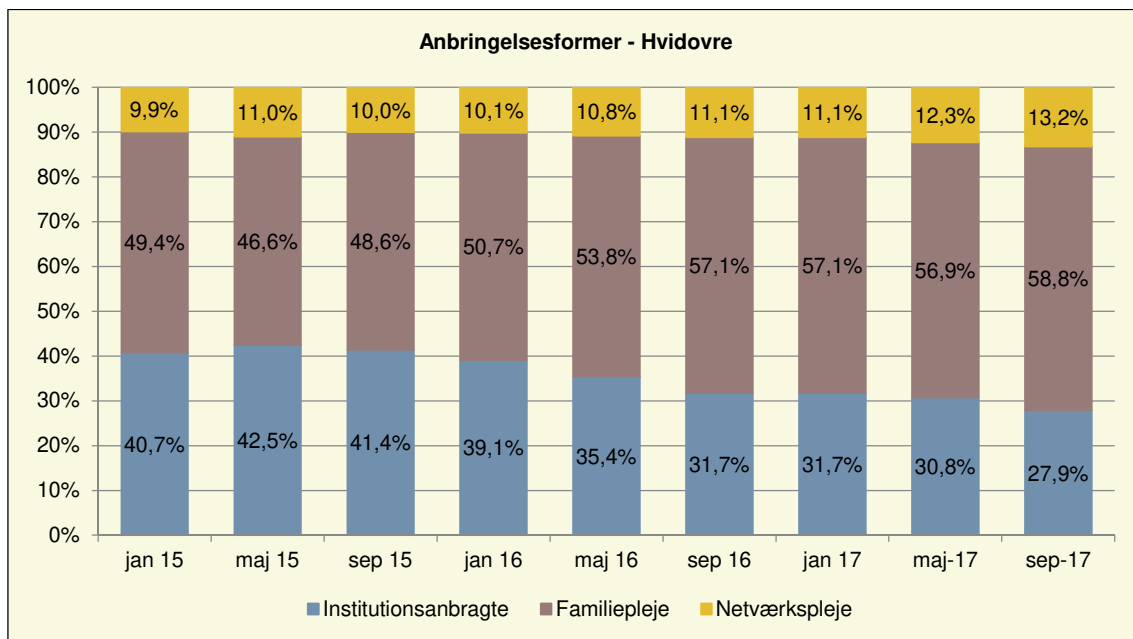
Figur 37 - Figur 39 viser udviklingen i partnerskabskommunernes anbringelsesmønster. For Hvidovre og Herning kommune ses de samme tendenser som i landsgennemsnittet, men i langt større omfang.

Hvidovre Kommunes anbringelsesmønster er ændret i retning af færre institutionsanbringelser (-13 procentpoint) og flere anbringelser i både familiepleje (+9) og netværkspleje (+4). I Herning Kommune se en halvering i andelen af institutionsanbringelser over perioden (-11 procentpoint), mens der er sket en tilsvarende stigning i andelen af anbringelser i familiepleje (+11).

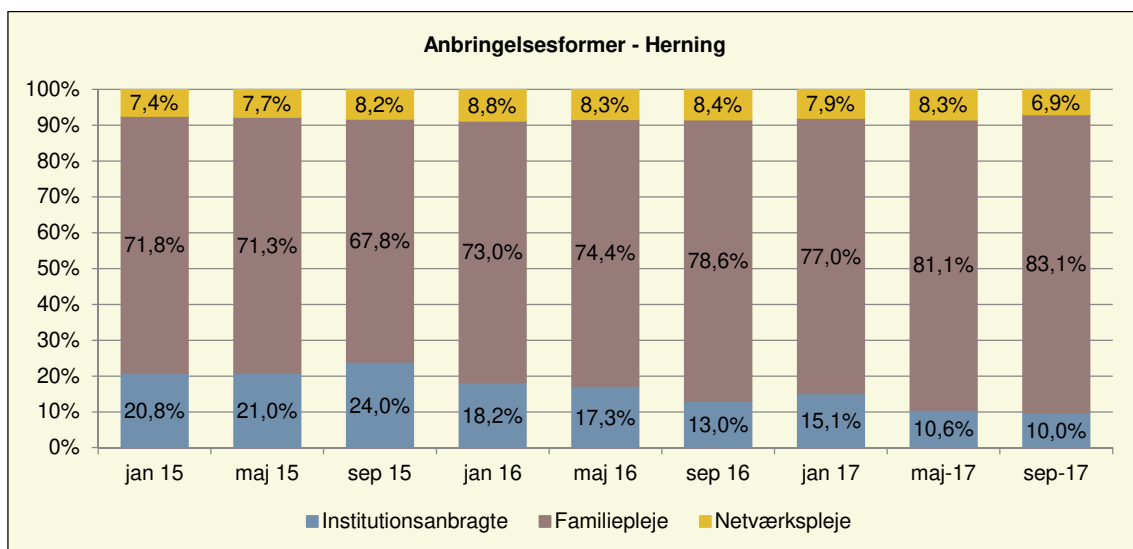
I Haderslev Kommune ses ikke en entydig udviklingstendens i anbringelsesmønsteret, men væsentlige udsving imellem skæringsdatoerne. Det bemærkes dog, at kommunen samlet set oplever en væsentlig stigning i andelen af netværksanbringelser, og at kommunen er den af partnerskabskommunerne, der har den højeste andel af anbringelser i netværkspleje. Samtidig er andelen af institutionsanbringelser i Haderslev allerede i begyndelsen af perioden meget lav,

også i forhold til de to andre kommuner. I løbet af projektperioden bevæger andelen af anbringelser i plejefamilier sig mellem 71 og 78 pct., mens andelen af institutionsanbringelser bevæger sig mellem 8 og 17 pct.

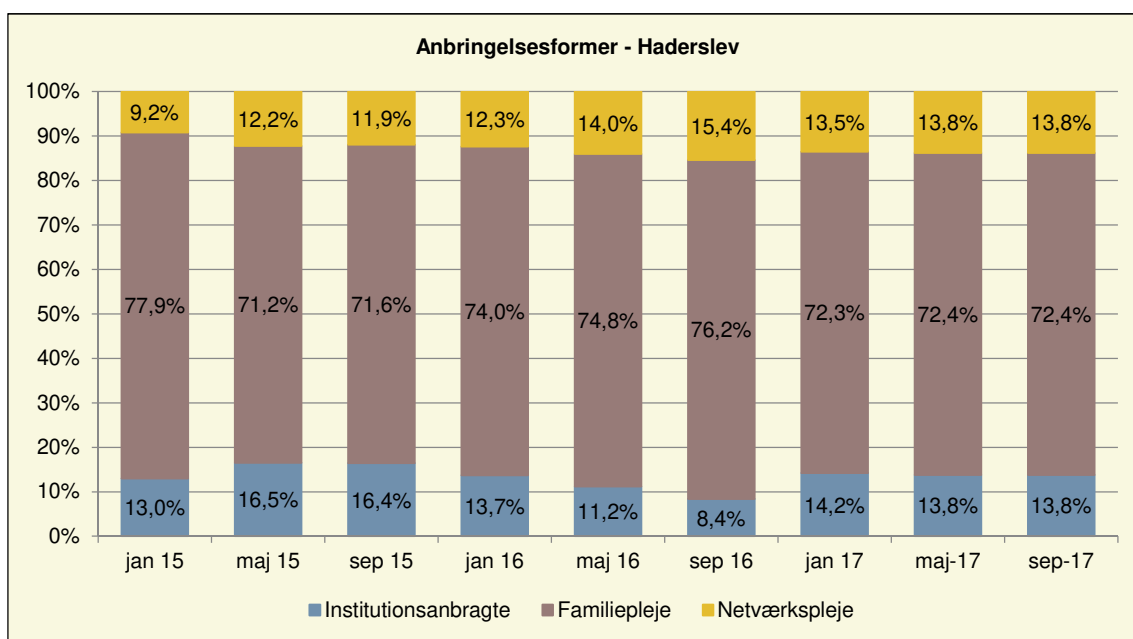
Figur 37 Fordeling på anbringelsesformer - Hvidovre.



Figur 38 Fordeling på anbringelsesformer - Herning



Figur 39 Fordeling på anbringelsesformer - Haderslev

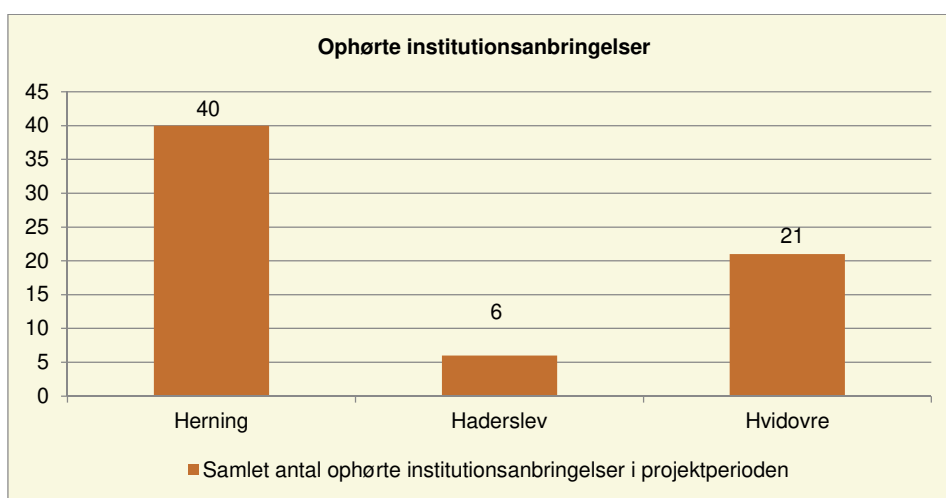


Bevægelser fra institutionsanbringelse og ned ad indsatsrampen

Omlægningen af indsatsen for socialt udsatte børn og unge forventes at nedbringe antallet af langvarige institutionsanbringelser, idet behovet herfor så vidt muligt skal forebygges. Samtidig forventes en brug af institutionsanbringelser som korte, målrettede og intensive foranstaltninger. I dette afsnit vises derfor de tidligere institutionsanbragte børn og unges bevægelser ned ad indsatsrampen.

Figur 40 viser det samlede antal afsluttede institutionsanbringelser i de tre projektår 2015-2017, når tallene renses for unge, som er fyldt 18 år. I Herning er afsluttet 40 institutionsanbringelser, mens antallet er 6 og 21 i henholdsvis Haderslev og Hvidovre Kommune.

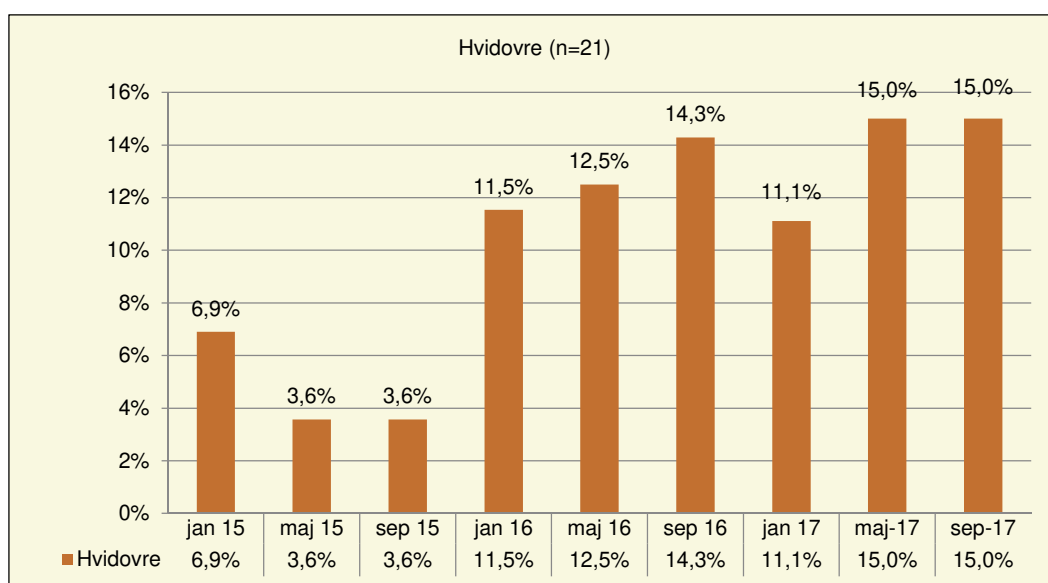
Figur 40 Samlet antal ophørte institutionsanbringelser januar 2015 – september 2017, ekskl. anbringelser, som er ophørt efter den unges fyldte 18. år.



Figur 41 - Figur 43 viser flowet i ophørte institutionsanbringelser i løbet af projektperioden. Nøgletallet belyser de aktive sager, som er blevet afsluttet imellem to dataindsamlinger³⁰.

Betragtes udviklingen i Hvidovre Kommune ses det, at kommunen har oplevet en stigning i andelen af ophørte institutionsanbringelser i slutningen af perioden. Figur 41 viser, at der kontinuerligt er blevet afsluttet institutionsanbringelser i løbet af projektperioden, men at andelen af afsluttede institutionsanbringelser generelt har været højere i 2016 og 2017, sammenlignet med 2015.

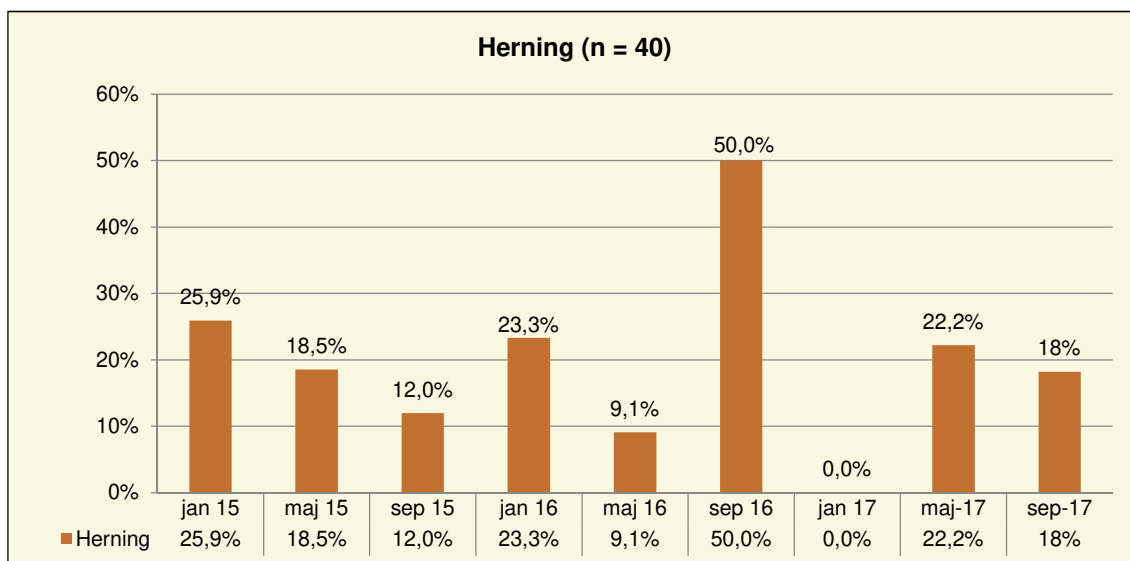
Figur 41 Ophørte institutionsanbringelser – Hvidovre (ekskl. anbringelser, som er ophørt ved den unges fyldte 18. år)



Figur 42 viser udviklingen i Herning Kommune. Også her er der kontinuerligt blevet afsluttet institutionsanbringelser i løbet af projektperioden. Der ses ikke en helt entydig udviklingstendens i størrelsen af andelen, men det bemærkes at kommunen ved flere skæringsdatoer har en andel, der er væsentligt større end de to andre kommuners.

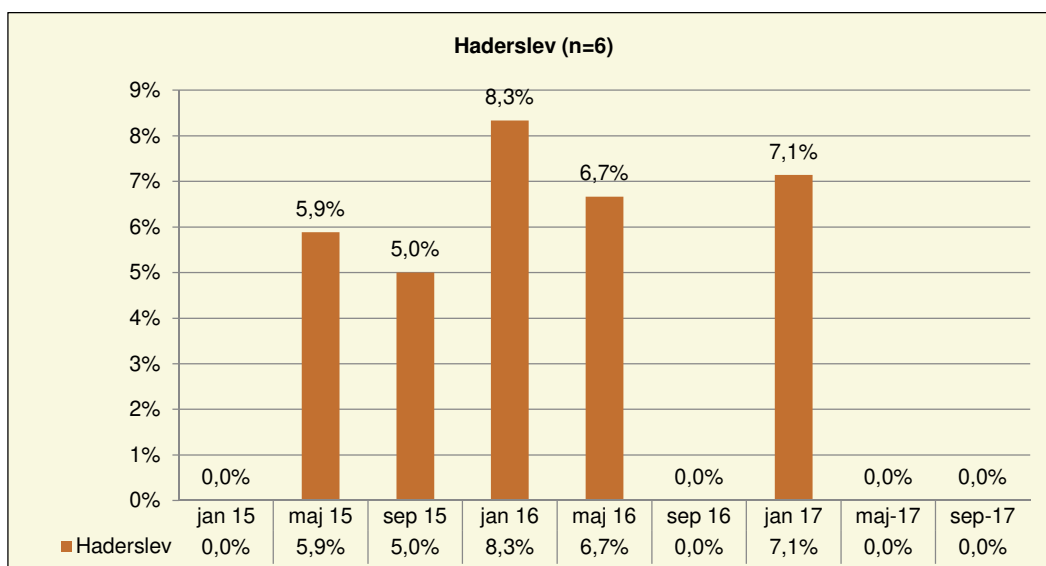
³⁰ Nøgletallet viser mere specifikt hvor stor en andel af børn og unge, der var institutionsanbragt fire måneder tidligere, som ved den efterfølgende dataindsamling ikke længere er anbragt i denne form. Data er korrigeret for unge der er fyldt 18 år i mellemtiden, og som dermed har haft en naturlig afgang fra institutionerne, når de er blevet myndige.

Figur 42 Ophørte institutionsanbringelser – Herning (ekskl. anbringelser, som er ophørt ved den unges fyldte 18. år)



Figur 43 viser udviklingen i Haderslev Kommune. I modsætning til de to andre kommuner ses der her ikke et kontinuerligt mønster i de afsluttede institutionsanbringelser i projektperioden, hvilket hænger sammen med det lave samlede antal. De seks afsluttede sager i Haderslev Kommune har fundet sted mellem maj 2015 og januar 2017.

Figur 43 Ophørte institutionsanbringelser – Haderslev (ekskl. anbringelser, som er ophørt ved den unges fyldte 18. år)



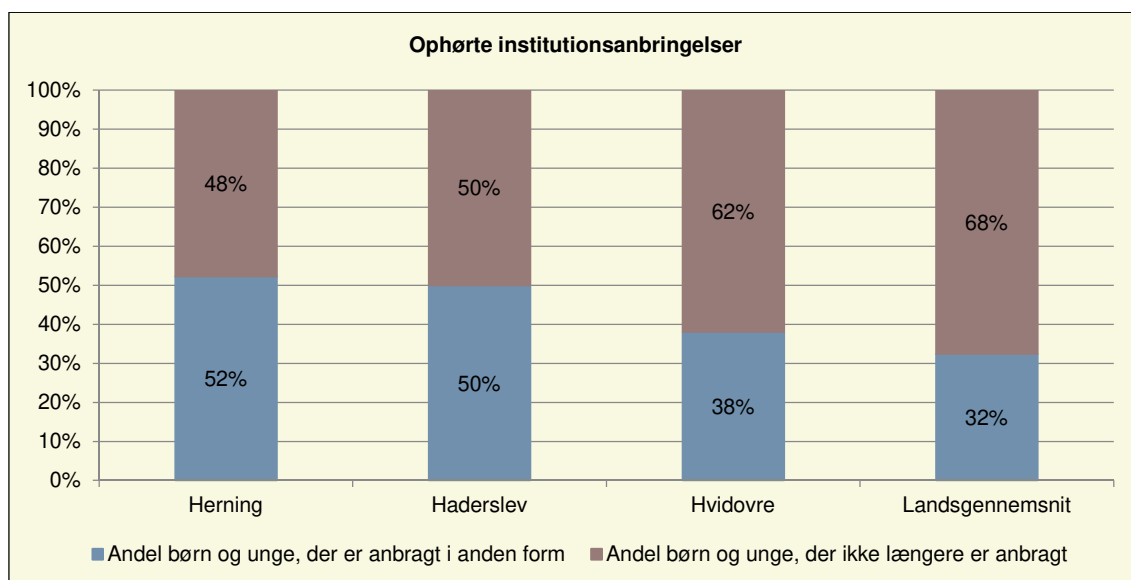
Afsluttet institutionsanbringelse – og hvorhen?

I forlængelse af de to foregående afsnit viser Figur 44, hvilken bevægelse på indsatstrappen de tidligere institutionsanbragte har foretaget. Figuren viser de ophørte institutionsanbringelser fordelt på to hovedkategorier: børn og unge, hvis ophør af institutionsanbringelser skyldes, at de er blevet *anbragt i anden anbringelsesform* (familiepleje eller netværkspleje); samt børn og unge, som *ikke længere var anbragt* efter ophøret af institutionsanbringelsen, men altså har bevæget sig længere ned ad indsatstrappen.

Ses der på de afsluttede institutionsanbringelser i Haderslev Kommune og Herning Kommune, ses at de har en nogenlunde ligelig fordeling mellem de to årsager til afslutningen af institutionsanbringelserne.

For Hvidovre ses derimod, at kommunen på linje med landsgennemsnittet har en overvægt af børn og unge, der efter institutionsanbringelse ikke længere er anbragte.

Figur 44 Bevægelser på indsatstrappen i projektperioden (ophørte institutionsanbringelser).



Anm: N (Herning)=40, N (Haderslev)=6, N (Hvidovre)=21).

Foranstaltningmønsteret ændrer sig i de tre partnerskabskommuner

I de følgende afsnit præsenteres nøgletal for hjemmebaserede foranstaltninger og forebyggende indsatser for hver af de tre kommuner. Nøgletallene er indberettet af hver af de tre kommuner og er som sådan afhængig af lokal praksis for registrering i kommunale fagsystemer. Fx kan kompetence til bevilling af § 11.3-forløb ligge både i myndighedsafdelingen, PPR eller anden fagenhed eller forvaltning, hvilket afføder forskellig registreringspraksis. Disse nøgletal kan derfor ikke sammenlignes direkte på tværs af kommuner, men præsenteres hver for sig for at vise udviklingen inden for hver kommune.

Analyseperioden er de seks dataindsamlinger for nøgletallene fra januar 2016 til september 2017. Da opgørelsen beror på data indberettet af kommunerne selv, haves ikke data for det første projektår i 2015.

I forlængelse af nøgletallene præsenteres data fra merudgiftsanalysen og den nationale trivselsundersøgelse i folkeskolen for hver af de tre partnerskabskommuner.

Der præsenteres tal for:

1. *Hjemmebaserede foranstaltninger*
 - a. Modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger
 - b. Bevægelser ad indsatstrappen fra hjemmebaserede foranstaltninger
2. *Forebyggende § 11.3-indsatser*
3. *Økonomiske merudgifter i projektårene 2015-2017*
4. *Trivsel og fravær i skolen*

Hjemmebaserede foranstaltninger og forebyggende indsatser

De hjemmebaserede foranstaltninger er på indsatstrappen placeret på trinnet mellem forebyggende § 11.3-indsatser og anbringelser i netværkspleje. Ifølge den faglige definition af indsatstrappen rummer trinnet forebyggende foranstaltninger, der oftest sættes i værk efter Servicelovens § 52. Trinnet rummer også anbringelse på eget værelse (fx kollegium) og andre hjemmebaserede anbringelser, idet de defineres som løsninger tættere på et almindeligt hverdagsliv end øvrige typer af anbringelser. Af samme grund indeholder trinnet også forældrerettede indsatser under anbringelse samt døgnophold for hele familien.

De forebyggende § 11.3-indsatser er det næstnederste trin på indsatstrappen, som rummer de forebyggende tilbud, der gives til børn og unge med en afgrænset problematik, som vurderes i risiko for at udvikle særligt behov for støtte.

Med en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats er det forventningen, at foranstaltningsmønsteret over tid vil ændre sig, så flere børn og unge tidligere i et forløb får relevant forebyggende indsats på indsatstrappens lavere trin, men færre får behov for hjælp på de øverste, mere indgribende trin.

Samtidig lægges der med konceptet for omlægningens forebyggende tilgang vægt på, at der sættes effektivt ind med den rette indsats på rette tid. Det betyder, at de forebyggende indsatser efter § 11.3 skal iværksættes i forhold til afgrænsede problematikker for at forebygge behov for mere indgribende indsatser – med mindre der fx på et inddragende netværksmøde eller ved en familierådslagning kan laves aftaler med personer i barnet/den unges familie og netværk om løsninger, der gør bevilling af en indsats unødvendig. § 11.3-forløb skal ikke iværksættes, hvis problematikken tilsiger en hjemmebaseret foranstaltning, lige som en hjemmebaseret foranstaltning ikke kan erstatte en anbringelse, hvis en anbringelse er dét, barnet eller den unge har behov for.

Nøgletallene er derfor udvalgt for at belyse, dels om det overordnet set lykkes at komme tidligere forebyggende ind i problemudviklingen, dels om det lykkes at sætte ind med den rette indsats, som kan forebygge behovet for indsatser højere på trappen.

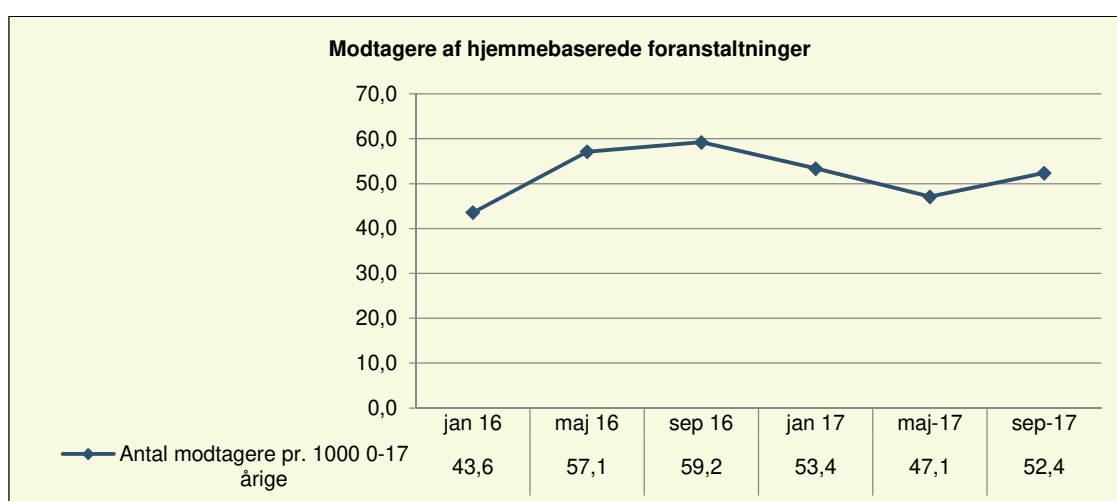
Haderslev Kommune

1. Hjemmebaserede foranstaltninger

a. Modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger

Figur 45 viser udviklingen i antallet af modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger pr. 1000 0-17-årig i Haderslev Kommune i analyseperioden. Den overordnede tendens i perioden er en stigning i andelen af personer, der modtager en hjemmebaseret foranstaltning, trods variationer undervejs. Mens 43,6 promille modtog en hjemmebaseret foranstaltning i januar 2016, er dette tal først steget til 59,2 i september 2016 for derefter at falde til 52,4 i september 2017.

Figur 45 Modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger - Haderslev



Anm: Data for dette nøgletal er indberettet første gang pr. 31. januar 2016.

Tabel 7 viser, hvilke typer af hjemmebaserede foranstaltninger børn og unge i Haderslev har modtaget. Først vises antallet, der har modtaget en eller flere typer af foranstaltninger under foranstaltningstype, og i næste række nøgletallet som promille af alle børn og unge. Der ses en ensartet fordelingstendens i hele analyseperioden, hvor omtrent 80 - 90 pct. af modtagerne af hjemmebaserede foranstaltninger i Haderslev Kommune, har modtaget forebyggende foranstaltninger. Den næststørste gruppe er forældrerettede indsatser under anbringelse, mens kun en lille andel har været i en hjemmebaseret anbringelse. Der har kun været ganske få modtagere af døgnophold for hele familien i analyseperioden.

Tabel 7 Hjemmebaserede foranstaltninger – Haderslev Kommune

	Jan 16	Maj 16	Sep 16	Jan 17	Maj 17	Sep 17
Døgnophold for hele familien:						
Antal	0	0	0	3	0	0
Antal pr. 1000 0-17-årig	0,00	0,00	0,00	0,26	0,00	0,00
Hjemmebaserede anbringelser:						
Antal	3	3	3	5	5	6
Antal pr. 1000 0-17-årig	0,26	0,26	0,26	0,44	0,44	0,53

Modtagere af forebyggende foranstaltninger:						
Antal	498*	594	620	501	479	511
Antal pr. 1000 0-17-årig	43,31*	51,66	53,92	44,12	42,18	45,00
Modtagere af forældrerettede indsatser under anbringelser:						
Antal		60	58	97	51	78
Antal pr. 1000 0-17-årig		5,22	5,04	8,54	4,49	6,87

Anm: Der gøres opmærksom på, at de forældrerettede indsatser under anbringelser ved første datapunkt i januar 2016 er indeholdt i tallet for modtagere af forebyggende foranstaltninger, hvorfor det første datapunkt ikke kan sammenlignes direkte med de følgende.

b. Bevægelser fra hjemmebaseret foranstaltning til mere eller mindre indgribende foranstaltning

Dette afsnit belyser bevægelserne blandt tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger i Haderslev Kommune³¹. Nedenfor vises andelen af følgende bevægelser i figurer for hver kommune:

- **Bevægelse op ad indsatstrappen:** Børn og unge, der et år inden dataindsamlingen modtog en hjemmebaseret foranstaltning, men som et år efter er anbragt uden for hjemmet.
- **Bevægelse ned ad indsatstrappen:** Børn og unge, der et år inden dataindsamlingen modtog en hjemmebaseret foranstaltning, men som et år efter hverken er anbragt uden for hjemmet eller modtager en hjemmebaseret foranstaltning.
- **Ingen bevægelse:** Børn og unge, som efter et år fortsat modtager en hjemmebaseret foranstaltning.

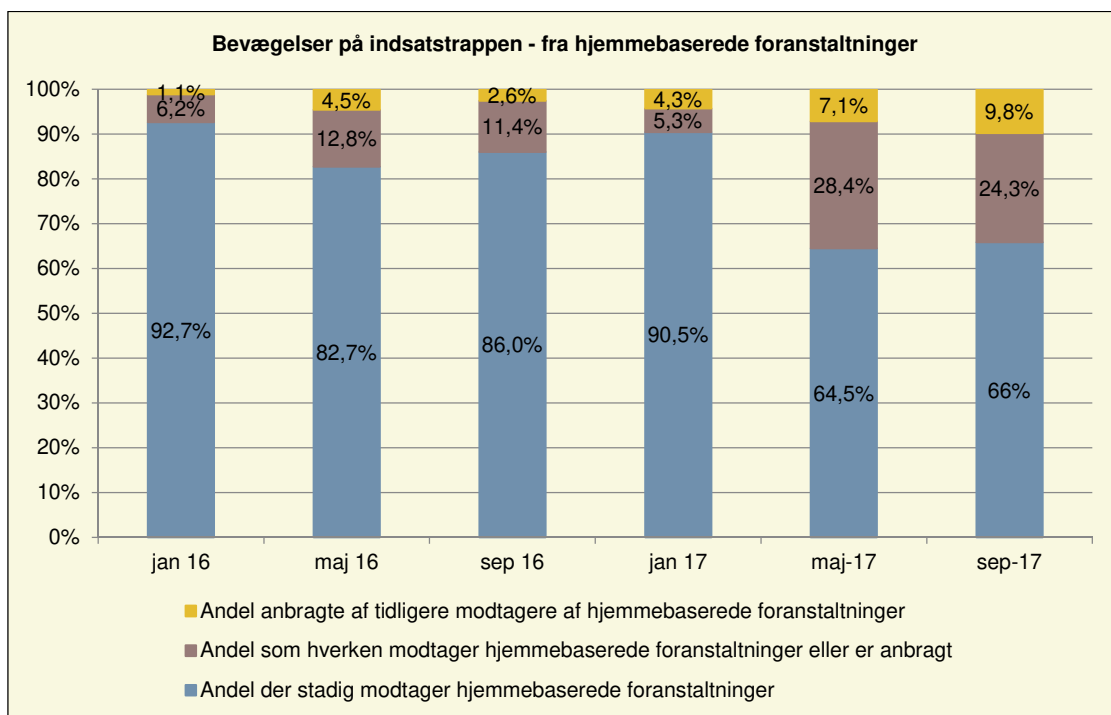
En bevægelse op ad trappen kan være en indikation på, at der ikke er sat ind med tilstrækkelig støtte på rette tid, eller at det ikke er lykkedes at forebygge eskalering af et problem. Bevægelsen kan dog også være udtryk for udvikling af nye problemer i samme sag. Det skal understreges at partnerskabets faglige koncept i sådanne tilfælde tilsiger en bevægelse op ad indsatstrappen til den foranstaltning, der matcher barnet eller den unges behov; om end bevægelsen altid skal følges af en vurdering af muligheden for at bevæge sig nedad igen.

Figur 46 viser udviklingen i Haderslev Kommune. Ved de fire første dataindsamlinger ses der ikke særligt store bevægelser blandt de tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger. Figuren viser her, at mellem 83 og 93 pct. af de tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger fortsat modtog hjemmebaserede foranstaltninger året efter. Andelen af tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger, der efterfølgende er blevet anbragt udenfor hjemmet ligger mellem 1 og 5 pct., mens andelen der er gået ned ad indsatstrappen ligger mellem 5 og 13 pct.

³¹ Nøgletallet er opgjort ved, at der ved hver dataindsamling ses på bevægelsen blandt de børn og unge, der et år før den givne dataindsamling modtog en hjemmebaseret foranstaltning og ikke samtidig var anbragt uden for hjemmet.

Ved de to seneste dataindsamlinger i 2017 ses en ændret tendens, hvor omtrent en tredjedel af de tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger var ophørt med at modtage dem et år efter. Heraf har hovedparten bevæget sig ned ad indsatsstappen; men det bemærkes, at der også er en relativt høj andel, som er blevet anbragt uden for hjemmet.

Figur 46 Bevægelser på indsatsstappen – fra hjemmebaserede foranstaltninger (Haderslev)



Kilde: Data indberettet fra kommunens eget fagsystem.

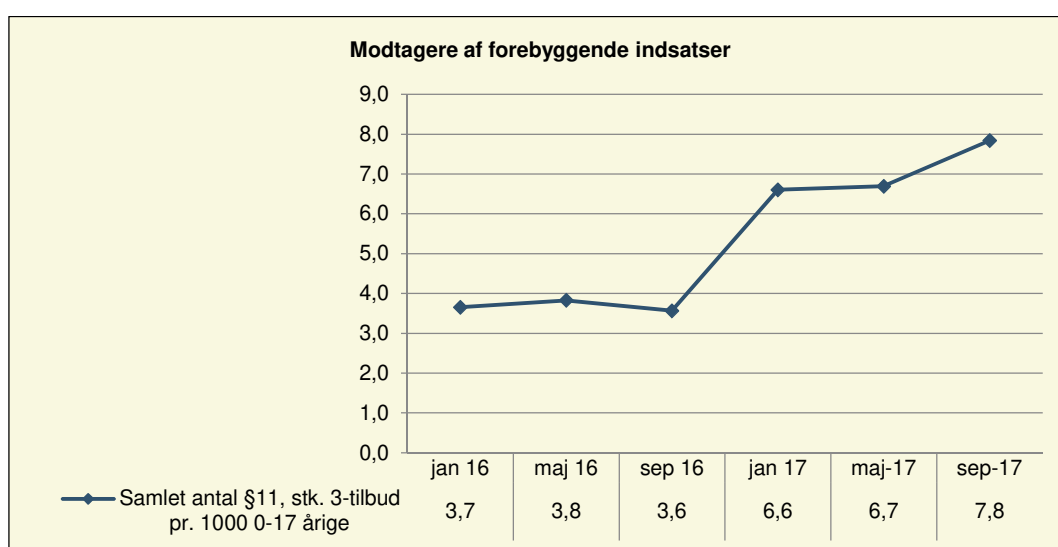
Den voksende andel af bevægelser op og ned ad indsatsstappen er konsistent med omlægningens fokus på hyppigere og tættere opfølgning, så sagsbehandleren hurtigere kan træffe beslutning om ændringer i indsatsen. Derimod er det ikke lykkedes at nedbringe andelen af børn og unge, som får behov for en anbringelse.

2. Forebyggende § 11.3-indsatser

Eftersom omlægningen forventes at føre til, at flere udsatte børn og unge modtager virksom støtte tidligere i problemudviklingen, forventes en stigning i forebyggende indsatser. Antallet af § 11.3-indsatser er udtryk for kommunens aktivitet på det tidligt forebyggende trin³².

Som det fremgår af Figur 47, er antallet af modtagere af forebyggende indsatser i Haderslev steget i analyseperioden. Mens nøgletallet ved de tre første dataindsamlinger var stabil, ses det at kommunen efterfølgende har oplevet en stigende tendens til først 6,6 og dernæst til knap 8 promille af alle børn og unge i kommunen.

Figur 47 Modtagere af forebyggende indsatser - Haderslev



Anm: I Haderslev Kommune er det tilstræbt at registrere alle § 11.3-tilbud. Alle myndighedsbevilgede § 11.3-tilbud i familieafdelingen er medtaget, men tilbud bevilget af de tværfaglige rådgivende teams har ikke været muligt at få med i alle opgørelser.

Et nøgletal for andelen af forebyggende indsatser, som er efterfulgt af en børnefaglig undersøgelse – og altså sandsynligvis af en bevægelse op ad indsatsrampen – er behandlet ovenfor i kapitlet: *Tidligere indgang i problemudviklingen* (Tabel 6). Der er tale om relativt få sager, hvor et § 11.3-forløb efterfølges af en § 50-undersøgelse.

3. Merudgiftsanalyse

Socialstyrelsen har gennemført en analyse, som viser de merudgifter Haderslev Kommune har haft på det specialiserede børneområde i projektperioden – givet udgiftsniveauet de tidligere år. Som nævnt ovenfor (side 77) er der alene tale om en monitorering af udvikling i udgifter, der optræder i det kommunale regnskab, hvilket betyder at udviklingen ikke alene kan tilskrives omlægningen, men også vil være påvirket af andre forhold.

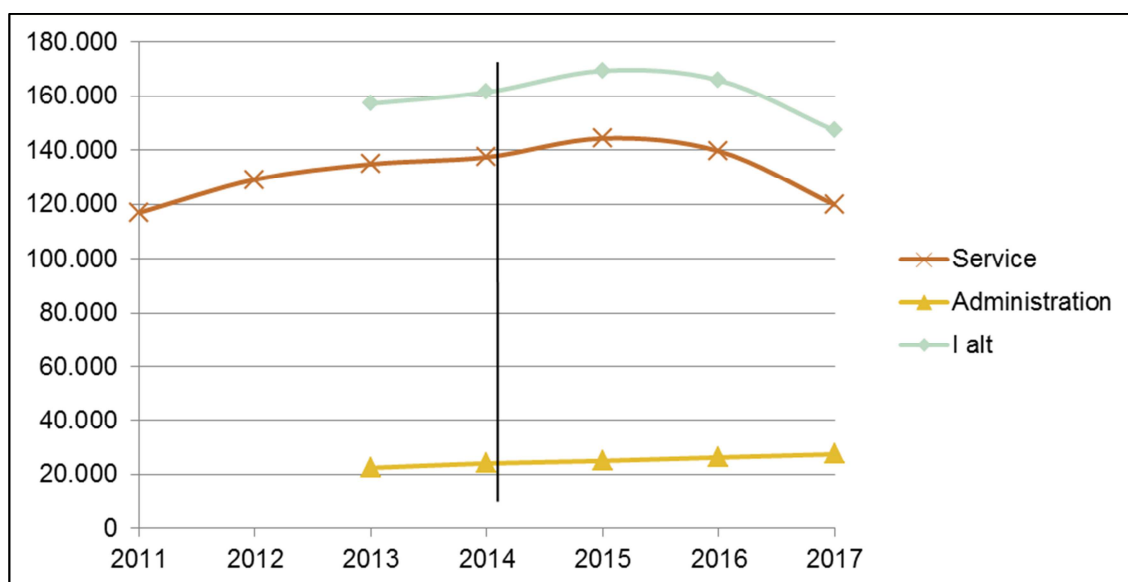
³² Nøgletallet er baseret på antallet af igangværende § 11.3-indsatser ved hver dataindsamling. Opgørelsesmetoden er dermed forbundet med den usikkerhed, at evt. forløb, som både er igangsat og afsluttet i den fire måneders periode imellem to skæringsdatoer i dataindsamlingen, ikke er talt med.

Udgiftsudvikling

Socialstyrelsens analyse af Haderslevs Kommunes udgifter på området viser, at de samlede nettodriftsudgifter er stigende fra 2013 og til det første projektår i 2015, hvorefter udgiftsniveauet falder³³. Det er nettodriftsudgifter til service, der er styrende for denne udvikling. Disse udgifter stiger til 144 mio. i 2015, hvorefter de falder til ca. 140 mio. kr. i 2016, og i 2017 forventes de at falde yderligere til ca. 120 mio. kr. De samlede udgifter til administration er svagt stigende i perioden fra ca. 22 mio. kr. i 2013 til forventet ca. 27 mio. kr. i 2017.

Haderslev Kommune oplyser, at der i 2015 og 2016 er opnormeret med 8-9 socialrådgivere i forbindelse med omlægningen på området vedrørende udsatte børn og unge. Opnormeringen af socialrådgivere afspejles i de stigende udgifter til administration, jf. Figur 48.

Figur 48 Udgiftsudvikling på det specialiserede børneområde i Haderslev (1000 kr.)



Anm: Beregning på baggrund af de afsluttede årlige regnskaber. Udgifter for 2017 er baseret på kommunens forventede regnskab for 2017. Alle udgifter er opgjort i 2017-PL. Administrationsudgifterne kan kun opgøres fra 2013 og frem. Kilde: Danmarks Statistik.

Merudgifter i forhold til basisperioden

Merudgifterne på det specialiserede børne- og ungeområde er beregnet som udviklingen i udgifter i projektårene sammenlignet med de gennemsnitlige udgifter i basisperioden, som for Service er 2011-2014, for Administration og I alt 2013-2014.

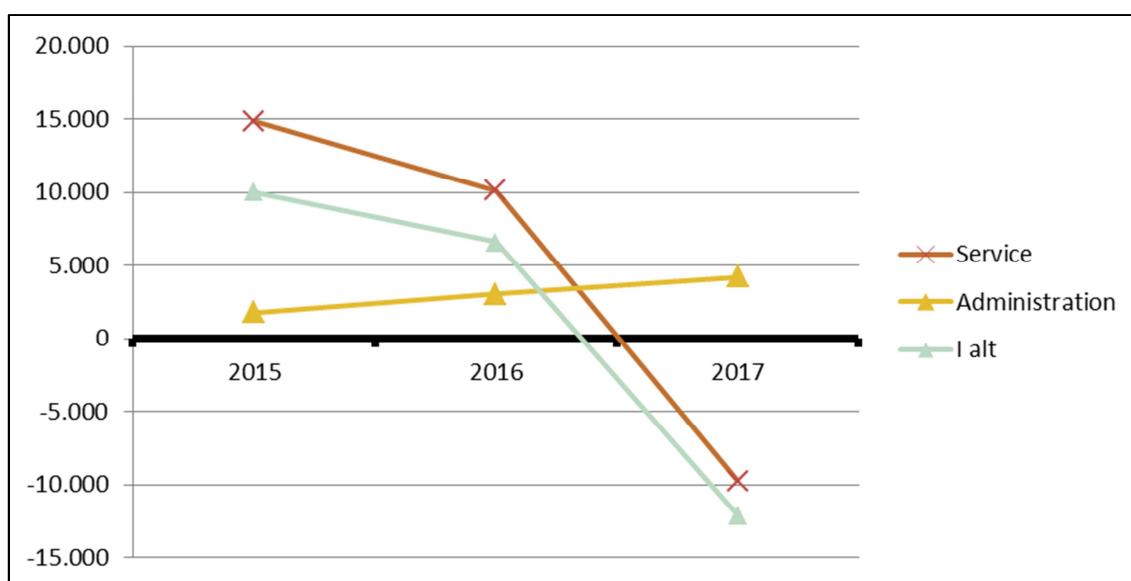
Figur 49 viser Haderslev Kommunes samlede merudgifter i projektårene i forhold til gennemsnittet for 2013 og 2014, der anvendes som basisperiode. Det ses, at mens de samlede udgifter på området i de to første projektår er hhv. 10 mio. kr. og 7 mio. kr. højere end i basisperioden, forventes de i 2017 at falde til 12 mio. kr. lavere end i basisperioden. Det betyder, at udgifterne til administration, herunder opnormering af socialrådgivningen på myndighedsområdet, langt opvejes af et fald i udgifterne til service (indsatser og foranstaltninger).

³³ Det er ikke muligt helt at udskille udgifter til børn og unge med handicap; dog er særskilte udgifter til institutioner for børn og unge med handicap ekskluderet fra opgørelsen.

Merudgifterne til administration er stigende i hele perioden fra ca. 2 mio. kr. i 2015 til forventet ca. 4 mio. kr. i 2017, sammenlignet med basisperioden 2013-2014. Merudgifter til service er beregnet i forhold til en basisperiode fra 2011 til 2014. Her falder merudgifterne fra ca. 15 mio. kr. i 2015 til ca. 10 mio. kr. i 2016, sammenlignet med basisperioden 2011-2014. I 2017 er forventningen, at udgifterne til service ender på knap 10 mio. kr. under niveauet for basisperioden (2011-2014).

Bemærk, at eftersom der anvendes forskellige basisperioder til beregning af merudgifter, kan merudgifter for *Service*, *Administration* og *I alt* ikke sammenholdes direkte.

Figur 49 Merudgifter for Service, Administration og I alt (1000 kr.) i projektårene 2015, 2016 og 2017 – Haderslev



Kilde: Danmarks Statistik. Merudgifter for 2015-2016 er beregnet på baggrund af de afsluttede årlige regnskaber. Merudgifter for 2017 er baseret på kommunens forventede regnskab for 2017 som indberettet til Socialstyrelsen. Merudgifterne til *I alt* og *Administration* er beregnet ift. et gennemsnitligt udgiftsniveau for basisperioden 2013-2014, idet administrationsudgifterne kun kan opgøres fra 2013 og frem, mens basisperioden for *Service* er 2011-2014.

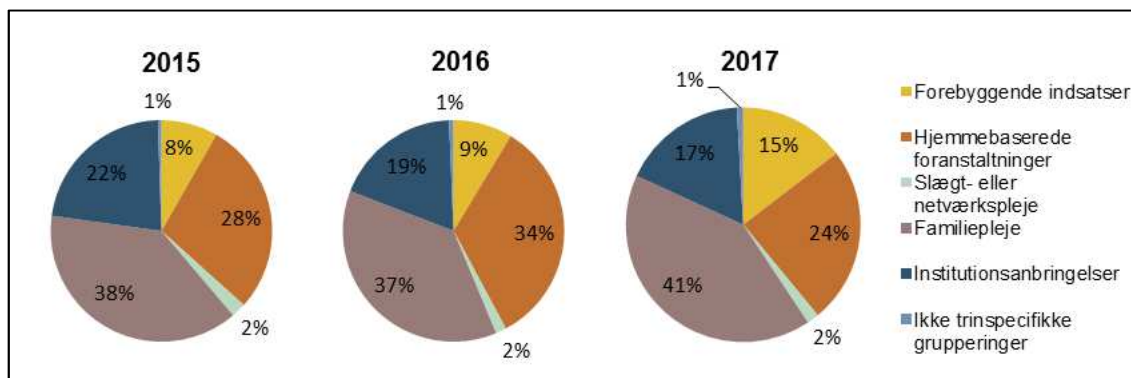
Udgifternes fordeling på indsatsrappen

I Figur 50 vises serviceudgifter fordelt på indsatsrappen. Det er dog ikke muligt at udskille udgifter til tidlige forebyggende indsatser i almenområdet fra resten af den almene indsats, hvorfor dette trin ikke er inkluderet.

Det ses, at andelen af udgifter til institutionsanbringelser er faldende, mens andelen af udgifter til familiepleje og forebyggende indsatser er stigende og udgifter til netværkspleje fortsat udgør 2 pct. Andelen af hjemmebaserede foranstaltninger er størst i 2016, men forventes i 2017 at falde til et lavere niveau end i 2015. Af regnskabstekniske årsager kan der i den angivne andel for hjemmebaserede foranstaltninger også være indeholdt forebyggende indsatser efter § 11 stk. 3, hvis de leveres af et tilbud, som leverer begge typer af indsatser.

Overordnet set er udviklingen i udgiftsfordelingen konsistent med omlægningens fokus på en tidligere forebyggende indsats.

Figur 50 Serviceudgifter fordelt på indsatsstrappen - Haderslev



Anm: Beregnet på baggrund af de afsluttede årlige regnskaber. Udgifter for 2017 er baseret på kommunens forventede regnskab for 2017. Refusioner er ikke inkluderet i de samlede serviceudgifter. Der er således tale om bruttodriftsudgifter til service og disses fordeling på indsatsstrappen.

Kilde: Danmarks Statistik.

4. Trivsel og fravær i skolen

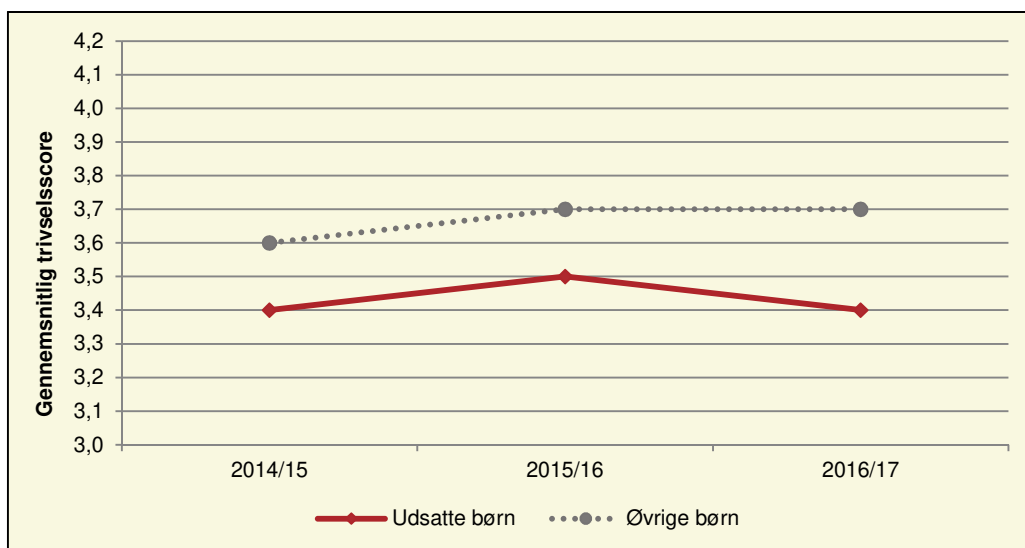
I det følgende vises indikatorer for udsatte børn og unges trivsel og fravær i skolen i Haderslev Kommune (STIL's nationale trivselsmåling og registerdata for skolefravær).

Variation i faglig trivsel i 4.-9. klasse

Den faglige trivsel for eleverne i 4.-9. klasse er opgjort som et indeks, hvor 1 angiver den ringest mulige trivsel og 5 angiver den bedst mulige trivsel.

Figur 51 og Tabel 8 viser den gennemsnitlige faglige trivsel for Haderslev Kommune. Det ses, at trivslen for børn og unge i 4.-9. klasse i skoleåret 2014/15 er 3,4 for gruppen af udsatte, mens den er 3,6 for gruppen af øvrige børn og unge. Den faglige trivsel for gruppen af udsatte børn og unge er steget til 3,5 i skoleåret 2015/16, mens den for gruppen af øvrige børn og unge er steget til 3,7. I Skoleåret 2016/17 forbliver den faglige trivsel for øvrige børn og unge på 3,7, hvorimod den for udsatte børn og unge falder til 3,4, samme niveau som i 2014/15. Afstanden mellem de to gruppers faglige trivsel er således øget med 0,1 på skalaen.

Figur 51 Faglig trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Haderslev



Tabel 8 Faglig trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte og øvrige elever - Haderslev

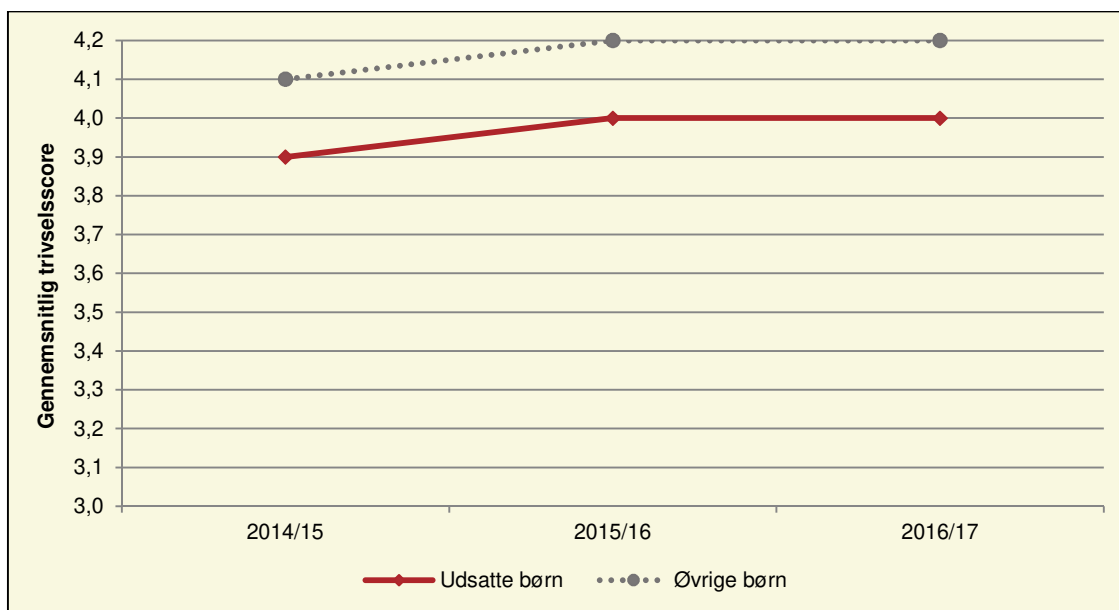
Gennemsnit	2014/15	N	2015/16	N	2016/17	N
Udsatte børn	3,4	159	3,5	128	3,4	104
Øvrige børn	3,6	2.353	3,7	2.496	3,7	2.230

Social trivsel i 4.-9. klasse udvikler sig ensartet for begge grupper af børn

Den sociale trivsel for eleverne i 4.-9. klasse er opgjort som et indeks, hvor 1 angiver den ringest mulige trivsel og 5 angiver den bedst mulige trivsel.

Figur 52 og Tabel 9 viser den sociale trivsel i skolen for Haderslev Kommune. Det ses, at den gennemsnitlige sociale trivsel for børn og unge i 4.-9. klasse i skoleåret 2014/15 er 3,9 for gruppen af udsatte, mens den er 4,1 for gruppen af øvrige børn og unge. Den sociale trivsel for gruppen af udsatte børn og unge er steget til 4,0 i skoleåret 2015/16, mens den sociale trivsel for gruppen af øvrige børn og unge er steget til 4,2. Året efter ligger begge grupper af børn og unge på samme niveau, som året forinden, og forskellen er fortsat 0,2 på skalaen.

Figur 52 Social trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Haderslev



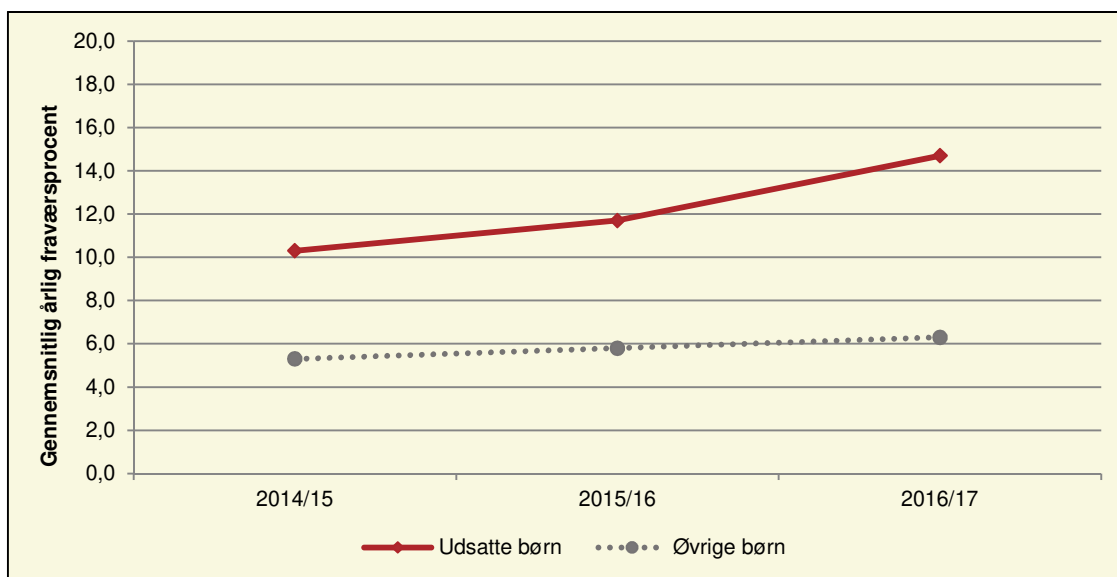
Tabel 9 Social trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Haderslev

Gennemsnit	2014/15	N	2015/16	N	2016/17	N
Udsatte børn	3,9	159	4,0	128	4,0	105
Øvrige børn	4,1	2.360	4,2	2.505	4,1	2.347

Fravær i 4.-9. klasse stiger mere for udsatte børn og unge

Indikatoren opgøres som en gennemsnitlig fraværsporcet for hele skoleåret. Figur 53 og Tabel 10 viser fraværet i Haderslev Kommune. Det gennemsnitlige fravær i skoleåret 2014/15 for gruppen af udsatte børn og unge i 4.-9. klasse er 10,3 pct., mens det for gruppen af øvrige børn og unge er 5,3 pct. I skoleåret 2015/16 stiger det gennemsnitlige fravær for gruppen af udsatte børn og unge til 11,7 pct., og til 5,8 pct. for øvrige børn og unge. Stigningen fortsætter for begge grupper i skoleåret 2016/17, hvor gruppen af udsatte børn og unges fravær stiger til 14,7 pct. og til 6,3 for de øvrige børn og unge. Dermed ses en jævn stigning for gruppen af øvrige børn og unge, men en større stigning for udsatte børn og unge mellem skoleårene 2015/16 og 2016/17.

Figur 53 Fravær for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge – Haderslev



Tabel 10 Fravær blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Haderslev

Gennemsnit	2014/15	N	2015/16	N	2016/17	N
Udsatte børn	10,3	204	11,7	157	14,7	166
Øvrige børn	5,3	2.632	5,8	2.827	6,3	3.055

Delkonklusioner for Haderslev Kommune

- Der ses en udvikling i foranstaltningmønsteret i Haderslev i retning af en tidligere forebyggende indsats. Andelen af modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger, der efterfølgende bliver anbragt, er steget i perioden, men samtidig ses en stigende andel, som et år senere hverken modtager hjemmebaserede foranstaltninger eller er anbragt.
- Fordelingen på anbringelsesformer i Haderslev viser, at kommunen har en meget høj og stigende andel af anbringelser i netværkspleje i 2015-2017. Andelen af institutionsanbragte viser ikke nogen entydig udvikling, men varierer mellem 8 og 17 pct., mens andelen af børn og unge i familiepleje varierer mellem 71 og 78 pct.
- Bevægelser op eller ned ad trappen fra trinnet *hjemmebaserede foranstaltninger* er voksende i antal i perioden og langt størst i 2017.
- De forebyggende indsatser har vist en væsentlig stigning i både aktiviteter og udgifter, hvilket indikerer, at det lykkes at sætte tidligere ind i problemudviklingen. Monitoreringen af sager, hvor der efter en forebyggende indsats er truffet beslutning om en børnefaglig undersøgelse, tyder på, at det også lykkes at sætte ind med den rette indsats, der kan forebygge problemudviklingen, idet der ikke ses en stigning i dette nøgletal.

Evaluering af Partnerskab om omlægning af indsatsen for udsatte børn og unge

- Det ændrede foranstaltningmønster ses også i fordelingen af udgifter på indsatsstrappen, hvor andelen af udgifter til forebyggende indsatser er stigende fra 2015 til 2017, mens udgiftsandelen til institutionsanbringelser er faldende.
- Haderslev Kommunes samlede udgifter på området for udsatte børn og unge har været stigende fra 2013 til og med det første projektår i 2015, hvorefter udgifterne er faldet i 2016 og 2017. Udviklingen beror dels på et fald i de samlede udgifter til service (indsatser og foranstaltninger); dels på en stigning i udgifterne til administration, som hænger sammen med, at der som led i omlægningen er sket en opnormering af antallet af socialrådgivere i myndighedsafdelingen.
- Der ses en ensartet positiv udvikling i den sociale skoletrivsel for både udsatte børn og øvrige børn, hvorimod der er en mindre variation i den faglige trivsel for de udsatte børn samt en større stigning i fraværet sammenlignet med gruppen af øvrige børn.

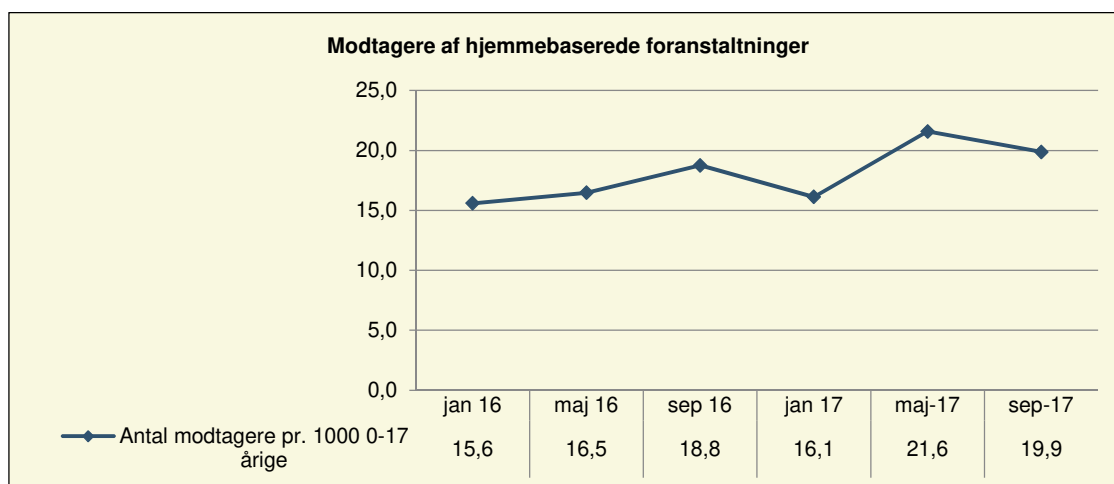
Herning Kommune

1. Hjemmebaserede foranstaltninger

a. Modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger

Figur 54 viser udviklingen i antallet af modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger i Herning. Den overordnede tendens i kommunen er, at der i perioden er sket en stigning i andelen af børn og unge, der modtager en hjemmebaseret foranstaltning. Mens 15,6 personer pr. 1000 0-17-årig i kommunen modtog en hjemmebaseret foranstaltning i januar 2016, er dette tal steget til 21,6 pr. maj 2017. Selvom der sker et fald fra maj 2017 til september 2017, er der fortsat tale om et højere antal, sammenlignet med resten af perioden.

Figur 54 Modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger - Herning



Anm: Disse data er indberettet første gang pr. 31. januar 2016. Tallene er ikke direkte sammenlignelige på tværs af nogle af dataindsamlingerne. En del af forklaringen bag stigningen skyldes, at kommunen efter januar 2016 har ændret valideringspraksis, så søskende også medtælles ved indberetning af de familierettede indsatser. Søskende tæller delvist med i tallet fra maj 2016, og tæller fuldt med fra september 2016.

Tabel 11 viser hvilke typer af hjemmebaserede foranstaltninger, børn og unge i Herning har modtaget. Først vises antallet, der har modtaget en eller flere typer af foranstaltninger under foranstaltningstype, og i næste nøgletallet som promille af alle børn og unge. Der ses en ensartet fordelingstendens i hele analyseperioden, hvor omtrent 80-90 procent af modtagerne af hjemmebaserede foranstaltninger i Herning Kommune, har modtaget forebyggende foranstaltninger. Den næststørste gruppe er forældrerettede indsatser under anbringelse, mens få personer har været i en hjemmebaseret anbringelse. Der har kun været ganske få modtagere af døgnophold for hele familien i perioden.

Tabel 11 Hjemmebaserede foranstaltninger – Herning Kommune

	Jan 16	Maj 16	Sep 16	Jan 17	Maj 17	Sep 17
Døgnophold for hele familien:						
Antal børn og unge	3	0	0	0	0	0
Antal pr. 1000 0-17-årig	0,16	0	0	0	0	0
Hjemmebaserede anbringelser:						
Antal børn og unge	6	5	8	9	10	6
Antal pr. 1000 0-17-årig	0,31	0,26	0,42	0,47	0,52	0,31
Modtagere af forebyggende foranstaltninger:						
Antal børn og unge	291	263	307	255	336	336
Antal pr. 1000 0-17-årig	15,12	13,67	15,95	13,26	17,48	17,48
Modtagere af forældrerettede indsatser under anbringelser:						
Antal børn og unge		49	46	47	69	40
Antal pr. 1000 0-17-årig		2,55	2,39	2,44	3,59	2,08

Anm: Der gøres opmærksom på, at de forældrerettede indsatser under anbringelser ved første datapunkt i januar 2016 er indeholdt i tallet for modtagere af forebyggende foranstaltninger, hvorfor det første datapunkt ikke kan sammenlignes direkte med de følgende.

b. Bevægelser fra hjemmebaseret foranstaltning til mere eller mindre indgribende foranstaltning

Dette afsnit belyser bevægelserne blandt tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger i Herning Kommune³⁴. Nedenfor vises andelen af følgende bevægelser i figurer for hver kommune:

- **Bevægelse op ad indsatstrappen:** Børn og unge, der et år inden dataindsamlingen modtog en hjemmebaseret foranstaltning, men som et år efter er anbragt uden for hjemmet.
- **Bevægelse ned ad indsatstrappen:** Børn og unge, der et år inden dataindsamlingen modtog en hjemmebaseret foranstaltning, men som et år efter hverken er anbragt uden for hjemmet eller modtager en hjemmebaseret foranstaltning.
- **Ingen bevægelse:** Børn og unge, som efter et år fortsat modtager en hjemmebaseret foranstaltning.

En bevægelse op ad trappen kan være en indikation på, at der ikke er sat ind med tilstrækkelig støtte på rette tid, eller at det ikke er lykkedes at forebygge eskalering af et problem.

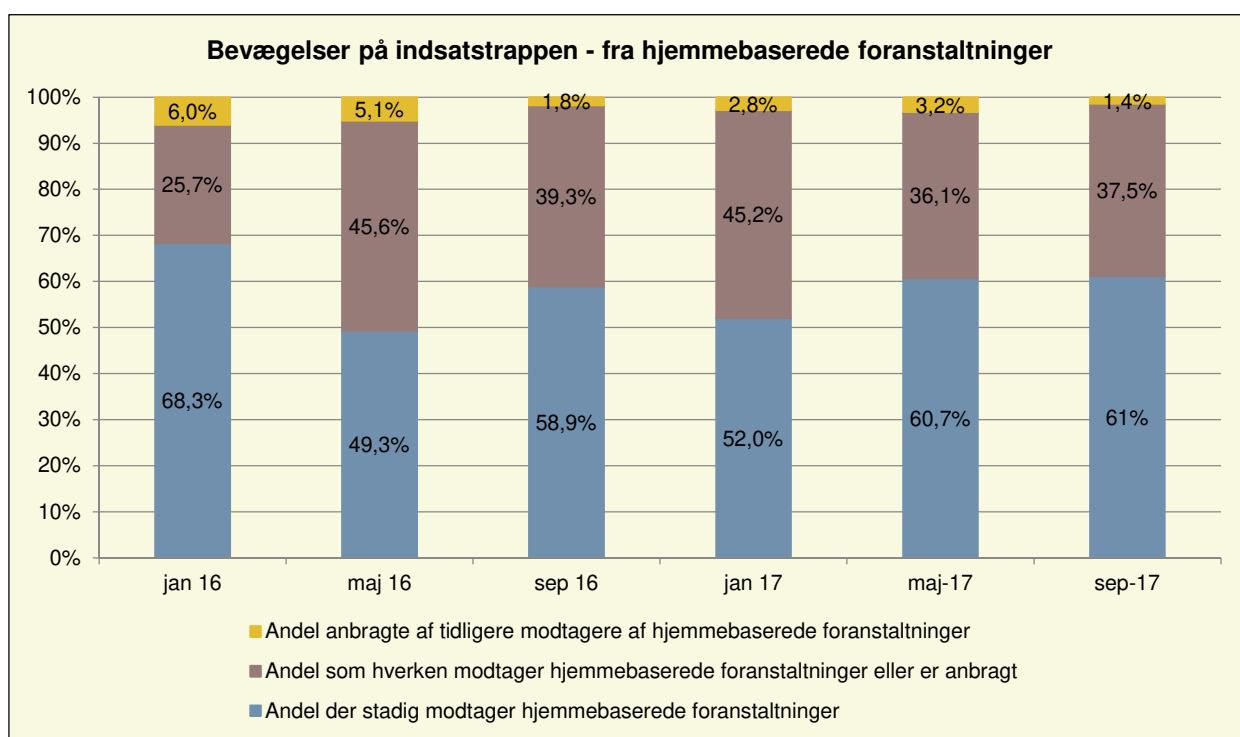
Bevægelsen kan dog også være udtryk for udvikling af nye problemer i samme sag. Det skal understreges at partnerskabets faglige koncept i sådanne tilfælde tilsiger en bevægelse op ad indsatstrappen til den foranstaltning, der matcher barnet eller den unges behov; om end bevægelsen altid skal følges af en vurdering af muligheden for at bevæge sig nedad igen.

³⁴ Nøgletallet er opgjort ved, at der ved hver dataindsamling ses på bevægelsen blandt de børn og unge, der et år før den givne dataindsamling modtog en hjemmebaseret foranstaltning og ikke samtidig var anbragt uden for hjemmet.

Figur 55 viser udviklingen i Herning Kommune. Af figuren fremgår det, at der i hele analyseperioden har været en lav andel af tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger, som efterfølgende er blevet anbragt udenfor hjemmet. Endvidere bemærkes det, at andelen mod slutningen af analyseperioden er lavere end i begyndelsen. Mens det i januar og maj 2016 var hhv. 6,0 og 5,1 pct., der bevægede sig op ad indsatsstrappen, ses det at samme andel højst har været 3,2 pct. i resten af perioden.

Til sammenligning ses en høj andel af modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger, der er gået ned ad indsatsstrappen efter at have modtaget foranstaltningen. Figuren viser, at 26-46 pct. af tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger hverken modtog en hjemmebaseret foranstaltning eller var anbragt uden for hjemmet et år efter.

Figur 55 Bevægelser på indsatsstrappen – fra hjemmebaserede foranstaltninger (Herning)



Kilde: Data indberettet fra kommunens eget fagsystem.

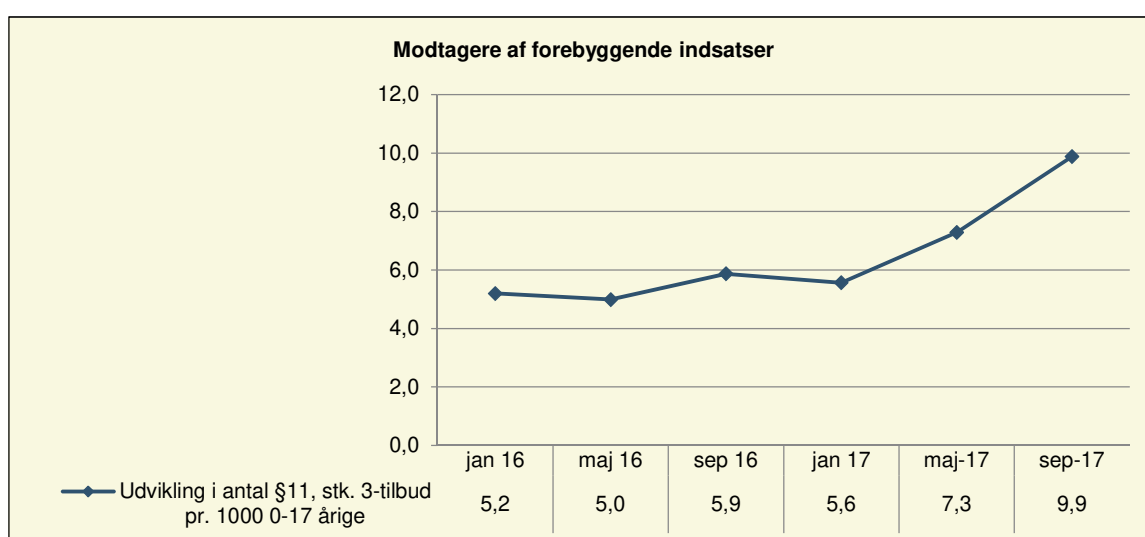
Sammenfattende ses et konsistent mønster i Herning Kommune i form af en lille og faldende andel af modtagerne af hjemmebaserede foranstaltninger, som efterfølgende har bevæget sig op ad indsatsstrappen, mens en høj andel har bevæget sig ned ad indsatsstrappen. Mellem halvdelen og to tredjedele modtager fortsat en hjemmebaseret foranstaltning. Mønsteret er konsistent med omlægningens strategi om brug af forstærkede indsatser på dette trin, så både børn, unge og forældre kan modtage hjælp, der kan forebygge behovet for en anbringelse.

2. Forebyggende § 11.3-indsatser

Eftersom omlægningen forventes at føre til, at flere udsatte børn og unge modtager virksom støtte tidligere i problemudviklingen, forventes en stigning i forebyggende indsatser. Antallet af § 11.3-indsatser er udtryk for kommunens aktivitet på det tidligt forebyggende trin³⁵.

Som det fremgår af Figur 56 er andelen af modtagere af forebyggende indsatser i Herning steget i analyseperioden. Mens udviklingen ved de fire første dataindsamlinger var stabil med et nøgletal på under 6, ses herefter en stigning til først 7,3 og dernæst til knap 10 personer pr. 1000 0-17-årig i kommunen.

Figur 56 Modtagere af forebyggende indsatser – Herning



Anm: I kommunen er tilstræbt registrering og inkludering også af de § 11, stk. 3-tilbud, der ikke er myndighedsbevilgede og ikke er bevilget af enheder under Børn og Unge-forvaltningen. De forebyggende indsatser der er bevilget under Social, Sundhed og Beskæftigelses-forvaltningen er medtalt fra og med januar 2017, men ikke ved de tidligere dataindsamlinger.

Et nøgletal for andelen af forebyggende indsatser, som er efterfulgt af en børnefaglig undersøgelse – og altså sandsynligvis af en bevægelse op ad indsatsstappen – er behandlet ovenfor i kapitlet *Tidligere indgang i problemudviklingen* (Tabel 6). Der er tale om relativt få sager, hvor et § 11.3-forløb efterfølges af en § 50-undersøgelse.

3. Merudgiftsanalyse

Socialstyrelsen har gennemført en analyse, som viser de merudgifter Herning Kommune har haft på det specialiserede børneområde i projektperioden – givet udgiftsniveauet de tidligere år. Som nævnt ovenfor (side 77) er der alene tale om en monitorering af udvikling i udgifter, der

³⁵ Nøgletallet er baseret på antallet af igangværende § 11.3-indsatser ved hver dataindsamling. Opgørelsesmetoden er dermed forbundet med den usikkerhed, at evt. forløb, som både er igangsat og afsluttet i den fire måneders periode imellem to skæringsdatoer i dataindsamlingen, ikke er talt med.

optræder i det kommunale regnskab, hvilket betyder at udviklingen ikke alene kan tilskrives omlægningen, men også vil være påvirket af andre forhold.³⁶

Udgiftsudvikling

Socialstyrelsens analyse af Herning Kommunes udgifter på det specialiserede børne- og ungeområde 2011-2017 viser, at de samlede nettodriftsudgifter til *service* har været faldende siden 2015, men at de fortsat ligger på et højere niveau end gennemsnittet på 158 mio. for basisperioden (2011 - 2014). Udgifterne er højest i 2015 med knap 169 mio. kr., hvorefter der sker et fald til ca. 161 mio. kr. i 2016. Kommunens forventede regnskab for 2017 viser, at udgifter til *service* falder yderligere til omtrent 159 mio. kr. Derudover forventer kommunen, at faldet fortsætter i 2018.

De samlede udgifter til *administration*, er steget fra ca. 24 mio. i 2013 til ca. 31 mio. i 2017. Her er udgifter til socialrådgivere i myndighed steget fra ca. 20 mio. til knap 30 mio. i perioden pga. opnormering i forbindelse med omlægningen. Udgifter til øvrig *administration* er derimod faldet fra ca. 4 mio. kr. i 2013 til knap 1 mio. kr., som vist i Figur 57³⁷.

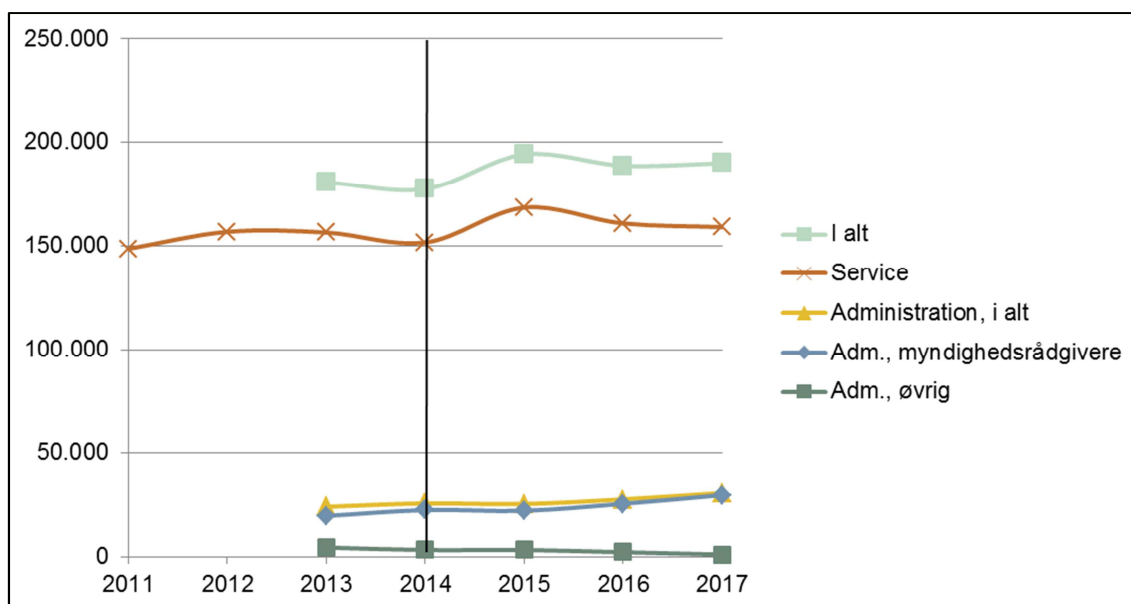
Herning Kommune oplyser, at det første projektår i 2015 var et forberedelses- og analyseår, hvor der ikke blev foretaget investeringer i det specialiserede børne- og ungeområde. Kommunen henviser til, at omlægningen først er sket i hele kommunen i forbindelse med udrulningen af Herningmodellen til alle distrikter fra 1. januar 2016, og at udgiftsniveauet i 2015 derfor er udtryk for en fortsættelse af kommunens tidligere praksis på området, hvor udgiftsudviklingen havde en stigende tendens.

Faldet i udgifter til *service* og i de samlede udgifter i 2016 falder dermed sammen med udrulningen af Herningmodellen og opnormeringen af antallet af socialrådgivere i myndighed.

³⁶ Det er ikke muligt helt at udskille udgifter til børn og unge med handicap; dog er særskilte udgifter til institutioner for børn og unge med handicap ekskluderet fra opgørelsen.

³⁷ Herning Kommune oplyser, at udgifter til socialrådgivere i myndighed registreres på funktion 6.45.51 i kontoplanen, og denne er derfor medtaget i opgørelsen af udgifter til *administration*. De samlede udgifter til *administration* udgøres derfor af udgifter til socialrådgivere i myndighed (oplyst af Herning Kommune) og udgifter til den centrale *administration* på det specialiserede børneområde (funktion 6.45.58).

Figur 57 Udgiftsudvikling på det specialiserede børneområde (1000 kr.) – Herning



Kilde: Danmarks Statistik. Beregnet på baggrund af de afsluttede årlige regnskaber. Udgifter for 2017 er baseret på kommunens forventede regnskab for 2017 som indberettet til Socialstyrelsen. Alle udgifter er opgjort i 2017-PL. Administrationsudgifterne kan kun opgøres fra 2013 og frem. *Adm., myndighedsrådgivere* er udgifter oplyst af kommunen, der konterer udgifter til socialrådgivere i myndighed på funktion 6.45.51. *Adm., øvrig* er udgifter på funktion 6.45.58

Merudgifter i forhold til basisperioden

Merudgifterne på det specialiserede børne- og ungeområde er beregnet som udviklingen i udgifter i projektårene sammenlignet med de gennemsnitlige udgifter i basisperioden, som for *Service* er 2011-2014, for *Administration* og *I alt* 2013-2014.

Herning Kommune har i både 2015 og 2016 merudgifter til det samlede specialiserede børneområde i forhold til den foregående basisperiode, som vist i Figur 58. Merudgifterne falder fra 15 mio. kr. i 2015 til knap 10 mio. kr. i 2016. I 2017 forventer Herning Kommune at have merudgifter på 11 mio. kr., som vist i Figur 58.

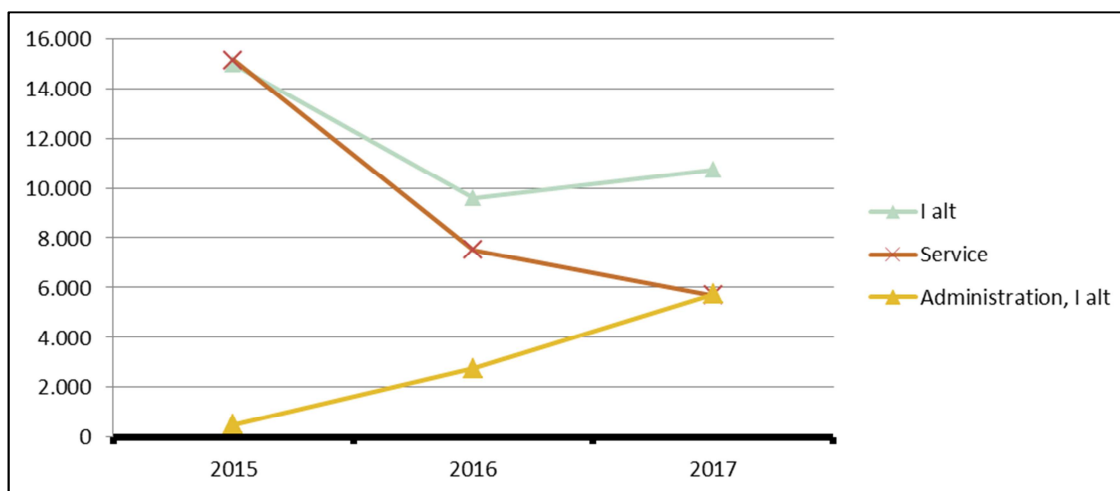
Det skal bemærkes, at afgrænsningen af basisperioderne for beregningen er afgørende for beregningen af merudgifter. Eftersom de højeste samlede udgifter og serviceudgifter optræder i 2015, som var det første projektår, medregnes disse ikke i udgiftsniveauet for basisperioderne, skønt udrulningen af Herningmodellen først er sket i 2016-2017. Derfor bør opgørelsen af merudgifter sammenholdes med udgiftsudviklingen år for år (Figur 57).

I hvert af de tre projektår er der merudgifter til administration i alt, som øges fra ca. 0,5 mio. kr. i 2015 til knap 6 mio. kr. i 2017. Merudgifterne til den samlede administration er stigende, og er primært merudgifter til socialrådgivere, der øges fra ca. 1 mio. kr. i 2015 til forventet knap 9 mio. kr. i 2017. Udgifter til øvrig administration er derimod lavere end i basisperioden i alle tre år. I 2015 er udgifterne ca. 0,5 mio. kr. lavere end basisperioden og i 2017 er de knap 3 mio. kr. lavere.

Herning Kommune har merudgifter til service i projektperioden. Merudgifterne er dog faldende fra ca. 15 mio. kr. i 2015 til ca. 6 mio. kr. i 2017.

Bemærk, at eftersom der anvendes forskellige basisperioder til beregning af merudgifter, kan merudgifter for *Service*, *Administration* og *I alt* ikke sammenholdes direkte.

Figur 58 Merudgifter til Service, Administration og I alt (1000 kr.) - Herning



Kilde: Danmarks Statistik. Merudgifter for 2015-2016 er beregnet på baggrund af de afsluttede årlige regnskaber. Merudgifter for 2017 er baseret på kommunens forventede regnskab for 2017 som indberettet til Socialstyrelsen. Merudgifterne til *I alt* og *Administration* er beregnet ift. et gennemsnitligt udgiftsniveau for basisperioden 2013-2014, idet administrationsudgifterne kun kan opgøres fra 2013 og frem, mens basisperioden for *Service* er 2011-2014.

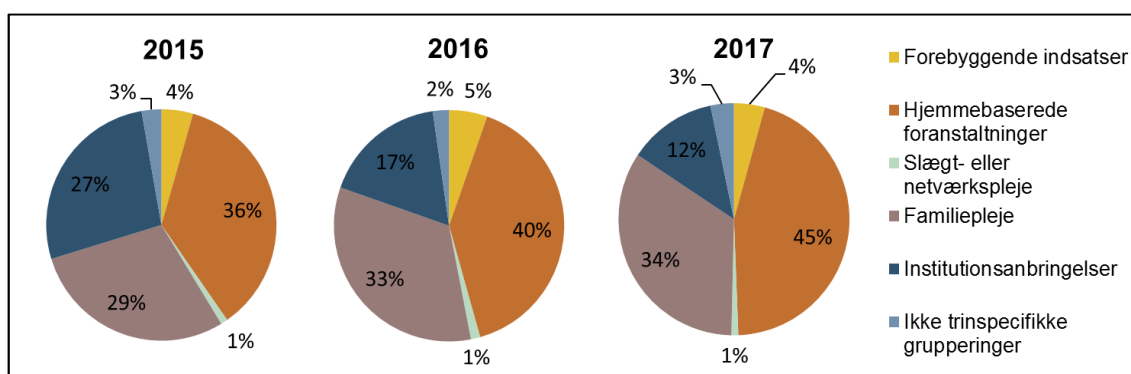
Udgifternes fordeling på indsatsrampen

I Figur 59 vises serviceudgifter fordelt på indsatsrampen i Herning Kommune. Det er dog ikke muligt at udskille udgifter til tidlige forebyggende indsatser i almenområdet fra resten af den almene indsats, hvorfor dette trin ikke er inkluderet³⁸.

I Herning ses en markant og konsistent udvikling i udgiftsfordelingen, hvor udgifterne til institutionsanbringelser udgør en mindre og mindre andel af de samlede serviceudgifter over projektperioden, mens især hjemmebaserede foranstaltninger udgør en stigende andel. Af regnskabstekniske årsager kan der i den angivne andel for hjemmebaserede foranstaltninger dog også være indeholdt forebyggende indsatser efter § 11 stk. 3, hvis de leveres af et tilbud, som leverer begge typer af indsatser.

³⁸ Herning Kommune oplyser, at der er opnormeret med ekstra personale i PPR og sundhedsplejen, som udtryk for en høj prioritering af PPR-psykologer og sundhedsplejerskers tætte samarbejde med andre faggrupper og med myndighedsafdelingen om den tidligere forebyggende indsats.

Figur 59 Fordeling af udgifter på indsatsrampen - Herning



Kilde: Danmarks Statistik. Beregnet på baggrund af de afsluttede årlige regnskaber. Udgifter for 2017 er baseret på kommunens forventede regnskab for 2017 som indberettet til Socialstyrelsen. Refusioner er ikke inkluderet i de samlede serviceudgifter. Der er således tale om bruttodriftsudgifter til service og disses fordeling på indsatsrampen.

Udviklingen i udgiftsfordelingen er konsistent med omlægningens fokus på en tidligere indsats og forebyggelse af behov for institutionsanbringelser.

4. Trivsel og fravær i skolen

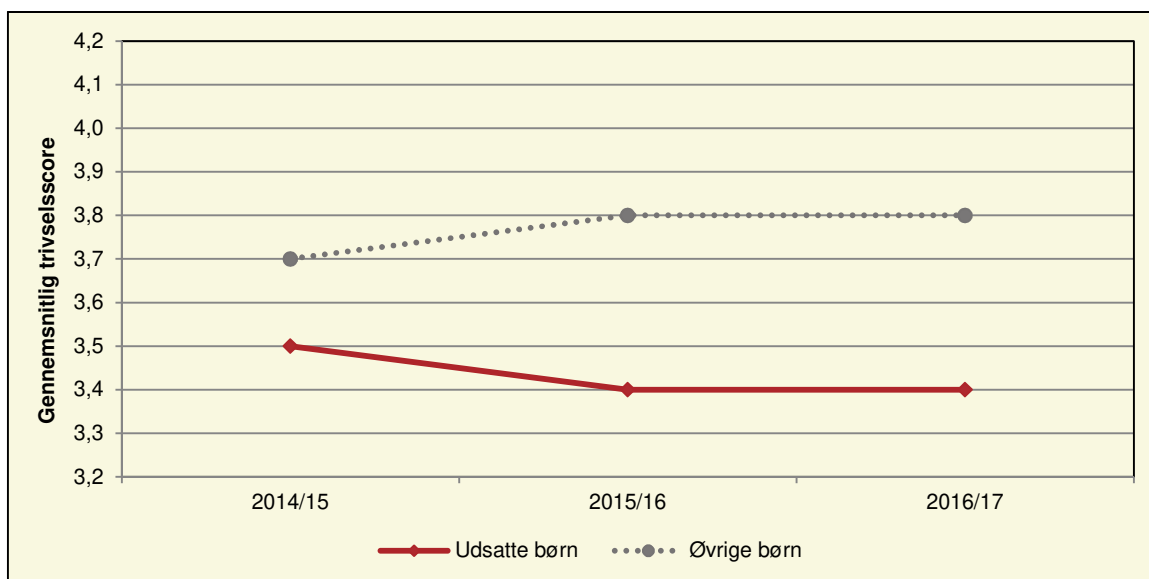
I det følgende vises indikatorer for udsatte børn og unges trivsel og fravær i skolen i Herning Kommune (STIL's nationale trivselsmåling og registerdata for skolefravær).

Faglig trivsel i 4.-9. klasse

Den faglige trivsel for 4.-9. klasse er opgjort som et indeks, hvor 1 angiver den ringest mulige trivsel og 5 angiver den bedst mulige trivsel.

Figur 60 og Tabel 12 viser faglig trivsel i Herning Kommune. Den gennemsnitlige faglige trivsel for børn og unge i 4.-9. klasse i skoleåret 2014/15 er 3,5 for gruppen af udsatte, mens den er 3,7 for gruppen af øvrige børn og unge. Den faglige trivsel for gruppen af udsatte børn og unge er faldet til 3,4 i skoleåret 2015/16, mens den faglige trivsel for gruppen af øvrige børn og unge er steget til 3,8. I skoleåret 2016/17 stabiliseres udviklingen for begge grupper, så forskellen er 0,4 på skalaen.

Figur 60 Faglig trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Herning



Tabel 12 Faglig trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Herning

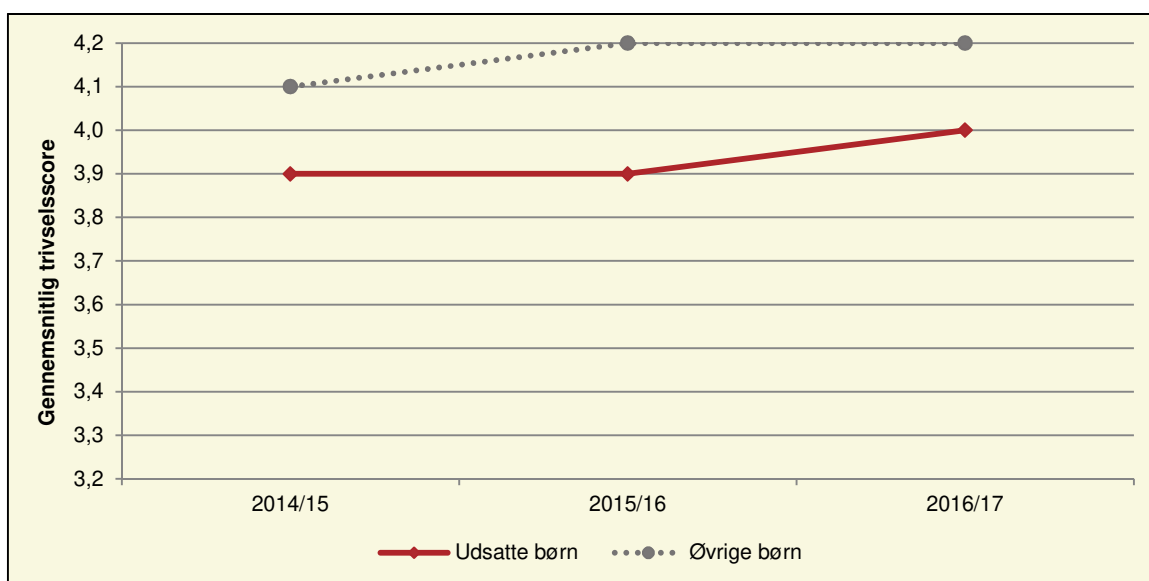
Gennemsnit	2014/15	N	2015/16	N	2016/17	N
Udsatte børn	3,5	88	3,4	147	3,4	121
Øvrige børn	3,7	4.873	3,8	5.123	3,8	4.555

Social trivsel i 4.-9. klasse

Den sociale trivsel for eleverne i 4.-9. klasse er opgjort som et indeks, hvor 1 angiver den ringeste mulige trivsel, og 5 angiver den bedste mulige trivsel.

Figur 61 og Tabel 13 viser den sociale trivsel for Herning Kommune. Den gennemsnitlige sociale trivsel for børn og unge i 4.-9. klasse i skoleåret 2014/15 er 3,9 for gruppen af udsatte, mens den er 4,1 for gruppen af øvrige børn og unge. Den sociale trivsel for gruppen af udsatte børn og unge er uændret i skoleåret 2015/16, mens den sociale trivsel for gruppen af øvrige børn og unge er steget til 4,2. Ved tredje måling er forskellen mellem de to gruppers faglige trivsel ligesom ved første måling derfor 0,2 på skalaen.

Figur 61 Social trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Herning



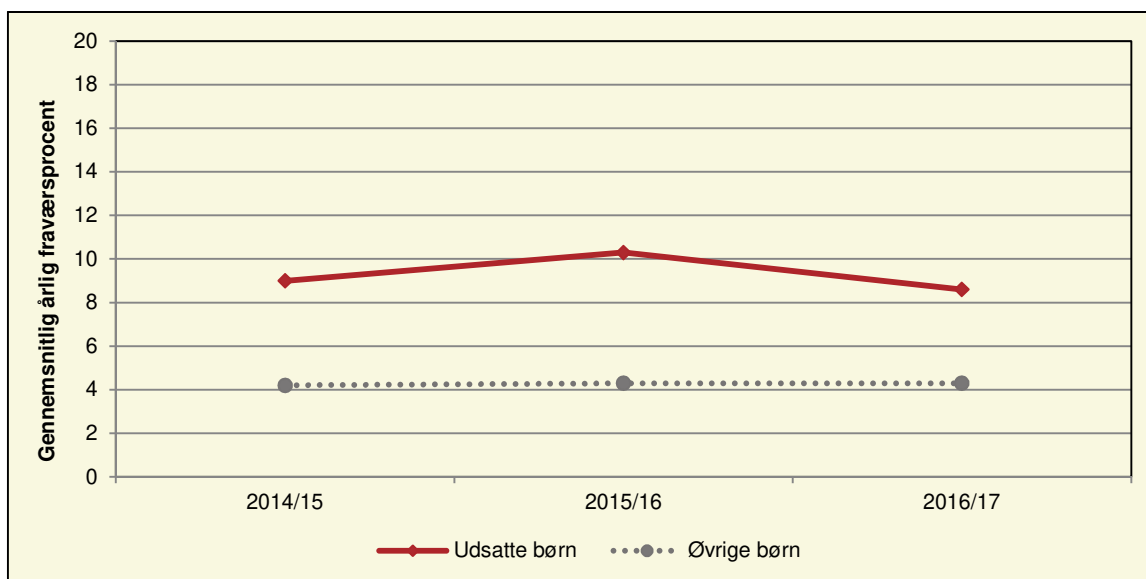
Tabel 13 Social trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Herning

Gennemsnit	2014/15	N	2015/16	N	2016/17	N
Udsatte børn	3,9	88	3,9	146	4,0	127
Øvrige børn	4,1	4.873	4,2	5.126	4,2	4.706

Fravær i 4.-9. klasse falder for udsatte børn og unge

Figur 62 og Tabel 14 viser fravær for Herning Kommune. Det gennemsnitlige fravær i skoleåret 2014/15 for gruppen af udsatte børn og unge i 4.-9. klasse er 9 pct., mens det for gruppen af øvrige børn og unge er 4,2 pct. I skoleåret 2015/16 stiger det gennemsnitlige fravær for gruppen af udsatte børn og unge til 10,3 pct., mens det for gruppen af øvrige børn og unge på samme klassetrin stiger til 4,3 pct. I skoleåret 2016/17 er fraværet uændret for de øvrige børn og unge mens det falder til 8,6 pct. for udsatte børn og unge. Der ses dermed variation i fraværet for udsatte børn og unge, som dog er lavere i skoleåret 2016/17 end ved første måling i 2014/15.

Figur 62 Fravær for 4.-9. klasse blandt udsatte og øvrige børn - Herning



Tabel 14 Fravær blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Herning

Gennemsnit	2014/15	N	2015/16	N	2016/17	N
Udsatte børn	9,0	126	10,3	165	8,6	172
Øvrige børn	4,2	5.525	4,3	5.317	4,3	5.499

Delkonklusioner for Herning Kommune

- I Herning Kommune ses en markant ændring af foranstaltningsmønstret i projektperioden, som er konsistent med omlægningens strategi om en tidligere forebyggende indsats gennem øget brug af § 11.3-forløb og forstærkede hjemmebaserede foranstaltninger, så både børn, unge og forældre kan modtage hjælp, der kan forebygge behovet for videre foranstaltninger eller anbringelse.
- Fordelingen på anbringelsesformer i Herning viser, at kommunen har en høj og stigende andel af anbringelser i familiepleje med en stigning fra 72 pct. i januar 2015 til 83 pct. i september 2017. Samtidig falder andelen af institutionsanbragte i perioden fra 21 til 10 pct. i september 2017, mens andelen af anbragte i netværkspleje ligger på 7-9 pct.
- Et stigende antal forebyggende indsatser indikerer, at det er lykket at sætte tidligere ind i problemudviklingen. Monitoreringen af antallet af sager, hvor der efter en forebyggende indsats er truffet beslutning om en børnefaglig undersøgelse, tyder på, at det i langt de fleste tilfælde også lykkes at sætte ind med den rette indsats, som kan forebygge behovet for videre foranstaltning.

Evaluering af Partnerskab om omlægning af indsatsen for udsatte børn og unge

- Det ændrede foranstaltningmønster ses også i fordelingen af udgifter på indsatstrappen, hvor andelen af udgifter til hjemmebaserede foranstaltninger er stigende, mens udgiftsandelen til institutionsanbringelser er markant faldende.
- I Herning er de samlede udgifter på området steget fra 2014 til 2015, hvorefter kommunens udgiftsniveau i 2016 og 2017 er faldet til et lavere niveau. Denne udvikling er drevet af et fald i udgifterne til service, der dog fortsat ligger på et højere niveau end i basisperioden 2011-2014. Faldet i udgifter i 2016 sker samtidig med en opnormering af antallet af socialrådgivere og udrulning af Herningmodellen til alle distrikter i kommunen.
- Der ses en øget negativ forskel i den faglige trivsel i skolen mellem udsatte børn og øvrige børn, men samtidig en stigning i social skoletrivsel og et fald i fravær for udsatte børn og unge i måleperioden.

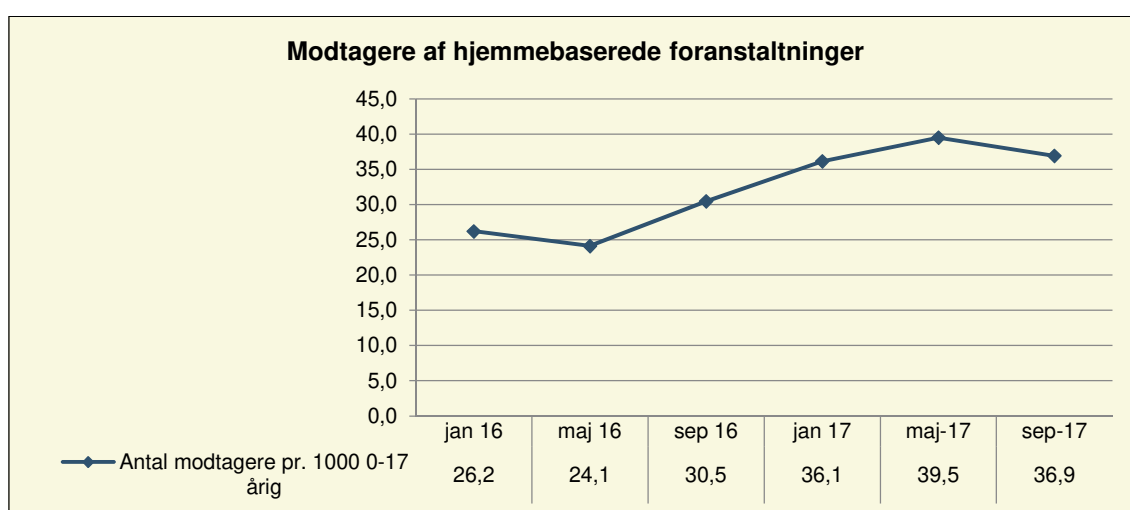
Hvidovre Kommune

1. Hjemmebaserede foranstaltninger

a. Modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger

Figur 63 viser udviklingen i antallet af modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger pr. 1000 0-17-årig i Hvidovre Kommune. Den overordnede tendens i perioden er en stigning i andelen af personer der modtager en hjemmebaseret foranstaltning. Mens nøgletallet har ligget på 24-26 personer ved de to første dataindsamlinger i 2016 er dette antal steget til 36-40 personer i 2017.

Figur 63 Modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger – Hvidovre



Anm: Disse data er indberettet første gang pr. 31. januar 2016.

Tabel 15 viser, hvilke typer af hjemmebaserede foranstaltninger, børn og unge i Hvidovre har modtaget. Først vises antallet, der har modtaget en eller flere typer af foranstaltninger under hver foranstaltningstype, og i næste række nøgletallet som promille af alle børn og unge. Der ses en ensartet fordelingstendens i hele perioden, hvor omtrent 70-85 pct. af modtagerne af hjemmebaserede foranstaltninger i Hvidovre Kommune har modtaget en forebyggende foranstaltning. Den næststørste gruppe er forældrerettede indsatser under anbringelse, mens få personer har været i en hjemmebaseret anbringelse eller modtaget et døgnophold for hele familien.

Tabel 15 Hjemmebaserede foranstaltninger – Hvidovre Kommune

	Jan 16	Maj 16	Sep 16	Jan 17	Maj 17	Sep 17
Døgnophold for hele familien						
Antal	9	4	4	10	3	0
Antal pr. 1000 0-17-årig	0,78	0,35	0,35	0,87	0,26	0,00
Hjemmebaserede anbringelser						
Antal	6	5	6	6	6	6
Antal pr. 1000 0-17-årig	0,52	0,43	0,52	0,52	0,52	0,52

Modtagere af forebyggende foranstaltninger						
Antal	287	202	299	298	346	316
Antal pr. 1000 0-17-årig	24,92	17,54	25,96	25,82	29,98	27,38
Modtagere af forældrerettede indsatser under anbringelser						
Antal		67	42	103	101	104
Antal pr. 1000 0-17-årig		5,82	3,65	8,92	8,75	9,01

Anm: Der gøres opmærksom på, at de forældrerettede indsatser under anbringelser ved første datapunkt i januar 2016 er indeholdt i tallet for modtagere af forebyggende foranstaltninger, hvorfor det første datapunkt ikke kan sammenlignes direkte med de følgende. Kommunen registrerer de hjemmebaserede foranstaltninger (§ 52, stk. 3, nr. 2-3) på det enkelte barn, der er udslagsgivende for foranstaltningen, og ikke på alle børn i familien.

b. Bevægelser fra hjemmebaseret foranstaltning til mere eller mindre indgribende foranstaltning

Dette afsnit belyser bevægelserne blandt tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger i Hvidovre Kommune³⁹. Nedenfor vises andelen af følgende bevægelser i figurer for hver kommune:

- **Bevægelse op ad indsatstrappen:** Børn og unge, der et år inden dataindsamlingen modtog en hjemmebaseret foranstaltning, men som et år efter er anbragt uden for hjemmet.

Bevægelse ned ad indsatstrappen: Børn og unge, der et år inden dataindsamlingen modtog en hjemmebaseret foranstaltning, men som et år efter hverken er anbragt uden for hjemmet eller modtager en hjemmebaseret foranstaltning.

Ingen bevægelse: Børn og unge, som efter et år fortsat modtager en hjemmebaseret foranstaltning.

En bevægelse op ad trappen kan være en indikation på, at der ikke er sat ind med tilstrækkelig støtte på rette tid, eller at det ikke er lykkedes at forebygge eskalering af et problem. Bevægelsen kan dog også være udtryk for udvikling af nye problemer i samme sag. Det skal understreges at partnerskabets faglige koncept i sådanne tilfælde tilsiger en bevægelse op ad indsatstrappen til den foranstaltning, der matcher barnet eller den unges behov; om end bevægelsen altid skal følges af en vurdering af, hvordan barnet kan bringes tættere på et hverdagsliv.

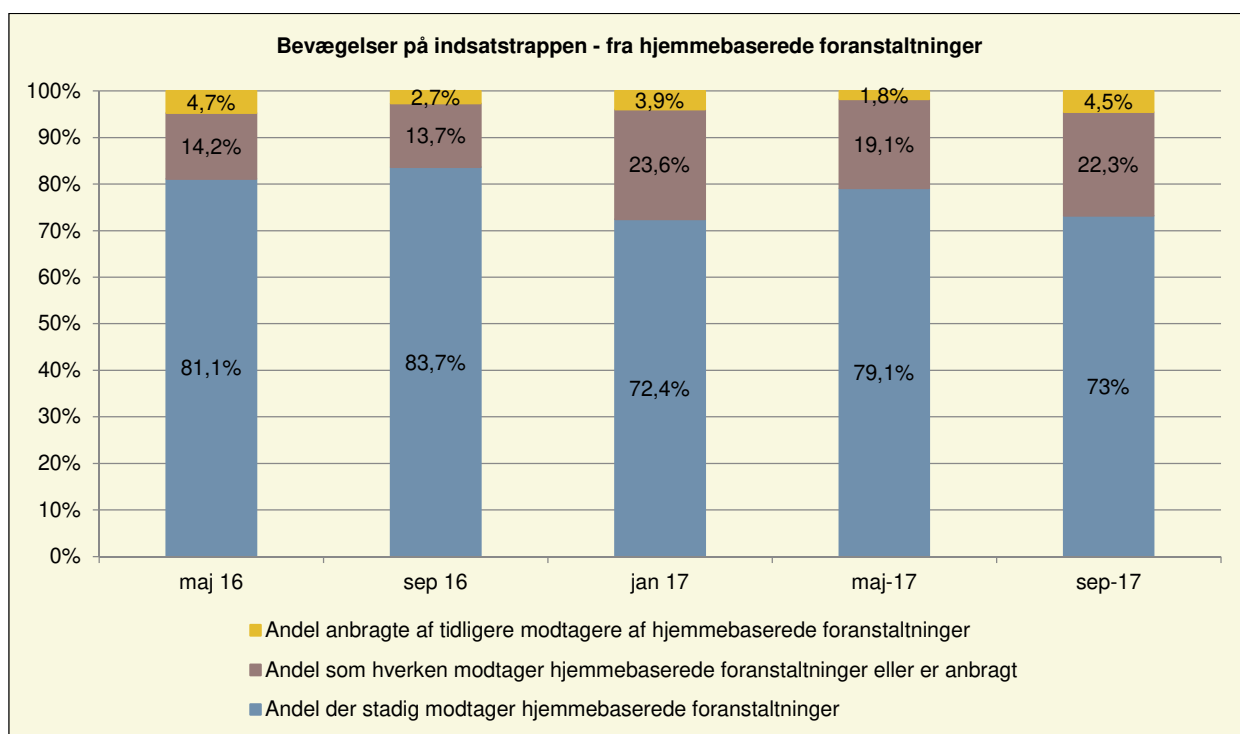
Figur 64 viser udviklingen i Hvidovre Kommune. Det fremgår, at der i hele analyseperioden har været en lav andel (under 5 pct.) af tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger, som efterfølgende er blevet anbragt uden for hjemmet. En højere andel af de tidligere modtagere af hjemmebaserede foranstaltninger har bevæget sig ned ad indsatstrappen. Figuren viser, at 14-24 pct. af modtagerne af hjemmebaserede foranstaltninger hverken modtog en hjemmebaseret foranstaltning eller var anbragt uden for hjemmet et år senere.

³⁹ Nøgletallet er opgjort ved, at der ved hver dataindsamling ses på bevægelsen blandt de børn og unge, der et år før den givne dataindsamling modtog en hjemmebaseret foranstaltning og ikke samtidig var anbragt uden for hjemmet.

Sammenfattende ses et konsistent mønster i Hvidovre Kommune i form af en lav andel af modtagerne af hjemmebaserede foranstaltninger, som efterfølgende har bevæget sig op ad indsatsrampen, mens andelen, der har bevæget sig ned ad indsatsrampen, har været relativt høj og samtidig højere i 2017 end i 2016. Ved hver dataindsamling er der dog 73-84 pct., som fortsat modtager en hjemmebaseret foranstaltning, selv om andelen ligger på et lavere niveau i 2017 end i 2016.

Mønsteret er konsistent med omlægningens strategi om brug af forstærkede indsatser på dette trin, så både børn, unge og forældre kan modtage hjælp, der kan forebygge behovet for en anbringelse. Stigningen i andele, der har bevæget sig, er endvidere konsistent med omlægningens fokus på hyppigere opfølgning med henblik på justering efter behov.

Figur 64 Bevægelser på indsatsrampen – fra hjemmebaserede foranstaltninger (Hvidovre)



Anm: Data indberettet fra kommunens eget fagsystem. Januar 2016 er ikke medtaget i figuren, da det ikke var muligt for kommunen at opgøre nøgletallet korrekt ved denne dataindsamling, grundet problemer i deres fagsystem.

2. Forebyggende § 11.3-forløb

Eftersom omlægningen forventes at føre til, at flere udsatte børn og unge modtager virksom støtte tidligere i problemudviklingen, forventes en stigning i forebyggende indsatser. Antallet af § 11.3-forløb er udtryk for kommunens aktivitet på det tidligt forebyggende trin⁴⁰.

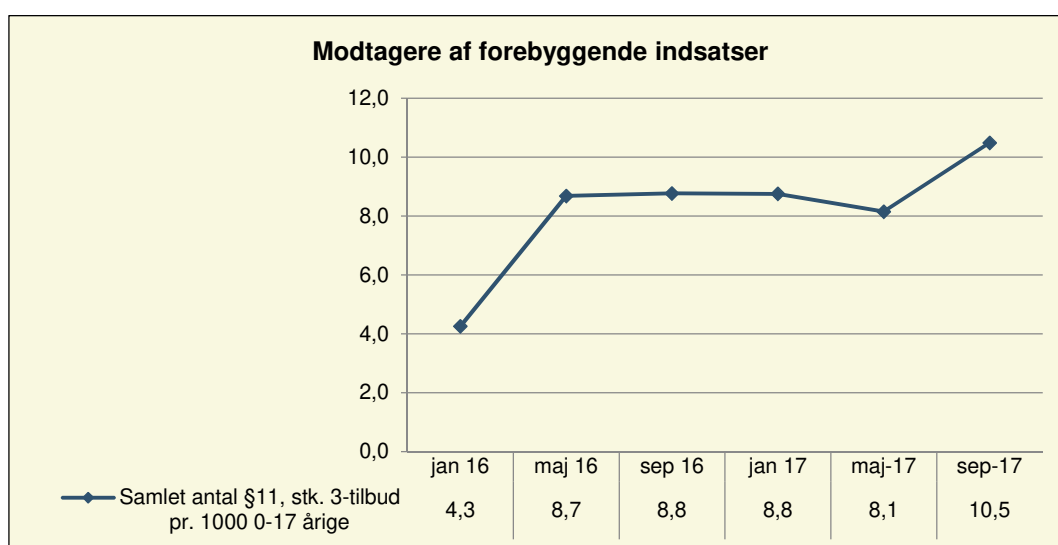
⁴⁰ Nøgletallet er baseret på antallet af igangværende § 11.3-forløb ved hver dataindsamling.

Opgørelsesmetoden er dermed forbundet med den usikkerhed, at evt. forløb, som både er igangsat og afsluttet i den fire måneders periode imellem to skæringsdatoer i dataindsamlingen, ikke er talt med.

Som det fremgår af Figur 65 er andelen af modtagere af forebyggende foranstaltninger steget i Hvidovre i perioden. Mellem januar og maj 2016 sker tilsyneladende en fordobling i andelen af børn og unge, der modtager § 11.3-forløb. Kommunen vurderer dog, at det store spring ikke er udtryk for en reel stigning, men en ændring i registreringspraksis i maj 2017.

Ved de tre efterfølgende dataindsamlinger ligger andelen på et stabilt niveau indtil september 2017, hvor nøgletallet stiger til 10,5 personer pr. 1000 0-17-årig i kommunen.

Figur 65 Modtagere af forebyggende indsatser - Hvidovre



Anm: Hvidovre Kommune gør opmærksom på, at der er sket en ændring i registreringspraksis pr. maj 2016. Kommunen vurderer, at stigningen fra januar 2016 til maj 2016 hovedsageligt skyldes denne ændring, og ikke en stigning i § 11.3-forløb.

Et nøgletal for andelen af forebyggende indsatser, som er efterfulgt af en børnefaglig undersøgelse – og altså sandsynligvis af en bevægelse op ad indsatstrappen – er behandlet ovenfor i kapitlet: *Tidligere indgang i problemudviklingen* (Tabel 6). Der er tale om få sager, hvor et § 11.3-forløb efterfølges af en § 50-undersøgelse, og kun en enkelt i 2017.

3. Merudgiftsanalyse

Socialstyrelsen har gennemført en analyse, som viser de merudgifter Hvidovre Kommune har haft på det specialiserede børneområde i projektperioden – givet udgiftsniveauet de tidligere år. Som nævnt ovenfor (side 77) er der alene tale om en monitorering af udvikling i udgifter, der optræder i det kommunale regnskab, hvilket betyder at udviklingen ikke alene kan tilskrives omlægningen, men også vil være påvirket af andre forhold.

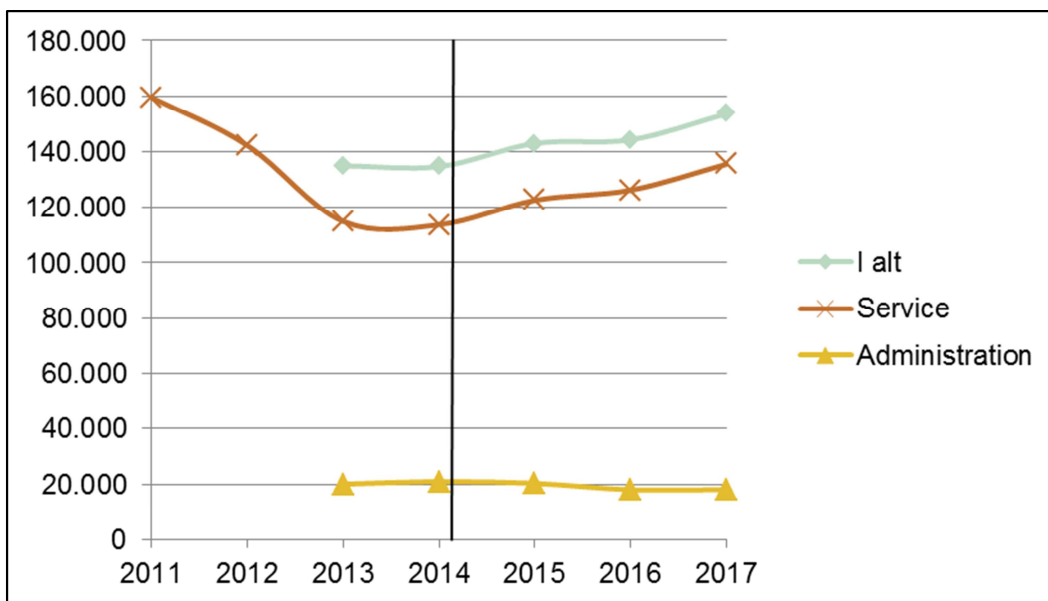
Udgiftsudvikling

Udgiftsudviklingen for perioden 2011 til 2017 er vist i Figur 66 nedenfor⁴¹. Det fremgår, at de samlede nettodriftsudgifter til service varierer, men er stigende i projektperioden og modsat

⁴¹ Det er ikke muligt helt at udskille udgifter til børn og unge med handicap; dog er særskilte udgifter til institutioner for børn og unge med handicap ekskluderet fra opgørelsen.

faldende i basisperioden fra 2011 til 2014. Udgifterne i 2015 er på 123 mio. kr., hvorefter der sker en mindre stigning til 126 mio. kr. i 2016. Kommunen forventer udgifter til service på omtrent 136 mio. kr. i 2017. De samlede udgifter til administration falder fra 20 mio. kr. i 2013 til 18 mio. kr. i 2016 og i 2017 (Figur 66).

Figur 66 Udgiftsudvikling på det specialiserede børneområde (1000 kr.) – Hvidovre



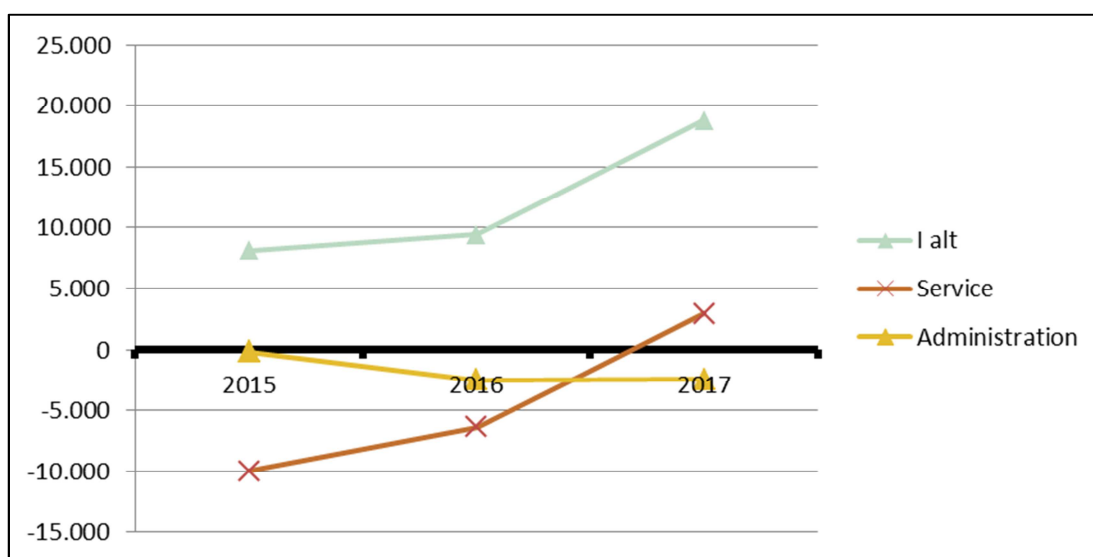
Kilde: Danmarks Statistik. Beregnet på baggrund af de afsluttede årlige regnskaber. Udgifter for 2017 er baseret på kommunens forventede regnskab for 2017. Alle udgifter er opgjort i 2017-PL. Udgifter til Administration kan kun opgøres fra 2013 og frem. Udgifter til opnormering med fem myndighedssocialrådgivere indgår i udgifterne til Service i 2015, 2016 og 2017, da finansieringen er sket inden for budgettet til anbringelser.

Merudgifter i forhold til basisperioden

Hvidovre Kommune har merudgifter for det samlede specialiserede børneområde i hele projektperioden sammenlignet med basisperioden fra 2013-2014. Udviklingen vist i Figur 67 beror dels på lavere udgifter end i basisperioden for administration (2013-2014) i både 2015, 2016 og 2017; og dels på udgifter til service, der i 2015 og 2016 er lavere end gennemsnittet for basisperioden (2011-2014), men højere end i basisperioden i 2017.

Bemærk, at eftersom der anvendes forskellige basisperioder til beregning af merudgifter, kan merudgifter for *Service*, *Administration* og *I alt* ikke sammenholdes direkte.

Figur 67 Merudgifter til Service, Administration og I alt (1000 kr.) - Hvidovre



Kilde: Danmarks Statistik. Merudgifter for 2015-2016 er beregnet på baggrund af de afsluttede årlige regnskaber. Merudgifter for 2017 er baseret på kommunens forventede regnskab for 2017 som indberettet til Socialstyrelsen. Merudgifterne til *I alt* og *Administration* er beregnet ift. et gennemsnitligt udgiftsniveau for basisperioden 2013-2014, idet administrationsudgifterne kun kan opgøres fra 2013 og frem, mens basisperioden for *Service* er 2011-2014.

Merudgifterne for det samlede område i Hvidovre Kommune er på 8 mio. kr. i 2015 og stiger til ca. 9 mio. kr. i 2016. Kommunens forventede regnskab, som er indberettet til Socialstyrelsen, viser, at merudgiften i 2017 øges til 19 mio. kr.

På administrationsområdet har Hvidovre Kommune i hele projektperioden brugt færre penge i projektperioden end i basisperioden (2013-2014). I 2015 er det knap 200.000 kr. mindre end i basisperioden, mens der i 2016 er brugt 2 mio. kr. mindre. Forventningen til 2017 er på samme niveau som i 2016. På serviceområdet er udgifterne lavere end basisperioden med hhv. 10 mio. og 6 mio. kr. i 2015 og 2016, mens de i 2017 forventes at blive 3 mio. kr. højere end basisperioden fra 2011-2014 (Figur 67).

Hvidovre Kommune oplyser, at familierådgivningen i 2015 er opnormeret med fem myndighedssocialrådgivere for at nedbringe det gennemsnitlige sagstal. Finansieringen af de fem stillinger er sket inden for budgettet til anbringelser, og udgifterne indgår derfor ikke i udgifterne til administration, men i udgifterne til service (Figur 66 og Figur 67).

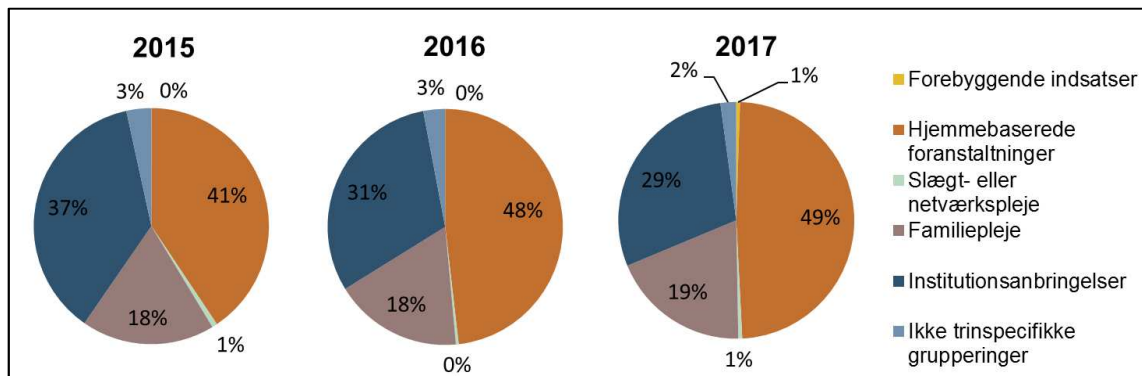
Udgifternes fordeling på indsatsrampen

I Figur 68 vises serviceudgifter fordelt på indsatsrampen i Hvidovre Kommune. Af regnskabstekniske årsager er de fleste forebyggende indsatser efter § 11 stk. 3 dog indeholdt i den angivne andel for hjemmebaserede foranstaltninger, idet konteringen af udgifter følger organiseringen af tilbuddene og ikke indsatsens type.⁴² De to trin skal derfor ses samlet.

Da udgifter til tidlige forebyggende indsatser i almenområdet ikke kan udskilles fra resten af den almene indsats, er dette trin ikke inkluderet i visningen.

⁴² Fx indgår § 11.3-forløb, som leveres af Poppelgården Familiecenter, i andelen af hjemmebaserede foranstaltninger i Figur 68.

Figur 68 Fordeling af udgifter på indsatsstappen - Hvidovre



Kilde: Danmarks Statistik. Beregnet på baggrund af de afsluttede årlige regnskaber. Udgifter for 2017 er baseret på kommunens forventede regnskab for 2017 som indberettet til Socialstyrelsen. Refusioner er ikke inkluderet i de samlede serviceudgifter. Der er således tale om bruttodriftsudgifter til service og disses fordeling på indsatsstappen.

I Hvidovres fordeling af udgifter ses en forskydning fra institutionsanbringelser til hjemmebaserede foranstaltninger og forebyggende indsatser over projektperioden. Udgifterne til institutionsanbringelser udgør en faldende andel af de samlede serviceudgifter, mens andelen til hjemmebaserede foranstaltninger og forebyggende indsatser er stigende. Andelen af udgifter til familiepleje er derimod stabil.

Det er således merudgifterne til hjemmebaserede foranstaltninger og forebyggende indsatser, der driver merudgifterne til den samlede service. Udgifter til institutionsanbringelser har derimod været faldende, lige som antallet af institutionsanbringelser er faldet. Denne udvikling er konsistent i forhold til den udvikling i foranstaltningsmønstret, som er beskrevet ovenfor (jf. Figur 37).

4. Trivsel og fravær i skolen

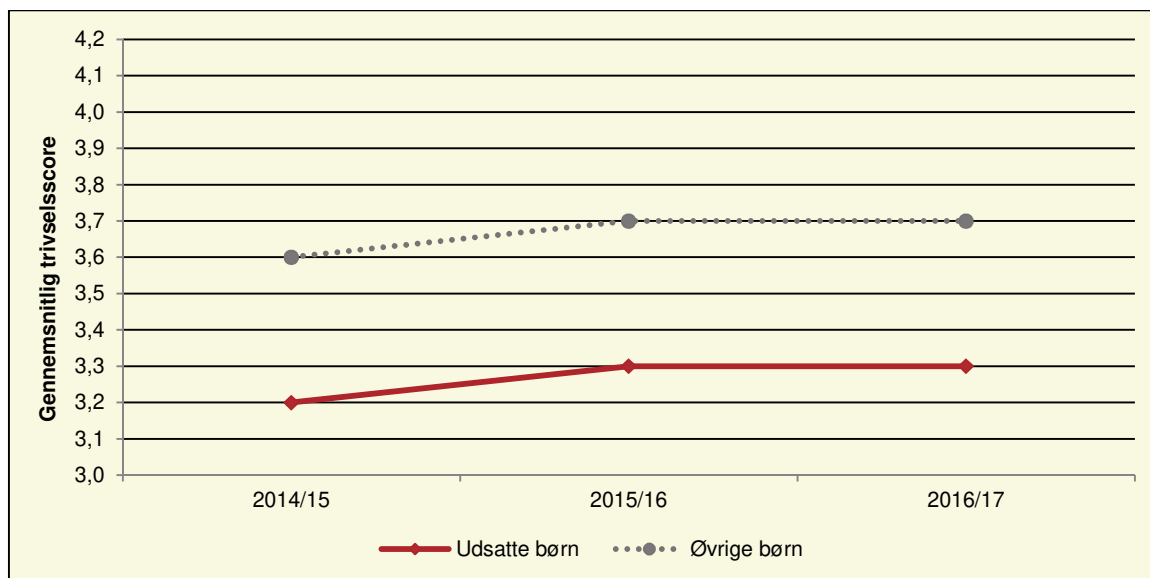
I det følgende vises indikatorer for udsatte børn og unges trivsel og fravær i skolen i Hvidovre Kommune (STIL's nationale trivselsmåling og registerdata for skolefravær).

Ensartet udvikling i faglig trivsel i 4.-9. klasse

Den faglige trivsel for eleverne i 4.-9. klasse er opgjort som et indeks, hvor 1 angiver den ringest mulige trivsel og 5 angiver den bedst mulige trivsel.

Figur 69 og Tabel 16 viser faglig trivsel for Hvidovre Kommune. Det ses, at den gennemsnitlige faglige trivsel for elever i 4.-9. klasse i skoleåret 2014/15 er 3,2 for gruppen af udsatte børn og unge, mens den er 3,6 for gruppen af øvrige børn og unge. Den faglige trivsel for gruppen af udsatte børn og unge er steget til 3,3 i skoleåret 2015/16, mens den faglige trivsel for gruppen af øvrige børn og unge er steget til 3,7. I Skoleåret 2016/17 er der ingen ændring i den faglige trivsel for hverken udsatte eller øvrige børn og unge. Dermed opleves der en ensartet stigning og stabilisering i den faglige trivsel for begge grupper af børn og unge i Hvidovre Kommune.

Figur 69 Faglig trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Hvidovre



Tabel 16 Faglig trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte og øvrige elever - Hvidovre

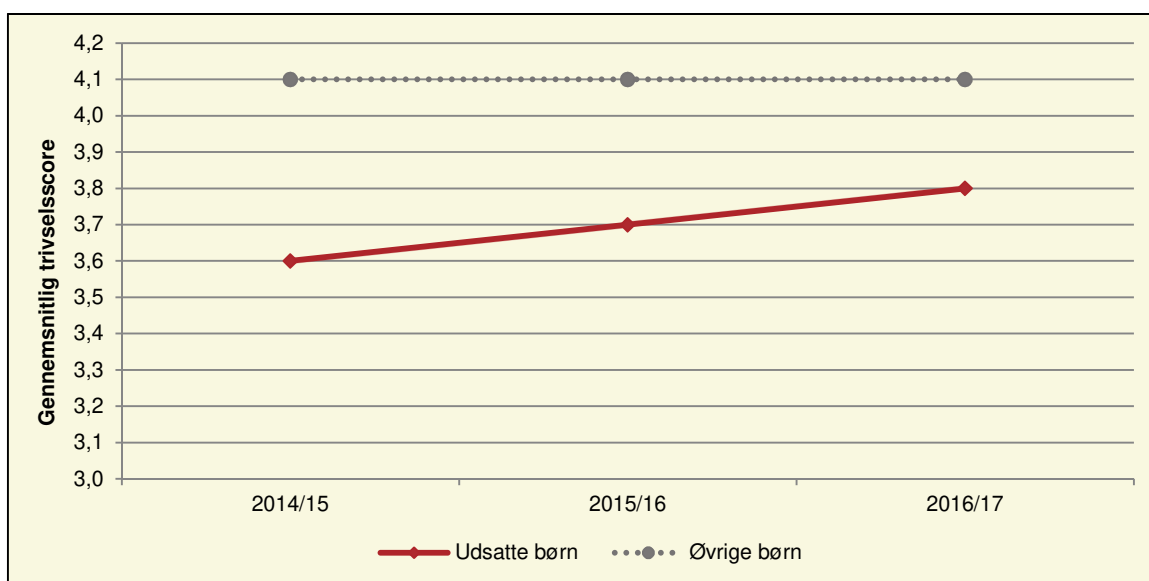
Gennemsnit	2014/15	N	2015/16	N	2016/17	N
Udsatte børn	3,2	35	3,3	92	3,3	99
Øvrige børn	3,6	2.577	3,7	2.538	3,7	2.418

Øget social trivsel i 4.-9. klasse

Den sociale trivsel for eleverne i 4.-9. klasse er opgjort som et indeks, hvor 1 angiver den ringest mulige trivsel og 5 angiver den bedst mulige trivsel.

Figur 70 og Tabel 17 viser social trivsel for Hvidovre Kommune. Det ses, at den gennemsnitlige sociale trivsel for børn og unge i 4.-9. klasse i skoleåret 2014/15 er 3,6 for gruppen af udsatte, mens den er 4,1 for gruppen af øvrige børn og unge. Den gennemsnitlige sociale trivsel for gruppen af udsatte børn og unge stiger til 3,7 i skoleåret 2015/16, mens den er uændret for gruppen af øvrige børn og unge. I skoleåret 2016/17 er den sociale trivsel fortsat uændret for de øvrige børn og unge, og stiger til 3,8 for de udsatte børn og unge. Dermed ses det, at den gennemsnitlige sociale trivsel stiger for udsatte børn og unge, og at forskellen for de to grupper af elever mindskes i Hvidovre Kommune.

Figur 70 Social trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Hvidovre



Tabel 17 Social trivsel for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Hvidovre

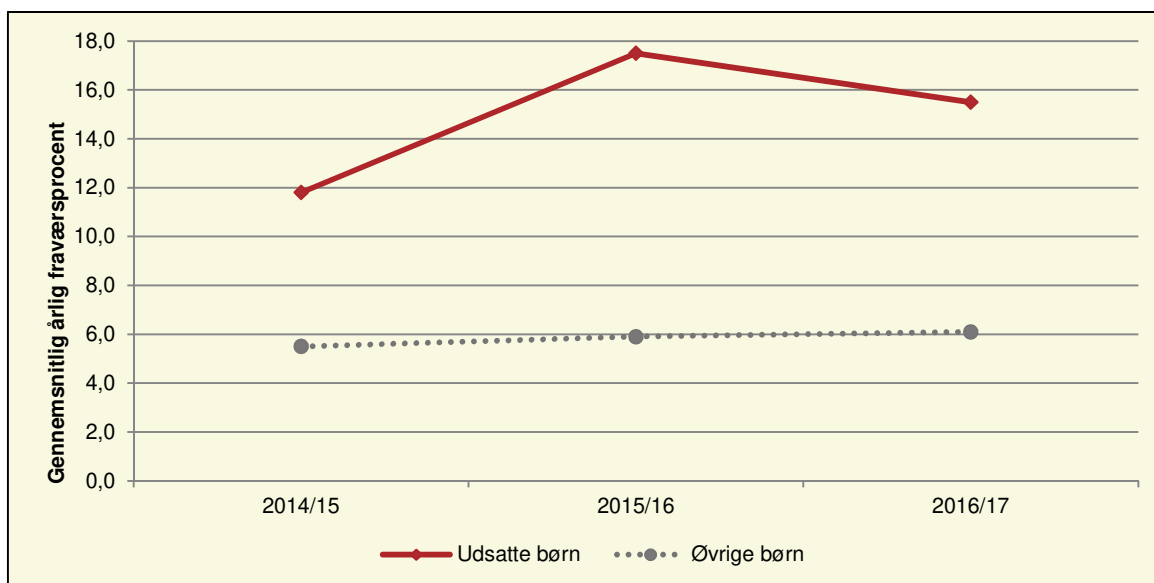
Gennemsnit	2014/15	N	2015/16	N	2016/17	N
Udsatte børn	3,6	36	3,7	93	3,8	96
Øvrige børn	4,1	2.578	4,1	2.545	4,1	2.517

Stigning i fravær i 4.-9. klasse

Figur 71 og Tabel 18 viser den gennemsnitlige fraværsporcet for Hvidovre Kommune. Det ses, at det gennemsnitlige fravær i skoleåret 2014/15 for gruppen af udsatte børn og unge i 4.-9. klasse er 11,8 pct., mens det for gruppen af øvrige børn og unge er 5,5 pct. I skoleåret 2015/16 stiger det gennemsnitlige fravær for gruppen af udsatte til 17,5 pct., mens det for gruppen af øvrige børn og unge på samme klassetrin stiger til 5,9 pct. Året efter i 2016/17 falder fraværet til 15,5 pct. for udsatte børn og unge, mens det stiger til 6,2 pct. for øvrige børn og unge.

Forskellen i de to gruppers fraværsporcet forøges altså i skoleåret 2015/16, hvor de udsatte elever har en fraværsporcet, som er ca. tre gange højere end de øvrige elevers. Der ses dog et fald i skoleåret 2016/17, og en mindre stigning for de øvrige børn og unge, så forskellen mindskes.

Figur 71 Fravær for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge



Tabel 18 Fravær for 4.-9. klasse blandt udsatte samt øvrige børn og unge - Hvidovre

Gennemsnit	2014/15	N	2015/16	N	2016/17	N
Udsatte børn	11,8	67	17,5	133	15,5	167
Øvrige børn	5,5	3.122	5,9	2.893	6,1	3.213

Delkonklusioner for Hvidovre Kommune

- Foranstaltningsmønsteret i Hvidovre har ændret sig markant i retning af en tidligere forebyggende indsats efter § 11.3, idet der ses en stigning i brugen af forebyggende indsatser og en øget brug af forstærkede hjemmebaserede foranstaltninger.
- Fordelingen på anbringelsesformer viser, at andelen i netværkspleje og i familiepleje er støt stigende i projektperioden, mens andelen af institutionsanbragte falder fra 40,7 pct. i januar 2015 til 27,9 pct. i september 2017.
- De forebyggende § 11.3-forløb har vist en væsentlig stigning i både aktiviteter og udgifter, hvilket indikerer, at det lykkes at sætte tidligere ind i problemudviklingen. Monitoreringen af sager, hvor der efter en forebyggende indsats er truffet beslutning om en børnefaglig undersøgelse, tyder på, at det også lykkes at sætte ind med den rette indsats, idet der ikke ses en stigning i dette nøgletal.
- Det ændrede foranstaltningsmønster ses også i fordelingen af udgifter på indsatstrappen, hvor andelen af udgifter til forebyggende § 11.3-forløb og hjemmebaserede foranstaltninger er stigende fra 2015 til 2017, mens udgiftsandelen til institutionsanbringelser er faldende.
- Hvidovre Kommunes samlede udgifter til området har været stigende i projektperioden og ligger således højere end i basisperioden. Udviklingen skyldes hovedsageligt en stigning i udgifterne til service, mens udgifterne til administration (herunder lønudgifter til socialrådgivere) har været mere stabile. Udgifterne til service er i 2015 og 2016 lavere end gennemsnittet for basisperioden (2011-2014), men højere end i basisperioden i 2017.
- Der ses en ensartet udvikling i den faglige trivsel i skolen for udsatte børn i forhold til de øvrige børn. Samtidig ses en stigning i den sociale skoletrivsel for udsatte børn og unge, der betyder en reduktion af forskellen til de øvrige børn og unge. Fraværet er derimod steget markant mere for de udsatte børn og unge end for de øvrige børn og unge, skønt der ses et fald i fraværet i det seneste skoleår.



Socialstyrelsen

Socialstyrelsen
Edisonsvej 1
5000 Odense C
Tlf.: 72 42 37 00

www.socialstyrelsen.dk

juni 2018