

BØRNE- OG UNGE- POLITIKKEN I KOMMUNERNE

NATIONALT VIDENCENTER
INKLUSION OG EKSKLUSION

NVIE

UNIVERSITY COLLEGE
SYDDANMARK
UCSYD.DK



MELLEM INTENTION OG REALITET

RAPPORT

FORSKNINGSPROJEKT FINANSIERET AF SOCIALSTYRELSEN

Gro Helledatter Jacobsen
Anette Nielsen

Nationalt Videncenter for Inklusion og Eksklusion
www.NVIE.DK
Juni 2014

Børne- og ungepolitik i kommunerne – mellem intention og realitet

Indhold

1. Præsentation af problemstilling, forskningsspørgsmål og konklusioner	2
1.1 Problemstilling og forskningsspørgsmål	2
1.2 Lovgrundlaget	2
1.3 Konklusioner	3
2 Forskningsmæssig baggrund og videnskabsteoretisk grundlag	5
2.1 Baggrund i egen forskning	5
2.2 Baggrund i implementeringsforskning	7
3. Eksempler på skandinavisk forskning	10
3.1 Danske eksempler	10
3.2 Skandinaviske eksempler	11
4. Fremgangsmåde i de empiriske undersøgelser	15
4.1 Dokumentanalyser	15
4.2 Fokusgruppeinterviews	17
4.3 Spørgeskemaundersøgelse	19
5. Hvad implementeres?	20
5.1 Selve børne- og ungepolitikken	20
5.2 Inklusion	23
5.3 Tværprofessionelt samarbejde	26
6. Drivkræfter i implementering	29
6.1 Ledelse	29
6.2 Commitment og ejerskab	31
6.3 Kapacitet og ressourcer	32
6.4 Strukturelle og organisatoriske ændringer	33
7. Barrierer i implementering, med fokus på frontmedarbejdere	33
7.1 Uklare mål	33
7.2 Manglende kendskab	34
Litteratur	36
Liste over figurer	37

1. Præsentation af problemstilling, forskningsspørgsmål og konklusioner

Det primære formål med denne rapport er at oplyse Socialstyrelsen, de deltagende kommuner samt studerende på "Den sociale diplomuddannelse – børn og unge" og andre interesserede om resultaterne af forskningsprojektet *Børne- og ungepolitik i kommunerne – mellem intention og realitet*. Rapporten giver ikke et entydigt bud på, hvordan implementering af børne- og ungepolitikker kan kvalificeres, men præsenterer bud på drivkræfter og barrierer i implementering og realisering af en sammenhængende børne- og ungepolitik. Forskningsprojektet har således ikke entydigt kunnet bekræfte en tese om 'lineær implementering' af en sammenhængende børne- og ungepolitik. Derimod peger projektets resultater på, at feltet for implementering er i bevægelse og rummer et dynamisk og komplekst samspil mellem værdier, børnepolitik og praksis, der delvist står i modsætning til den lineære styringskæde, som ofte forbindes med implementering (Winter & Nielsen 2010). Resultaterne afspejler desuden, at der i projektperioden har været gensidigt samarbejde og feedback mellem forskerne og styregrupperne i de deltagende kommuner, hvorved implementeringsprocesserne er blevet påvirket undervejs gennem projektperioden. Imidlertid har forskningsprojektet også vist, at det kan give mening at anskue børne- og ungepolitikker ud fra implementeringsteori, der bl.a. kan fungere som analytisk værktøj til at identificere implementeringsmekanismer og indikatorer på implementering. Dette vil der således også være eksempler på i rapporten.

1.1 Problemstilling og forskningsspørgsmål

Problemstillingen, der ligger til grund for dette forskningsprojekt, er at der kan være stor forskel på intentionerne med børne- og ungepolitikker og det børnesyn, der signaleres i disse politikker på den ene side, og på den anden side det arbejde, der reelt udføres, bl.a. som det opleves af målgruppen dvs. børn og unge og deres familier; med andre ord realiseringen af børne- og ungepolitikken. Hvorfor findes denne forskel? Hvordan kan problemet løses, så børnesynet og intentionerne i højere grad kan genfindes i det arbejde, de udøvende professioner udfører i mødet med borgerne – og hvorfor forekommer det ofte så svært at løse problemet?

Dermed bliver det grundlæggende forskningsspørgsmål:

Hvordan kan det dynamiske arbejde med implementering af en sammenhængende børne- og ungepolitik, som de udøvende professioner udfører, kvalificeres i den enkelte kommune?

1.2 Lovgrundlaget

Lovgrundlaget for indførelsen af en sammenhængende børnepolitik udgøres af følgende uddrag af Serviceloven:

§ 19. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at de opgaver og tilbud, der omfatter børn, unge og deres familier, udføres i samarbejde med forældrene og på en sådan måde, at det fremmer børns og unges

udvikling, trivsel og selvstændighed. Dette gælder både ved udførelsen af det generelle og forebyggende arbejde og ved den målrettede indsats over for børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med et andet særligt behov for støtte.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en sammenhængende børnepolitik, der har til formål at sikre sammenhængen mellem det generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte. Den sammenhængende børnepolitik skal udformes skriftligt, vedtages af kommunalbestyrelsen og offentliggøres.

Baggrunden for dette krav om, at alle kommuner skal udarbejde en sammenhængende børnepolitik, der skal sikre sammenhæng mellem indsatsen i normalsystemet og den særlige indsats over for udsatte børn og unge, var Folketingets vedtagelse af anbringelsesreformen, der trådte i kraft 1. januar 2006.

Med en sammenhængende børnepolitik skal der i højere grad ydes en tidlig og koordineret indsats, og samtidig skal familierne og de øvrige netværk inddrages mere. Sagsbehandlingen skal i det hele taget øge fokus på ressourcerne. For den enkelte kommune består udfordringen i at få bundet børne- og ungeområdet sammen, så både politikere, forvaltning og borgere oplever en sammenhæng. Målet er at fokusere kræfterne og gøre politikken til praksis på alle niveauer, så børnene og de unge oplever en hurtig og god løsning på deres problemer.¹

Ydermere kan lovgrundlaget samtidig ses i en kontekst, der er præget af aktuelle krav om evidens og kvalitetssikring, hvilket bl.a. fremgår af vejledningen til loven, der anbefaler (men ikke pålægger) kommunerne at opstille kvantificerbare mål i børne- og ungepolitikkerne.² På den måde lægger lovgrundlaget op til en lineær implementeringsforståelse, i den betydning at man kan foretage politiske beslutninger, der så bliver direkte udført i kommunerne via et nedsivningssystem fra vedtagen politik til chefer til ledere til medarbejdere. Omvendt er det ikke et decideret krav, at der skal opstilles målbare kriterier i børne- og ungepolitikkerne, og det ses da også ofte, at de bliver til hensigtserklæringer med mange værdimål og få politiske mål. Med andre ord befinder børne- og ungepolitikkerne sig i udgangspunktet og i praksis i et skisma mellem evidensorientering og værdiorientering, og det skisma kan også genfindes i resultaterne af projektet.

1.3 Konklusioner

Resultaterne af forskningsprojektets empiriske undersøgelser tyder på, at implementeringsprocessen i de deltagende kommuner ikke har været tydeligt lineær og heller ikke entydigt succesfuld. Implementeringsprocesserne og den interorganisatoriske adfærd i kommunerne er præget af kompleksitet. Således er der i rapporten fokus på både drivkræfter og barrierer i implementering. Der bliver endvidere præsenteret indikatorer på implementering dvs. tegn, der kan aflæses på forskellige niveauer, på hvordan de implicerede forstår børne- og ungepolitikken i praksis.

¹ <http://www.socialstyrelsen.dk/born-og-unge/afsluttede-projekter/sammenhaengende-bornepolitik/sammenhaengende-bornepolitik> (sidst besøgt 03.09.13)

² Dette uddybes i afsnit 5.1

Barrierer for implementering kan bl.a. være, at mange faktorer, målsætninger og opgaver spiller ind på det udførende niveau, og at selve børnepolitikken ikke er blevet implementeret i frontmedarbejdernes bevidsthed som en faktor, der er vigtig. På den måde fremtræder de vilkår, som børne- og ungepolitikken er sat i verden for at håndtere (bl.a. komplekse problemer, få ressourcer til mange behov, komplekse overgange mellem almene og særlige indsatser) også som barrierer for børne- og ungepolitikens implementering.

Således viser de empiriske undersøgelser, at mens mange af intentionerne tilsyneladende er implementeret og/eller, at der er interesse for dem blandt medarbejderne (det gælder fx intentioner om at fremme inklusion) – så har det ikke været muligt at relatere disse resultater direkte til børnepolitikken. Dette bliver især klart i spørgeskemaundersøgelsen, der viser, at relativt mange frontmedarbejdere slet ikke kender til den sammenhængende børne- og ungepolitik i deres kommune. Fokusgruppeinterviews og dokumentanalyser tyder ligeledes på en lav grad af kendskab blandt frontmedarbejderne.

Et oplagt svar på, hvorfor der kan være stor forskel på intentionerne bag indførelsen af en sammenhængende børne- og ungepolitik og det reelt udførte arbejde, er således, at medarbejderne ganske enkelt ikke kender til politikken og derfor kan have svært ved at implementere den; hvilket imidlertid ikke udelukker, at medarbejdernes handlinger kan være i overensstemmelse med børne- og ungepolitikken. Et bud på, hvorfor børne- og ungepolitikken ikke (i dette projekt) kan siges at være implementeret i betydningen, at frontmedarbejdere oplever at have ejerskab til den, kan være, at politikken i udgangspunktet dvs. lovgrundlaget er formuleret på en måde, så intentionerne med den forekommer uklare – jf. det aktuelle skisma mellem evidens og værdier i velfærdspolitik, socialt arbejde og pædagogisk praksis. Et andet bud er, at implementering særligt finder sted på institutionsledelsesniveauet, idet resultater peger på, at ledere af institutioner og skoler er mere bevidste om børne- og ungepolitikken end deres medarbejdere, og at de formidler politikken til deres medarbejdere gennem konkrete initiativer og generelt ledelsesarbejde, men ofte uden at eksplicite, at det er relateret til børne- og ungepolitikken.

Endvidere viser projektet, at vilje og evne³ hos frontmedarbejderne indgår i et komplekst samspil. Resultaterne peger på, at frontmedarbejderne har vilje og incitament til at realisere intentionerne med den sammenhængende børne- og ungepolitik; men at deres kapacitet og dermed 'evne' til at realisere politikken synes mindre. Dels er frontmedarbejdernes kendskab til politikken ikke stort, dels har de begrænsede ressourcer til at realisere fx en øget grad af tværprofessionelt samarbejde pga. de eksisterende ressourcer og strukturer, der ikke alle steder forekommer at være ændret i nævneværdig grad.

Projektets resultater bekræfter flere af de drivkræfter, der nævnes i implementeringsforskning, som betydningsfulde. Særligt vigtige synes ledelse, commitment og ejerskab, kapacitet og ressourcer, samt strukturelle og organisatoriske ændringer. Det er især den lokale ledelse af skoler, institutioner og afdelinger der kan have betydning for implementering af børne- og ungepolitik. Det er den nærmeste ledelse, der bedst kan informere og motivere frontmedarbejderne om børne- og ungepolitikens indhold og hvordan det ønskes udmøntet. Således hænger ledelsens indsats sammen med andre drivkræfter i implementering, nemlig opbygningen af commitment og ejerskab blandt medarbejderne. Opbygning af kapacitet og ressour-

³ Implementeringsforskningen viser, at implementering finder sted i et komplekst samspil mellem de institutionelle rammer for frontmedarbejders arbejde samt frontmedarbejders vilje og evne til at udføre politiske beslutninger i praksis (Winter & Nielsen 2010: 128ff.).

cer (fx kompetenceudvikling, kurser etc.) samt tilførsel af økonomiske og personalemæssige ressourcer er ligeledes vigtige drivkræfter i implementering af mål fra den sammenhængende børne- og ungepolitik om fx øget inklusion. Endelig kan helt konkrete organisatoriske ændringer virke som drivkræfter. Et centralt eksempel er, at mange medarbejdere oplever at børne- og ungepolitikens målsætninger om tværprofessionelt samarbejde og tidlig indsats i højere grad fremmes, når socialrådgivere og psykologer flyttes fysisk tættere på lærere og pædagoger.

Projektet har desuden identificeret to centrale barrierer i implementeringsprocessen i de deltagende kommuner. For det første kan uklare formuleringer af de politiske mål fungere som barriere. Uklare mål opleves af nogle ledere som problematisk. På medarbejdersiden registreres det også, at målene kan være uklart og meget bredt formuleret, men her ses det ikke nødvendigvis som et problem, da det så bliver lettere at 'udfylde' målene i egen praksis. Imidlertid kan dette netop ses som en barriere for implementering, idet spillerummet for udmøntning af politikken kan blive så stort, at det kan være vanskeligt at afgøre hvilken politik det er, der implementeres.

For det andet er det en væsentlig barriere for implementering, at frontmedarbejdernes kendskab til indholdet i børne- og ungepolitikken (og i nogle tilfælde til at der overhovedet findes en sådan) synes mangelfuldt. Det er en udfordring, at mens lederen kender til politikken og også opfatter den som udmøntet i praksis, kan dette imidlertid foregå uden at medarbejderne kender til politikkens indhold eller eksistens. Ønskes en kvalificering af implementering af børne- og ungepolitikken kan man derfor med fordel prioritere information og oplysning om børne- og ungepolitikken til frontmedarbejdere. I denne proces må de nærmeste ledere antages at have en central rolle.

2 Forskningsmæssig baggrund og videnskabsteoretisk grundlag

2.1 Baggrund i egen forskning

Forskningsprojektet bygger på erfaringer og konklusioner fra forskningsprojektet "Den professionelle indsats' betydning i krydsfeltet mellem særlige og almene behov", der blev udført af NVIE med midler fra Socialstyrelsen i 2009-2010. Projektet gik ud på at studere KRYDS-feltet, som er projektets betegnelse for et område og nogle processer, der ofte betegnes som en 'gråzone'⁴ mellem almene og særlige indsatser i institutioner, skoler og forvaltninger. Problemformuleringen lød "Hvad er det i den professionelle indsats, der gør en forskel på, om handlinger virker inkluderende eller ekskluderende set ud fra et medborgerperspektiv?" Dette blev undersøgt ud fra forældreinterview samt fokusgruppeinterviews med hhv. ledere og medarbejdere i to kommuner.

Projektet viste, at inkluderende processer bl.a. kan understøttes ved inddragelse af hele miljøet omkring barnet, fastholdelse af et børneperspektiv, samt af et bevidst valgt inklusionsperspektiv gennem organisering, samarbejde og indsatser. Det er således vigtigt, at værdier som anerkendelse, respekt og fokus på børns ressourcer udmøntes i bl.a. dialog og refleksion. Projektet viste ligeledes, at ekskluderende processer kan understøttes ved, at der fremmes eller fastholdes et forvaltningsperspektiv uden koordinering mellem

⁴ Med det norske projekt *Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge* (Kommunesektorens Organisasjon 2011) foreslås som alternativ til gråzone at indføre begrebet fælleszone; se afsnit 3.2.

de sektorer, der arbejder med børn (dagtilbuds-, skole- og familieområdet), samt ved at der særligt på frontmedarbejderniveauet findes en 'fejlfinderkultur' eller et patologisk perspektiv på børn og unge. Rapporten om projektet (Nielsen & Quvang 2011) peger på, at professionelles og lederes børne- og familiesyn kan være afgørende for, om mødet med børn og familier resulterer i inkluderende eller ekskluderende processer.

Således konkluderede rapporten:

I begge kommuners børnepolitik, i hvert fald på det overordnede plan og i et vist omfang i ledelserne, understøtter man en ressourceorienteret og en inkluderende tilgang og forsøger at indrette organisationen i forhold til dette, men både lovgivningernes og en nok mere traditionel patologisk forståelse slår igennem på det udførende niveau. (Nielsen & Quvang 2011: 71)

I KRYDS-projektet blev det således tydeligt, at den sammenhængende børnepolitik og implementeringen af denne spiller en central rolle i forhold til den professionelle indsats, og dermed de professionelles praksis i hverdagen, ikke mindst i det tværprofessionelle samarbejde omkring børn i vanskeligheder. På baggrund af dette projekt forekom det derfor oplagt at undersøge, hvordan institutioner og forvaltninger implementerer vedtagne børne- og ungepolitikker. Paradokset mellem politikkers inkluderende tilgang og de mere patologiserende eller individualiserende forståelser, der kan vise sig i praksis, udgør motivationen og tematikken for NVIE's fortsatte udforskning af dette felt, herunder nærværende forskningsprojekt om implementering af sammenhængende børne- og ungepolitikker.

KRYDS-projektet pegede således på vigtigheden af udforskning af implementering af politikker på dels ledelses- og dels frontmedarbejderniveau.

For lederens vedkommende viste projektet, at implementering afhænger af, hvorvidt lederne har blik for det organisatoriske; dvs. hvilken tilgang (værdier, børne- og familiesyn) der ønskes i kommune og institutioner, hvordan den svarer til overordnede diskurser som fx lovgivning, samt hvordan den ønskede tilgang implementeres på og mellem de forskellige niveauer i organisationen.

For frontmedarbejdernes vedkommende lagde projektet op til en videre undersøgelse af, hvorvidt implementering afhænger af medarbejdernes måde at reflektere over deres opgave, dvs. sammenhængen mellem deres børne- og familiesyn og det arbejde, de udfører i praksis, herunder forskellige tiltag og interventioner.

KRYDS-projektet rejste altså den tese, at det er klarhed om børne- og familiesyn, og implementering heraf, der er afgørende for en vellykket overgang mellem almene og særlige tilbud (uanset om det er den ene eller anden vej).

KRYDS-projektet og nærværende projekt om børne- og ungepolitik udforsker således det samme felt, men fra forskellige perspektiver, idet dette projekt i høj grad bygger på tilgange fra implementeringsforskning. Endvidere studerer projekterne politik på forskellige niveauer. Udtrykt i et implementeringsvokabular: mens KRYDS-projektet fokuserede på *outcome* dvs. resultater i form af effekt på målgruppen (forældrenes oplevelser) fokuserer dette projekt således på *output*, dvs. præstationer i form af frontmedarbejdernes oplevelser.

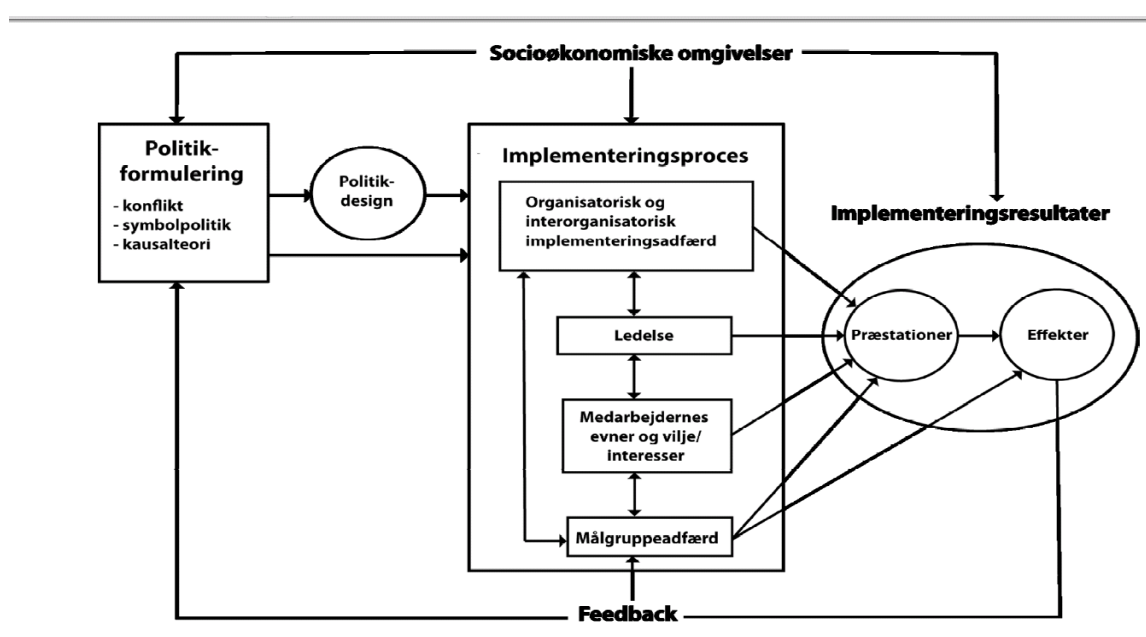
2.2 Baggrund i implementeringsforskning

Netop implementeringsforskningen er valgt som inspirationskilde for dette projekt, fordi projektet fokuserer specifikt på *frontmedarbejderne* og deres oplevelse af arbejdet med børnepolitikken. Som nævnt viste 'KRYDS-projektet', at forældres oplevelse af mødet med frontmedarbejdere ikke svarede til de intentioner og det børnesyn, der fremgik af børne- og ungepolitikkerne i de pågældende kommuner, og for at belyse denne problematik er det derfor relevant at undersøge frontmedarbejderes oplevelser af børne- og ungepolitikkerne.

Siden Lipskys klassiker *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980) har det været kendt, at frontmedarbejdere har større magt i det offentlige system end deres officielle position i egentlig tilsiger. Lipsky viser, hvordan frontmedarbejdere er nødt til at have nogle strategier, hvormed de kan håndtere deres arbejde – særligt strategier for at prioritere mellem forskellige opgaver. Med et andet ord benyttes coping-strategier for at håndtere det krydspres, de befinder sig i. Inspireret af Lipsky (samt fx Høybye-Mortensen 2013, Møller 2011) undersøges derfor i projektet, hvilke strategier frontmedarbejderne i kommunerne benytter for at håndtere de mange forskellige forventninger, de mødes med i deres daglige praksis – hvoraf den sammenhængende børne- og ungepolitik kun udgør en del.

Den Lipsky-inspirerede tilgang har åbnet for et perspektiv på, hvordan gennemslagskraft af lovgivning og politik på det offentlige område afhænger af, hvad der foregår i selve mødet mellem borger og frontmedarbejder. Dette møde er således centralt for implementeringen af politikker. Med sit fokus på frontmedarbejdere adskiller dette forskningsprojekt sig fx fra evalueringsprojektet "Sammenhængende børnepolitik" (Socialstyrelsen/Incitare 2007), der dels fokuserede på implementering via bestemte *redskaber* og dels på, hvordan 'nøglepersoner' dvs. især politiske og administrative ledere i kommunerne oplevede redskaberne. Dette projekt fokuserer derimod på *målene* med og i børne- og ungepolitikkerne, samt hvordan disse opfattes af og kan genfindes blandt frontmedarbejderne.

Projektet er generelt inspireret af den integrerede implementeringsmodel, som er udviklet af Winter og Nielsen (2010) og som søger at integrere en række væsentlige teoretiske bidrag i ét analyseskema.



(Kilde: Winter & Nielsen 2010: 18)

Figur 1 Den integrerede implementeringsmodel

Modellen fungerer på den måde, at den viser de forskellige elementer i implementeringsprocesser, hvoraf vi i dette projekt har valgt at lægge særlig vægt på udvalgte dele (som *spotlights*, jf. Winter & Nielsen 2010: 23). Den overordnede målestok for, om implementering er lykkedes er de mål og krav, der findes i lovgivning og politiske beslutninger. Dette skyldes et princip om demokratisk effektivitet dvs. at demokratisk vedtagne beslutninger bør realiseres så vidt muligt.

Til venstre i modellen angives en række uafhængige variable. For det første politikformulering og politikdesign, dvs. de politikinstrumenter, der stilles til rådighed af lovgivningen. I dette projekt gælder det fx vejledningen til den relevante paragraf i Serviceloven (denne bliver gennemgået i afsnit 5.1). Hertil kommer de politiske og strategiske beslutninger om udformning af en sammenhængende børne- og ungepolitik, som kommunerne efterfølgende har foretaget både med udgangspunkt i lovgivningen og med udgangspunkt i lokale behov, feedback fra professionelle, borgere og brugere. Disse er i projektet bl.a. blevet studeret via dokumentanalyser.

Den anden variabel eller faktor er den organisatoriske og interorganisatoriske adfærd i forhold til lovgivningen og dens mål. Dette er et generelt tema for projektet, idet den sammenhængende børnepolitik netop er karakteriseret ved, at den går på tværs af flere forskellige forvaltninger og områder i kommunerne, hvoraf vi i projektet har lagt vægt på dagtilbuds-, skole- og børne- og familieområdet.

Den tredje faktor, som projektet også har fokus på, er ledelse. Ledelsen har betydning, når målene på organisationsniveau skal omsættes til handling blandt frontmedarbejderne.

Den fjerde faktor er frontmedarbejderne⁵, der har en selvstændig rolle i forhold til de præstationer der leveres til børn og unge. Frontmedarbejderne realiserer børnepolitikken i mødet med borgerne, såvel i den konkrete sagsbehandling som i den daglige praksis på skoler og i daginstitutioner. Som nævnt afhænger dette møde af medarbejdernes evner og kapacitet til samt deres vilje til og interesse i at gennemføre en bestemt politik. Disse faktorer hos frontmedarbejdere er i projektet studeret gennem fokusgruppeinterviews og spørgeskemaundersøgelser.

Den femte faktor er målgruppen selv, der også kan have betydning for implementeringen af den sammenhængende børnepolitik. I dette tilfælde er det børnene og deres familier, der indgår i et samspil med frontmedarbejderne (og med andre børn og familier) og dermed påvirker implementeringen af den sammenhængende børnepolitik. Målgruppens adfærd er dog ikke studeret i dette projekt, der som nævnt lægger vægt på frontmedarbejdere.

Til højre i modellen ses de afhængige variable, der i analyser ud fra modellen udgør implementeringsresultaterne. For det første er der tale om præstationer – der også kaldes output. Det vil sige hele systemets

⁵ Winter & Nielsen (2010) anvender betegnelsen "markarbejdere". I dette projekt anvendes den Lipskyinspirerede (Lipsky 1980) betegnelse "frontmedarbejdere", da dette begreb i højere grad dækker hele feltet af medarbejdere i den kommunale forvaltning, såvel i "marken" som i administrationen.

møde med målgruppen, her børn og unge og deres forældre. Output afhænger af et komplekst samspil mellem ledelse, medarbejdere og målgruppe. I dette projekt lægges særlig vægt på output set fra et ledelses- og frontmedarbejderperspektiv.

Den anden uafhængige variabel er effekter – eller outcome. Mens 'KRYDS-projektet' foruden output havde effekter på målgruppernes adfærd eller sociale situation i fokus, studeres effekter på målgrupper ikke i nærværende projekt.

Endelig indgår feedback-processer i modellen, dvs. at erfaringer fra implementeringsprocesser kan føre til læring og fx ændring af politikformulering eller ændring af organisering hos aktørerne. Feedback har været en del af projektet, idet der løbende igennem projektperioden har været tilbagemeldinger til de deltagende kommuner om de foreløbige forskningsresultater og -observationer.

Således har begge de kommuner, der har deltaget i projektet⁶, udformet og vedtaget nye børne- og ungepolitikker i løbet af projektperioden, hvilket bl.a. er sket på baggrund af feedback fra og samarbejde med de tilknyttede forskere.

Implementeringsproblemer kan bl.a. skyldes, at ikke er tilstrækkelig grad af vilje og/eller evne til stede hos implementeringsaktørerne, hvoraf frontmedarbejderne er centrale. Der kan mangle incitament eller vilje blandt frontmedarbejdere til at handle på en måde, der fremmer realiseringen af målene. Der kan også mangle kapacitet eller evne blandt frontmedarbejdere til at realisere de fastlagte mål. Herunder økonomi, personaleresourcer, medarbejderes faglige baggrund. Således indgår frontmedarbejderes vilje og evne i et komplekst samspil, og det følger naturligt heraf, at ledelsens indsats er af stor betydning, idet ledelsen dels kan motivere medarbejderne og dels bibringe dem ressourcer og kapacitet til at realisere mål:

Særligt vigtigt er det at signalere det politiske rationale til implementeringsaktørerne, stimulere deres commitment over for opgaven og hjælpe til med at opbygge den fornødne kapacitet til, at de kan løse den. (Winter & Nielsen 2010: 71)

Foruden implementeringsteori og teori om frontmedarbejdere er der i projektet benyttet forskellige teoretiske perspektiver, der tager de væsentlige problemstillinger på området implementering af børne- og ungepolitik op (herunder kritisk realisme; jf. Buch-Hansen & Nielsen 2005). Disse vil dog ikke blive diskuteret nærmere i denne rapport, der lægger mere vægt på resultaterne af projektet. Det bevægelige teoretiske perspektiv, der er benyttet i projektet, svarer til, at feltet for implementeringsforskningen også er i bevægelse, som Nielsen og Winter er inde på (2010: 22). Det skal i denne sammenhæng understreges, at projektet ikke benytter en hierarkisk implementeringsforståelse i form af 'nedsivning' af politik i en vertikal bevægelse gennem ledelseslag til praksis. Det er gennem projektet blevet klart, at implementeringsprocesserne og den interorganisatoriske adfærd er komplekse størrelser, hvor årsager og virkning ikke altid lader sig identificere.

⁶ Der var oprindeligt tre deltagende kommuner, men den ene kommune valgte at trække sig fra projektet efter den første fase (dokumentanalyse) og resultaterne herfra indgår derfor ikke i denne rapport.

3. Eksempler på skandinavisk forskning

I forbindelse med projektet er der udarbejdet et review over dansk, norsk og svensk forskning (subsidiært udviklings- og evalueringsprojekter) med relevans for projektets problemstilling: implementering af sammenhængende børne- og ungepolitik. Det har dog vist sig vanskeligt at udføre et dækkende forskningsreview i gængs forstand på netop dette felt, da kombinationen af implementeringsforskning og børnepolitik ikke synes at være særlig udbredt i en dansk sammenhæng. Dette kan hænge sammen med at implementeringsforskningen er relativt fragmenteret (Winter & Nielsen 2010: 17). Reviewet forholder sig derfor til implementering af projekter og indsatser, der handler om tværprofessionelt samarbejde om børn og unge i bred forstand – fra normalområdet til potentielt udsatte, til børn og unge i udsatte positioner. På denne måde er der i Danmark, Norge og Sverige fundet publikationer med relevans for implementering af sammenhængende børne- og ungepolitik. I det følgende vil centrale eksempler på forsknings-, udviklings- og evalueringsprojekter blive præsenteret med det formål at perspektivere resultaterne af nærværende forskningsprojekt.

3.1 Danske eksempler

I en dansk sammenhæng er det oplagt at perspektivere projektet ud fra eksempler på eksisterende forsknings- og evalueringsprojekter om implementering af tiltag på feltet tværprofessionelt samarbejde om børn, herunder børn i udsatte positioner.

Som et relevant eksempel kan nævnes Jensen & Rasbech (2008): *Implementeringsprocesser i pædagogisk praksis – Om konkretisering af ideer i en udviklingsproces med HPA-projektet som eksempel*. Dette arbejds-papir, der bygger på forskningsprojektet 'Handlekompetencer i pædagogisk arbejde med socialt udsatte børn og unge – indsats og effekt' (HPA-projektet), handler om implementering af interventionsformer i pædagogisk arbejde med socialt udsatte børn og unge. Det konkluderes bl.a., at succesfuld implementering af en intervention først og fremmest afhænger af, hvorvidt den viden, der fremsættes og formidles, giver mening for de aktører, der skal implementere interventionen. Et aktørperspektiv forudsætter ejerskab, at interventionen er meningsfyldt for deltagerne samt, at der er mulighed for at udvikle et fælles sprog, tid til at omsætte ny viden i praksis og fokus på samarbejde. Endvidere diskuteres forholdet mellem tidens evidensfokus og muligheder for ny professionalisme, der kan være en konstruktiv udgang af evidensbølgen, men hvor de professionelle også risikerer at komme i en objektrulle, hvor de ikke har reel indflydelse på egne arbejdsopgaver. I modsætning hertil kræver succesfuld implementering af nye strategier i pædagogisk arbejde en kollektiv læreproces, dvs. at de aktører der er situeret i praksis selv forestår læreprocesserne (jf. Lave & Wenger 2003).

Opsummerende kan der i Jensen & Rasbech (2008) hentes erfaringer, der også kan være relevante for implementering af børne- og ungepolitik. Særligt med henblik på betydningen af kollektive læreprocesser og aktørperspektiv i form af ejerskab er det centralt, at interventionen opleves meningsfyldt af deltagerne, at der fokuseres på samarbejde samt, at deltagerne får mulighed for at udvikle et fælles sprog og tid til at omsætte den nye viden i praksis.

Et andet relevant eksempel er Rambøll (2013): *Evaluering af projektet opkvalificering af den tidlige indsats i kommunerne. Slutrapport: Opsporingsmodellens implementering og effekter*. I denne rapport evalueres implementeringen af opsporingsmodellen dvs. en specifik model for opsporing af børn og unge i vanske-

ligheder. Der konkluderes, at flere af modellens elementer er blevet implementeret med succes; særligt de helt konkrete redskaber som fx trivselsskemaer. Et element som ekstern sparring er blevet implementeret i mindre grad, men stadig med succes. Ekstern sparring er relevant i forhold til implementering af tværprofessionelt samarbejde, idet det bl.a. indebærer, at fagfolk får en udfarende konsultativ besøgsfunktion i de enkelte institutioner/faglige miljøer, hvor de enten kommer på bestemte tidspunkter eller tilkaldes efter behov. Sparringspartnerne er her umiddelbart tilgængelige og i tæt nærhed til frontmedarbejderne. Særlig denne form for uformel sparring har vist sig at være succesfuld i det tværprofessionelle samarbejde omkring tidlig indsats.

Denne evaluering peger således på betydningen af konkrete redskaber og ekstern sparring, der samtidig er fysisk nær og lettilgængelig, for implementering af nye velfærdspolitikker.

Endelig skal nævnes Ahlgreen m.fl. (2012): *Kortlægning af modeller for tværfagligt samarbejde - Afsluttende rapport*. Denne kortlægning skal danne grundlag for Socialstyrelsens metodeudviklingsprojekt "Tværfagligt samarbejde – underretning og tidlig indsats". Det handler bl.a. om, hvordan Barnets Reform kan implementeres, og erfaringerne herfra er således også relevante for dette projekt. Når det kommer til implementering af redskaber og metoder konkluderer rapporten, at grundige og let tilgængelige handlevejledninger er væsentlige i frontmedarbejdernes forebyggende arbejde.

Rapporten behandler ligeledes socialrådgivere på skoler og konkluderer, at det ikke kan afgøres, hvorvidt det er bedst, at socialrådgiverne har myndighedsudøvelsen med ud på skolerne eller ej. Til gengæld synes det at være muligt, at socialrådgiveren i kraft af sin tilstedeværelse på skolen kan bidrage til en tryggere proces i forhold til bekymring omkring børn, uanset om denne har myndighedsudøvelse.

Generelt identificerer rapporten disse drivkræfter i en succesfuld implementering af tværprofessionelt samarbejde om børn og unge i udsatte positioner:

- Ledelsesopbakning – fra den øverste ledelse til den daglige ledelse
- Praksisnær formulering af overordnet politik på området samt brugbare faglige vejledninger
- Aktiv involvering af frontmedarbejderne
- Inddragelse af målgrupperne; medtænke deres værdier og holdninger
- Grundig dokumentation og gentagne evalueringer fremmer det tværfaglige samarbejde

Således peger disse udvalgte danske eksempler på, at kollektive læreprocesser/aktørperspektiver, konkrete redskaber og handlevejledninger samt sparring og fysisk tilstedeværelse af samarbejdspartnere er vigtige faktorer i implementering af nye politikker på børne- og ungeområdet.

3.2 Skandinaviske eksempler

I Sverige og Norge er der som i Danmark stor bevågenhed om vigtigheden af et tværprofessionelt samarbejde om børn og unge, der er i vanskeligheder eller som anses for at være i risiko for at komme i vanskeligheder. I det følgende præsenteres nedslag i skandinaviske erfaringer, der har relevans for den danske lovbestemmelse om sammenhængende børne- og ungepolitikker.

Sverige

Et eksempel fra Sverige på, hvordan øget samarbejde omkring børn i udsatte positioner søges implementeret, og som dermed kan ses som parallelt til de danske børne- og ungepolitikker, er *Strategi för samverkan – kring barn och unge som far illa eller som risikerar at fara illa* (2007).

Baggrunden for strategien er at der 1. juli 2003 blev indført nye bestemmelser i den svenske socialtjenestelov, der forpligtede de sociale myndigheder til at samarbejde⁷ på overordnet niveau med samfundsorganer, organisationer og andre i spørgsmål som angår børn der mistrives (*far illa* – rapporten bruger endvidere udtrykket 'i udsatte positioner') eller er i risiko for mistrivsel. Socialstyrelsen er pålagt af den svenske regering at følge op på, hvordan bestemmelserne realiseres.

Strategien er relevant i et implementeringsperspektiv, idet den tager udgangspunkt i, at der er uoverensstemmelse mellem retorik og praksis angående samarbejde om børn i udsatte positioner. På det retoriske plan er de fleste enige om, at samarbejde i spørgsmål om børn og unge i risiko for mistrivsel er nødvendigt og bør forbedres. Men hvorfor findes der åbenbart en mangel på overensstemmelse mellem retorik og praksis? En interessant tese bag den svenske strategi for samarbejde er at drivkræfterne bag samarbejdet kan problematiseres. Samarbejdet udspringer i alt for høj grad af de pågældende virksomheders behov, snarere end det udspringer af barnets eller den unges behov for en samlet løsning. Eller samarbejde udspringer af såkaldte ildsjæle og personlige relationer snarere end en tydelig struktur. Mange samarbejdsprojekter er desuden finansieret af enkelstående bidrag og ophører ved endt projektperiode. Dermed berører projekterne ikke de ordinære virksomheders rutiner og samarbejde bliver set som noget 'ekstra'. Altså antages det, at der findes følgende barrierer for et mere udbredt samarbejde omkring børn og unge i udsatte positioner:

- Der mangler ofte viden om forudsætninger for et stabilt samarbejde
- Offentlige virksomheder motiverer i praksis ofte samarbejdet ud fra egne interesser (og ikke barnets)
- Samarbejde beror på ildsjæle og personlige relationer
- Offentlige virksomheder samarbejder ofte i tilfældige projekter

Som centrale drivkræfter, der kan fremme et øget samarbejde, fremhæves ledelse, struktur, samsyn samt dokumentation, opfølgning og evaluering.

Styring/ledelse: Engagement og tydelig ledelse på alle niveauer er forudsætning for et velfungerende samarbejde. Det gælder ikke mindst på det overordnede politiske og administrative niveau, idet dette ledelsesniveau skal legitimere samarbejdet på de underliggende niveauer og sørge for, at samarbejdet bliver struktureret og evalueret.

Struktur: Et succesfuldt samarbejde kræver struktur dvs. tydelighed om mål, målgrupper og erhvervsfunktioner (*yrkesroller*). Desuden anbefales det at fokusere specifikt på selve samarbejdet bl.a. ved hjælp af *samordnerfunktioner*, dvs. at der på flere niveauer opbygges en fungerende struktur for samarbejde om-

⁷ Den svenske strategi bruger udtrykket 'samverkan' der betegner den organisatoriske side af et samarbejde – mens 'samarbete' både kan forstås på et organisatorisk og et mellemmenneskeligt niveau. I det følgende er det danske udtryk samarbejde for læsevenlighedens skyld valgt som oversættelse af 'samverkan'.

kring en bestemt målgruppe under forudsætning af opbakning fra berørte virksomheder og ledelsesniveauer. Samordnere er bl.a. vigtige, når der er mange professionelle involveret; de kan være opmærksomme når kommunikationen går galt samt have et særskilt ansvar for at fremhæve barnets perspektiv og for at sikre forældrenes deltagelse. Når der er tale omfattende indsatser fra flere sektorer bør der således udarbejdes en fælles plan, hvor det angives, hvem der er ansvarlig for koordination/ samordning. Desuden anbefales det, at der opbygges en særskilt *samverkanskompetens* i de involverede virksomheder: fx kundskab i at arbejde med mål, metoder, kontinuerlig opfølgning, håndtering af grænsedragingsproblemer samt erhvervsmæssige og kulturelle forskelle.

Samsyn: Behovet for et fælles syn opstår, når der er brug for flere aktører for at løse et problem. Det er da nødvendigt med en vis grad af fælles problemforståelse. Samsyn indebærer dog ikke, at forskelle mellem de professionelle forskellige opdrag udviskes. Forskellighederne er jo netop grunden til, og styrken i samarbejdet. Samsyn handler snarere om tillid mellem de professionelle og om at de har et fælles billede af arbejdet og fælles begreber. Samsynet må også omfatte ledelsen, så de professionelle oplever en tydelig støtte herfra. Fx kan FN's Børnekonvention være et fælles udgangspunkt for samsyn. Forudsætninger for samsyn er kommunikation og gode professionelle relationer – på visse delområder er der brug for faste tværprofessionelle netværk. Ligeledes fremhæves nødvendigheden af en kontinuerlig tværprofessionel kompetence- og metodeudvikling.

Norge

I Norge fastslår *Lov om barneverntjenester* (Barnevernloven) § 3-2, at *barneverntjenesten* skal medvirke til, at børns interesser varetages også af andre offentlige organer, samt at tjenesten skal samarbejde med andre sektorer og forvaltningsniveauer når dette kan bidrage til at løse de opgaver, den er pålagt.

Således er det i en norsk sammenhæng fundet relevant at undersøge, hvordan lovens formulering om samarbejde mellem barnevern og andre sektorer og forvaltningsniveauer implementeres i praksis. Et centralt eksempel på samarbejde er udviklingsprojektet **Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge** (rapport, Kommunesektorens Organisasjon 2011; jf. også Winsvold: "Evalueringen av prosjektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge", Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, 2011).

Dette projekt har til formål at udvikle kommunernes tværfaglige samarbejde omkring udsatte børn ved hjælp af forskellige samarbejdsmodeller ud fra en tanke om, at børn med sammensatte problemer har behov for sammensat hjælp. Der deltog i alt 15 projekter (13 kommuner og to bydele i Oslo) i dette treårige projekt, der var finansieret af Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Kommunesektorens Organisasjon (KS). Fordringen om samarbejde stammer fra en overordnet politisk samarbejdsaftale om det norske barnevern fra 2005, der bl.a. bygger på, at BLD og KS har en fælles forståelse af, at barneverntjenesten ikke kan ses isoleret, idet et godt barnevern afhænger af, at indsatserne over for børn og unge hænger sammen. Samtidig lægger projektet op til implementering af den norske samhandlingsreform, der trådte i kraft i 2012.

Projektet *Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge* er således centralt i det norske review. Projektet skulle afprøve tværfaglige samarbejdsmodeller rettet mod børn og unge, som er afhængige af flere tjenester på kommunalt niveau. På den måde udgør projektet en parallel til

en af hovedambitionerne med en sammenhængende børne- og ungepolitik i Danmark. Der er tale om implementering af politik; dog ikke en lokal børne- og ungepolitik men om en national lov (Barnevernloven), der pålægger kommunerne at etablere og følge op på det tværfaglige samarbejde samt at tage ansvar for det forebyggende arbejde.

En interessant pointe fra projektet er, at det anbefales at udskifte begrebet gråzonebørn, der også er velkendt i Danmark, med begrebet fælleszonebørn (*fellessonebarn*). Dette skal signalere en fælles holdning til et fælles ansvar og afspejle en prioritering af tværfagligt samarbejde på tværs af sektorer med øget vægt på ressourceorientering, samskabelse og styrkelse af det psykosociale forebyggelsesarbejde. Det er ligeledes en pointe, at der findes et paradoks mellem forventningen om samordning af tiltag og tjenester på kommunalt/udøvende niveau og den udbredte opdeling og sektorisering, der stadig præger det centrale niveau, hvor indsatsen i departementer og direktorater i meget lav grad synes koordineret. Dette paradoks kan ifølge rapporten fungere som en barriere for implementering af samarbejde.

Som den vigtigste succesfaktor fremhæver projektet ledelse og styring af samhandling og tidlig indsats. Projektet peger på, at hvis et øget samarbejde reelt skal forankres, skal det foregå både horisontalt og vertikalt, og man må være klar over, at omfattende processer og bevidsthed om tydelige mål er nødvendige. De kommuner, der lykkedes bedst med projektet, tog et helhedsligt ansvar og indgik forpligtende aftaler samt udarbejdede konkrete beskrivelser af de ønskede samhandlingsrutiner. Det viste sig, at implementering afhæng af, hvorvidt arbejdet nåede helt ud blandt de ansatte dvs. frontmedarbejdere. Flere kommuner havde med succes ansat systemkoordinatorer, der arbejdede med overordnet koordinering på systemniveau for at sikre forbindelseslinjer og helhed i de kommunale indsatser.

Desuden anbefales det, at tværfagligt samarbejde skal være ligeværdigt, og skal være middel og ikke mål. Samtidig skal samhandlingskompetence være en faglig, juridisk og etisk norm. I samhandlingskompetence forenes kundskab og praktiske komponenter i et samvirke for at sikre det gode møde mellem systemet og udsatte børn og unge og deres familier. Det er vigtigt, at de professionelle ser sig selv som en del af helheden; ikke kun fagligt, men også organisatorisk. Kommunerne skal være bevidste om den 'krydsild' mellem knappe ressourcer og forventninger om ydelser, de professionelle står i, og støtte dem i denne situation. De deltagende kommuner har haft succes med at foretage kompetenceløft direkte på det tværfaglige samarbejde og samhandlingskompetence. Herigennem sikres de professionelles ejerskab og dermed implementeringen af et øget tværprofessionelt samarbejde.

Opsamling

Flere skandinaviske udviklings- og forskningsprojekter byder på erfaringer og anbefalinger, der kan være relevante for implementering af en sammenhængende børne- og ungepolitik. Større projekter fra Sverige og Norge foreslår, at der sættes direkte ind på samarbejdskompetencer og med medarbejdere, hvis funktion decideret er at koordinere samarbejdet. I Norge anbefales systemkoordinatorer, mens der i Sverige tales om samordnerfunktioner på flere niveauer. Danske eksempler fremhæver fysisk nærhed og uformelt samarbejde som drivkræfter i et øget tværprofessionelt samarbejde – hvilket resultaterne af dette projekt også bekræfter (se bl.a. afsnit 5.3 og 6.4).

4. Fremgangsmåde i de empiriske undersøgelser

Den empiriske del af forskningsprojektet består af tre undersøgelser: desk research/dokumentanalyse, fokusgruppeinterviews og spørgeskemaundersøgelse.

Formål	Materiale/målgruppe	Metode	Periode
Belyse sagsgange om børnepolitik; identificere centrale diskurser	Dokumenter på politisk, forvaltnings- og institutionsniveau	Dokumentanalyse	Efterår 2011
Belyse sagsgange om og kendskab til børnepolitik; identificere centrale diskurser	Chefer Ledere Frontmedarbejdere	Fokusgruppeinterviews	Forår 2012
Undersøge kendskab og ønsker til børne- og ungepolitik	Ledere Frontmedarbejdere	Spørgeskemaundersøgelse	Efterår 2013

Figur 2 Empiriske undersøgelser

Alle tre undersøgelser har taget udgangspunkt i designet for det samlede projekt dvs. Winter og Niensens integrerede model for implementering af politik i offentlige organisationer (se figur 1).

4.1 Dokumentanalyser

I projektets startfase blev der foretaget en *desk research* samt analyse af relevante policydokumenter, mødereferater samt sagsbehandlingsakter fra faglige og politiske udvalg. Formålet med dokumentanalysen var at identificere centrale diskurser med henblik på at undersøge, i hvilket omfang de centrale diskurser kunne genfindes på andre niveauer i systemet.

Dokumentindsamlingen dækker dokumenter fra ét år (fra 01.08.2010 til 31.07.2011) og foregik på den måde, at der i foråret 2011 blev afholdt møder i de dengang tre deltagende kommuner med repræsentanter fra eller for ledelsen med henblik på at indsamle de mest centrale politikpapirer i hver kommune. Ud fra de indhentede dokumenter blev der i hver kommune foretaget en udvælgelse, hvor de mest centrale og overordnede papirer, der havde været anvendt til udarbejdelse af centrale begreber i børne- og ungepolitikken, blev udvalgt med henblik på dokumentanalysens diskursive del. Dernæst blev de centrale begreber fremlagt på styregruppemøder, hvor den efterfølgende proces omkring indhentelse af dokumenter til dokumentanalysen blev aftalt. Projektets design blev fremlagt på styregruppemøderne og fandt tilslutning i samtlige kommuner. Dog blev designet i en af kommunerne justeret, da denne kommune fandt, at begreberne var for omfattende. Dernæst indsendte kommunerne relevante dokumenter fra den valgte periode. Alle dokumenter blev valgt ud fra, at de kunne relateres til børne- og ungepolitikken enten direkte eller

indirekte dvs. via en tilknytning til feltet børn og unge. Af indkomne dokumenter blev der medtaget policy-dokumenter samt referater på det politiske niveau, alle ledelsesniveauer samt frontmedarbejderniveau.

Fra forvaltningerne var der tale om referater og bilag fra byråds- og udvalgsmøder, ledermøder, dialogmøder, tværfaglige møder, afdelingsmøder i Børn, Unge og Familie, PPR og sundhedsplejen, teammøder og lignende i de respektive afdelinger og endelig relevante projektbeskrivelser og andre dokumenter relateret til projekter.

Fra institutioner uden for forvaltninger var der tale om referater fra møder i dagplejen (der blev efterspurgt møder, hvor "vanskeligheder" drøftes), fra møder i støttepædagogkorpset, fra møder i tre forskellige børnehaver med forskellige lokaliteter (i byer hhv. på landet) samt referater fra møder på tre skoler, herunder skoler med specialklasser (dette med henblik på at få indsigt i forholdet mellem almene og særlige indsatser).

Indsamlingen af dokumenter foregik forskelligt i kommunerne. I en kommune forestod en projektkonsulent og nogle af afdelingslederne indsamlingen, mens det i den anden kommune var lederen af styregruppen der stod for indsamlingen. Dokumentindsamlingen viste sig at tage lang tid og resulterede ikke i fuldstændige dokumentsamlinger, heller ikke fra enkeltafdelinger. Det betød, at dokumentsamlingen i samtlige kommuner var af blandet kvalitet. Specielt savnedes dokumenter fra de tværfaglige møder.

Der var tre fokuspunkter i dokumentanalysen:

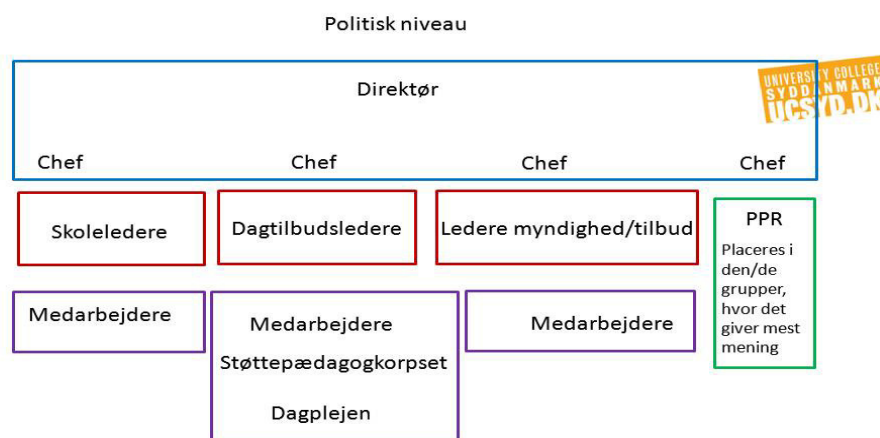
- 1) Beslutningsprocesser i kommunerne angående børne- og ungepolitikken
- 2) Implementeringsstrategier angående børne- og ungepolitikken
- 3) Italesættelser af temaer fra børne- og ungepolitikken på forskellige niveauer i organisationen

Således tog dokumentanalysen udgangspunkt i implementeringsmodellen som tidligere beskrevet. Beslutningsprocesserne blev for hver kommune undersøgt primært ud fra referater fra byrådsmøder og udvalgsmøder, og med inddragelse af møder på forvaltningsniveau dels generelle møder og dels møder i forhold til udvalgte konkrete projekter. Beslutningsprocesserne blev fulgt på alle de områder, forskningsprojektet dækker dvs. dagtilbuds-, skole- samt børne- og familieområdet.

Implementeringsstrategier blev fulgt via fokus på projekter der kan relateres til børne- og ungepolitikken, f.eks. inklusionsprojekter, samt brug af politikinstrumenter, der er anvendt i projektet. Herunder regler og sanktioner, information, økonomiske styringsinstrumenter, kapacitetsopbyggende hhv. commitment-skabende styringsredskaber og signalering af politikrationalet (Winter & Nielsen 2010). Italesættelser af temaer blev undersøgt i analyserne ved at lede efter alle de temaer, der nævnes i de respektive kommuners børne- og ungepolitikker. Særligt inklusion og tværprofessionelt samarbejde viste sig at være centrale temaer, og de er ligeledes i fokus i denne rapport. Således repræsenterer analyserne øjeblikbilleder eller nedslag på beslutningsprocesser, implementeringsstrategier og italesættelser af temaer i det år som dokumenterne dækker.

4.2 Fokusgruppeinterviews

Der blev foretaget syv fokusgruppeinterviews i hver kommune (dvs. to kommuner) i perioden foråret 2012. Fokusgrupperne var opdelt på den måde, at der i hver kommune var ét interview på overordnet lederniveau dvs. med chefer i forvaltningen. Dertil kom tre interviews på lederniveau med hhv. skoleledere, dagtilbudsledere og ledere af både myndigheds- og leverandørsiden på børne- og familieområdet. Endelig blev der foretaget tre medarbejderinterview med medarbejdere fra hhv. skole, dagtilbud/dagpleje og børne- og familieafdelingen. PPR-medarbejdere (primært psykologer) indgik i hver kommune i de fokusgrupper, som kommunen fandt mest relevant.



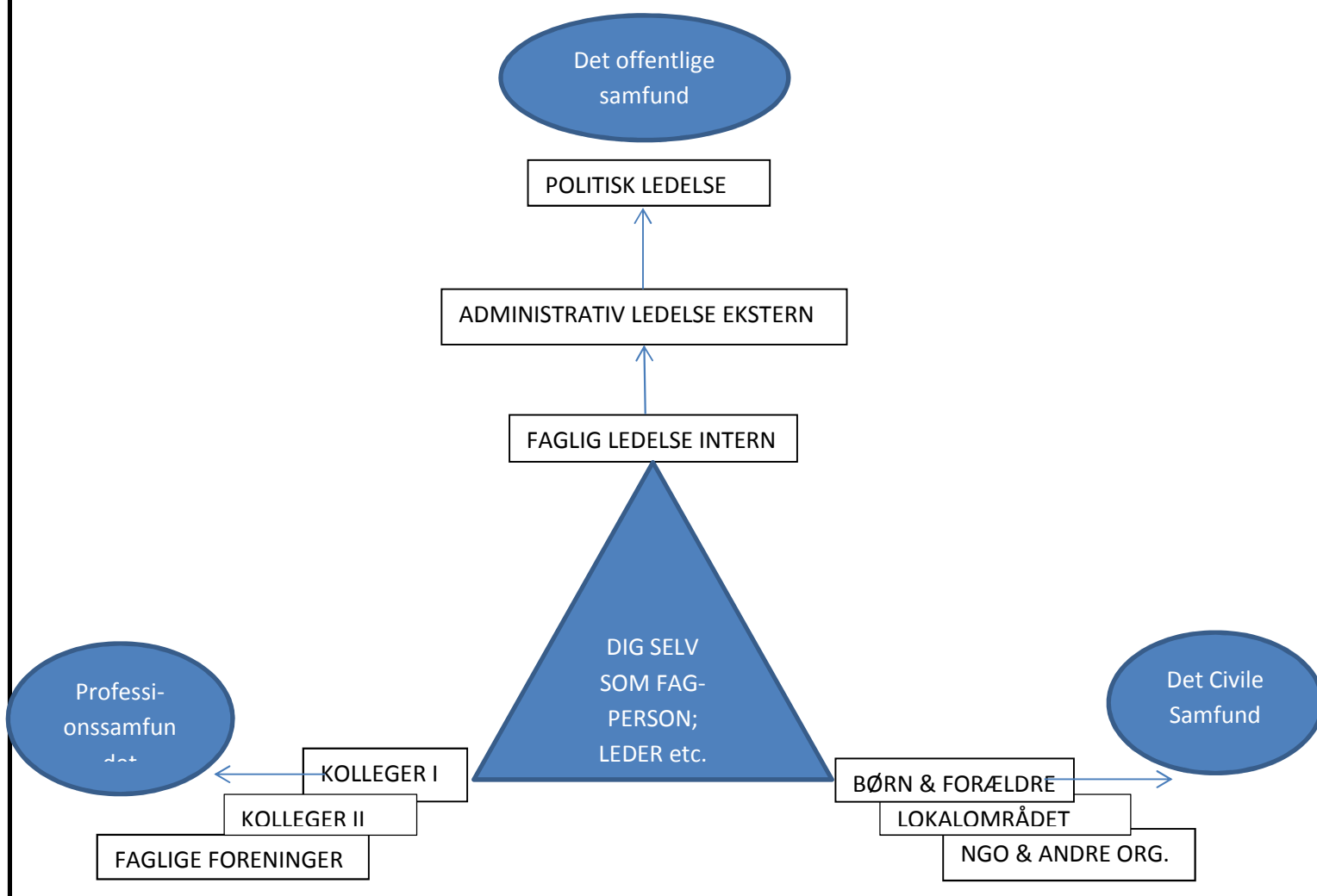
NATIONALT VIDENCENTER FOR INKLUSION OG EKSKLUSION / www.nvie.dk / NATIONAL CENTRE FOR INCLUSIVE PRACTICE

Figur 3 Oversigt over fokusgruppeinterviews

Fokusgruppeinterviewene tog udgangspunkt i dokumentanalyserne samt tilbagemeldingerne fra kommunernes styregrupper, der inden den endelige udarbejdelse af interviewguide var blevet forelagt de foreløbige resultater af dokumentanalyserne. Dette førte til et "interviewlandskab", som de interviewede blev forelagt inden interviewet og som af interviewerne blev brugt som supplement til selve interviewguiden (figur 5).

Det er inden for dette 'Interviewlandskab' vore fokusgruppelinterview vil blive gennemført. Vi vil i vores interview berøre følgende temaer:

- Kendskab til kommunens Børn og Unge Politik og dennes omsætning til praksis
- Kendskab til de bærende værdier i kommunen og betydningen for praksis
- Kendskab til i hvilket omfang der er gennemført en implementering af politikken
- Kendskab til implementering i forhold til det tværprofessionelle
- Kendskab til betydningen af en Børn og Unge Politik for inklusionsindsatsen
- Oplevelse af dilemmaer og barrierer for inklusion
- Holdning og forventning til indholdselementer i en kommende Børn og Unge Politik



Figur 4. Interviewlandskab

□

<p>INTERVIEWGUIDE</p> <p>1. Hvad er de bærende og styrende elementer for det arbejde, I udfører i praksis? Følgende dimensioner kunne berøres:</p> <ul style="list-style-type: none">• Politiske• Etiske• Pragmatiske• Økonomiske• Professionsrelaterede <p>2. Hvordan, af hvem og hvor bliver afgørelser om disse styrende og bærende elementer truffet?</p> <p>3. Hvordan kommunikeres disse afgørelser og i hvilket sprog?</p> <p>4. Hvad kender I til kommunens børne- og ungepolitik?</p> <p>5. Hvilken betydning har denne viden i praksis?</p> <p>6. Hvad tænker I, der har betydning for, om børne- og ungepolitikken bliver implementeret?</p> <p>7. Hvilke barrierer ser I for implementeringen af børne- og ungepolitikken?</p> <p>8. Hvilke dilemmaer ser I relateret til arbejdet med inklusion i forhold til jeres målgrupper?</p> <p>9. Hvilke dilemmaer ser I relateret til arbejdet med inklusion i forhold til det tværprofessionelle samarbejde?</p> <p>10. Ved den kommende revision af børne- og ungepolitikken:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvad bør ændres i processen?• Hvad bør ændres i indholdet? <p>11. Evt. kommentarer?</p>
--

Figur 5. Interviewguide

4.3 Spørgeskemaundersøgelse

Til yderligere belysning af implementering af børne- og ungepolitikken blev der udført en spørgeskemaundersøgelse blandt frontmedarbejdere i kommunerne. Undersøgelsen skulle have fundet sted i foråret 2013, men det viste sig umuligt pga. lockouten af folkeskolelærerne i foråret. Derfor blev undersøgelsen udskudt til efteråret 2013. Undersøgelsen var rettet mod uddannede frontmedarbejdere på dagtilbuds-, skole- og børne- og familieområdet. De to deltagende kommuner deltog på den måde, at mens alle uddannede frontmedarbejdere i Kommune 1 blev spurgt via et link på kommunens hjemmeside, var det i Kommune 2 medarbejderrepræsentanterne i kommunens MED-udvalg, der blev bedt om at udfylde et dobbelt spørgeskema, på den måde at de i den ene del af skemaet svarede på egne vegne og i den anden del svarede på vegne af de kolleger, de repræsenterer.

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var at belyse yderligere, hvorvidt og hvordan børne- og ungepolitikkerne i kommunerne var implementeret – og om der var ændringsforslag, som kunne fungere som tilbagemeldinger til kommunerne med henblik på fortsat udvikling af børne- og ungepolitikken i forbindelse med projektet. Spørgeskemaerne blev udarbejdet på grundlag af fokusgruppeinterviewene og tilbagemeldingerne fra kommunerne efter fokusgruppeinterviewene.

Spørgeskemaerne var forskellige for hver kommune, idet de foruden at være tilpasset de forskellige respondentgrupper også var tilpasset formen af og terminologien i hver kommunes børne- og ungepolitik. Overordnet set var temaerne imidlertid de samme.

- Hvor er du ansat?
- Hvilken faggruppe tilhører du?
- Hvor mange års anciennitet har du (inden for børne- og ungeområdet)?
- Børne- og ungepolitikken - angiv hvor enig eller uenig du er i nedenstående udsagn:
 - Jeg har et tydeligt billede af X Kommunes børne- og ungepolitik
 - Børne- og ungepolitikken er klart og præcist formuleret
 - Børne- og ungepolitikken giver plads til at jeg kan omsætte den, så det passer med min egen praksis
 - Børne- og ungepolitikken er et styringsredskab for politikere og ledelse
 - Børne- og ungepolitikken er et vigtigt orienteringspunkt for mig i forhold til min praksis
 - Børne- og ungepolitikken er en væsentlig faktor i udviklingen af børne- og ungeområdet
 - Der er sammenhæng mellem Børne- og ungepolitikken og organisationsstrukturen på børne- og ungeområdet i X Kommune
- Forventede effekter af implementeringen af Børne- og ungepolitikken
- Tilfredshed med implementeringsprocessen indtil videre
- Indhold i implementeringen: medarbejderindflydelse, uddannelsesforløb, konsulenter/specialister, projekter, implementeringsperiodens længde, økonomiske ressourcer, synlig ledelse, tydelig børne- og ungepolitik.
- Vurdering af drivkræfter og barrierer i implementeringsprocessen: medarbejderindflydelse, uddannelsesforløb, konsulenter/specialister, projekter, økonomiske ressourcer, synlig ledelse, tydelig børne- og ungepolitik.
- Inklusion
- Forebyggelse
- Tværprofessionelt samarbejde
- Forældreinddragelse og samarbejde

Figur 6. Resumé af spørgsmål og temaer i spørgeskemaer

5. Hvad implementeres?

5.1 Selve børne- og ungepolitikken

I dette afsnit præsenteres et signalement af indholdet i børne- og ungepolitikkerne i de deltagende kommuner. Som baggrund for dette refereres i det følgende til, hvordan *Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven)* udlægger de krav og anbefalinger, som Serviceloven stiller til kommunerne om udformning af en samlet børne- og ungepolitik. Således bør indholdet i en sammenhængende børnepolitik ifølge vejledningen til Serviceloven punkt 19-20 kunne besvare følgende spørgsmål:

- Generelt: er målet for almene og særlige indsatser det samme; og bygger de særlige indsatser på de generelle tilbud?
- Hvordan beskrives det, at indsatser går på tværs af lovgivning, administration og fagområder?
- Hvilke retningslinjer opstilles for, hvordan der lokalt kan opnås sammenhæng mellem det generelle forebyggende arbejde og de målrettede indsatser over for børn og unge med særlige behov for støtte?
- Hvordan sikres en tidlig indsats?
- Hvordan sikres det, at der ydes sammenhængende hjælp til børn og unge – uanset hvilken lovgivning hjælpen er under?
- Hvorvidt beskrives det, at systemet skal være tilstrækkeligt rummeligt til, at der ikke sker en u hensigtsmæssig udstødelse af børn og unge med vanskeligheder?
- Hvorvidt indføres et inklusionsperspektiv, hvor det understreges, at der ikke må foregå u hensigtsmæssig eksklusion?

Figur 7. Krav til sammenhængende børne- og ungepolitikker

Desuden angiver vejledningen, at det er obligatorisk at beskrive

- Dagtilbuds og skolars rolle i de forebyggende indsatser
- Dagtilbuds og skolars rummelighed i forhold til børn og unge med vanskeligheder

Ligeledes lægger vejledningen op til, at der kan formuleres klare mål for indsatsen overfor børn og unge med behov for særlig støtte samt at der kan beskrives, hvilke indsatser der skal iværksættes for at nå hvert enkelt af de konkrete mål og procedurer for, hvordan og hvornår der skal følges op på målene. Som eksempel nævnes konkrete kvantificerbare mål om at reducere ungdomskriminalitet eller skolefravær med en given procentsats.

Ud fra dette fokus på klare, evaluerbare mål kan man spørge, hvorvidt den sammenhængende børnepolitik fungerer som et redskab til at dokumentere politikens virkning og reelle indflydelse? Der er således ikke tale om, at det evaluerbare mål er en 'skal'-opgave i forbindelse med den sammenhængende børnepolitik, men om noget kommunerne *kan* vælge. Mens det er obligatorisk at beskrive en sammenhængende, tidlig og effektiv indsats – ud fra de spørgsmål, som kommunalbestyrelsen selv finder relevante – er en høj grad af dokumentation og evidensorientering ikke et krav men en 'kan'-opgave. Dette understreger skismaet mellem 'bløde' og 'hårde' mål eller mellem værdimål og politiske mål.

Signalement af børnepolitik, Kommune 1

I rapporten forholder vi os primært til den børnepolitik, der var gældende i det meste af projektperioden⁸ og som danner udgangspunkt for dokumentanalyse og fokusgruppeinterviews. Der blev i 2013 indført en ny

⁸ De danske kommuner har meget forskellige titler på og versioner af de politikker, der svarer til Servicelovens sammenhængende børne- og ungepolitik. Af hensyn til anonymiteten for de kommuner, der deltager i dette projekt, benævnes deres børne- og ungepolitikker blot "børnepolitik" i denne rapport. Ligeledes angives der ikke bestemte perioder, men der er benyttet de børne- og ungepolitikker, der har været gældende fra begyndelsen af projektperioden. Der refereres som hovedregel ikke til de børnepolitikker, der i hver kommune er blevet indført senere i projektperioden.

børnepolitik, der altså er blevet til under indflydelse af dette projekt. Spørgeskemaundersøgelsen forholder sig således også til denne. Imidlertid viste spørgeskemaundersøgelsen et relativt lille kendskab til børnepolitikken, hvilket uddybes i afsnit 7.2.

De overordnede mål med Kommune 1's børnepolitik angives at være rummelighed og at generelle tilbud skal kunne rumme alle børn. Dette svarer godt til Servicelovens anbefaling af et rummelighedsperspektiv. Under dette overordnede mål har byrådet i Kommune 1 har valgt tre særlige indsatsområder:

- Nedbringe antallet af anbringelser udenfor hjemmet af børn og unge
- Flest mulige anbringelser skal være i familiepleje
- Bekymrende fravær skal mindskes i skole og institutioner

Således indeholder børnepolitikken kvantificerbare mål. Det angives også hvordan 'målsætninger og værdier skal implementeres' nemlig gennem hver enkelt institutions eller afdelings arbejde med konkrete etårige aftaler og handleplaner, der bl.a. skal indeholde specifikke mål og indsatsområder.

Børnepolitikken i Kommune 1 specificerer endvidere mål på forskellige områder. Dagtilbudsområdet skal foruden de nævnte overordnede mål arbejde med tre mål specifikt for dette område, nemlig inklusion, overgange og bekymrende fravær. Der er konkrete, målbare handlemål for hvert område; fx skal det angående inklusion beskrives, præcis hvordan den enkelte leder vil arbejde for at udvikle personalets inklusionskompetencer.

Skolerne skal foruden kommunens overordnede mål arbejde med fire mål specifikt for skoleområdet: inklusion/specialpædagogisk bistand, evalueringskultur, bekymrende fravær samt vejledning. Disse mål skal specificeres i skolens virksomhedsplan og de evalueres i den årlige kvalitetsrapport.

Endelig har børne- og familieområdet (det forebyggende og opsøgende arbejde med børn) to specifikke mål foruden kommunens, nemlig handling på bekymring i forhold til børn og unge samt organisering af det forebyggende og opsøgende arbejde tværfagligt og tværsektorielt. Desuden beskrives for dette område også sagsbehandlingsstandarder, hvilket er obligatorisk i forhold til anbringelsesreformen.

Signalement af børnepolitik, Kommune 2

Rapporten forholder sig, når andet ikke er angivet, til den børnepolitik, der var gældende indtil efteråret 2012. Målene i Kommune 2 var formuleret i et målhierarki med Vision for børne- og ungeområdet og børnepolitikken som de øverste. Målhierarkiet fungerer på den måde, at succeskriterier på det overliggende niveau fungerer som mål på det næste niveau, således at f.eks. succeskriterier i børnepolitikken figurerer som mål i den underliggende skolepolitik og efter samme princip videre ud til skolerne via en kontraktstyring.

Dette betyder, at der er et betragteligt antal mål og at målene kan være indbyrdes modstridende, samtidig med, at de både betegner kvantificerbare politikmål og mere brede værdimål. De enkelte skoler, institutioner og afdelinger definerer selv deres mål indenfor rammerne af børnepolitikken. Der er ligeledes udarbejdet en pjece med "Fælles børnesyn" som skal fungere som værdigrundlaget bag børnepolitikken, og som angiver ni brede, overordnede mål på børneområdet på – bl.a. anerkendelse, helhed og sundhed.

Fra 2012 er der i Kommune 2 indført en ny børnepolitik i Kommune 2. Denne er kortere og med færre mål og angiver ikke hvordan disse operationaliseres. Det er altså ikke umiddelbart tilgængelig viden hvordan dette foregår. Den nye børnepolitik bygger ligesom den foregående på "Fælles børnesyn".

Begge kommuners børnepolitikker lever generelt op til målet med en sammenhængende børnepolitik, som er at bygge bro mellem de forskellige organisatoriske enheder og den generelle indsats overfor alle kommunens børn og unge og børn, unge og familier med særlige behov. Der er således både et alment og et særligt sigte med en sammenhængende børnepolitik, og en del af børnepolitikken handler om at navigere indenfor og mediere mellem de to perspektiver. Et fælles middel til dette er ideer om inklusion/rummelighed og forebyggende arbejde/tidlig indsats som også er meget centrale elementer i børnepolitikken i begge kommuner. For at fremme disse mål er det nødvendigt med samarbejde både på tværs af sektorer og på tværs af professioner, altså samarbejde på tværs af organisationerne og samarbejde internt i de forskellige organisationer. Tværprofessionelt samarbejde er således også fremhævet i begge børnepolitikker. I det følgende slås derfor ned på temaerne inklusion og tværprofessionelt samarbejde.

5.2 Inklusion

Lovgrundlaget

Lovgrundlaget for indførelsen af en sammenhængende børne- og ungepolitik lægger op til, at der fokuseres på inklusion i politikkerne. Det fremgår fx af vejledningen til serviceloven, der fastslår, at når børnepolitikken skal sikre sammenhæng mellem generelle og særlige indsatser, samt en tidlig indsats, betyder det også, at det er "vigtigt, at systemet er tilstrækkeligt rummeligt til, at der ikke sker en u hensigtsmæssig udstødelse af børn og unge med vanskeligheder" (Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven) pkt. 19). Der indføres altså et inklusionsperspektiv, idet det understreges, at det er en del af formålet med sammenhængende børne- og ungepolitikker, at der ikke må foregå u hensigtsmæssig eksklusion. Således er inklusion et helt centralt tema, når det drejer sig om at skabe en sammenhængende børnepolitik hvor der er sammenhæng mellem almene og særlige indsatser.

Mere konkret skal det ifølge vejledningen til Serviceloven indgå i politikkerne, at kommunalbestyrelserne her beskriver "den rolle, som dagtilbuddene og skolen har til formål at spille i den forebyggende indsats, herunder dagtilbuds og skolars rummelighed i forhold til børn og unge med vanskeligheder" (ibid., punkt 20). Med formuleringen, at kommunerne "skal" signaleres, at det er obligatorisk at politikkerne forholder sig konkret til, hvordan daginstitutioner og skoler kan øge rummelighed og forhindre udstødelse.

Kommunernes børne- og ungepolitikker

Der findes således også et inklusionsmål i børne- og ungepolitikkerne i de kommuner, der deltager i dette projekt. I Kommune 1 er børnepolitikken generelle mål dvs. for hele børne- og ungeområdet som nævnt

'Rummelighed' der forklares ved, at de generelle tilbud skal kunne rumme alle børn. Dog tilføjes det forhold, at grænserne for rummelighed fastlægges i forhold til det enkelte barns behov.⁹

I de mere specifikke mål for de enkelte områder nævnes selve begrebet inklusion. Således er et af de særlige indsatsområder på dagtilbudsområdet inklusion – hvilket skal udmøntes ved at personalets kompetencer videreudvikles på dette felt. Det konkrete mål for hver enkelt institution er at beskrive, hvordan ledelsen arbejder med at højne personalets faglige kompetencer i forhold til inklusion.

På skoleområdet er "Inklusion/specialpædagogisk bistand" et af de særlige indsatsområder. På familieområdet er inklusion ikke blandt de særlige indsatsområder, der er nævnt i politikken. Det er til gengæld det tværprofessionelle samarbejde, som tages op i næste afsnit.

I Kommune 2 er inklusion ikke nævnt i et lignende omfang i den seneste børnepolitik. Som tidligere nævnt er kommunens børnepolitik (2012) mere overordnet og kortfattet og forholder sig mindre eksplicit til lovbestemmelsen om sammenhængende børne- og ungepolitik – end eksempelvis Kommune 1 gør til sammenligning. Inklusionsbegrebet nævnes kun i et underordnet mål under målet "Udfordrende læringsmiljøer" nemlig at alle børn og unge deltager aktivt i inkluderende og forpligtende fællesskaber. Begrebet rummelighed nævnes ikke i børne- og ungepolitikken, men nævnes i pjecen om fælles børnesyn, hvor "vi skaber rummelighed" er blandt konkretiseringerne af værdien om at tage hånd om alle børn.

Inklusion i de empiriske undersøgelser

Inklusion har været et centralt tema i alle tre undersøgelser. I dokumentanalyserne er der blevet fokuseret på begrebet inklusion; i fokusgruppeinterviews har inklusion været en del af spørgeguiden hvor der bl.a. blev spurgt om dilemmaer relateret til arbejdet med inklusion i forhold til målgrupperne. I spørgeskemaundersøgelsen indgik der ligeledes spørgsmål om, hvad inklusion betyder for respondenterne og om arbejdet med inklusion.

I Kommune 1 viser dokumentanalysen, at inklusionsbegrebet og inklusionsprocesser synes at være et centralt tema på skoleområdet, idet der er taget initiativ til et særskilt inklusionsprojekt, og idet en stor del af de indsamlede dokumenter handler om inklusion. Fx fremgår det af referater af skoleledermøder, at inklusion er et centralt tema, der er knyttet an til effektmål i politikken på skoleområdet om reduktion af antallet af elevpladser i specialtilbud med 1/3 inden for en kort årrække, altså et konkret, kvantificerbart mål. Fokusgruppeinterviews med ledere i kommunen viser dog tegn på, at det ikke er den kommunale børne- og ungepolitik, men snarere nationale dagsordener (KL og Undervisningsministeriet nævnes), som har betydning for at inklusion bliver et centralt mål. Således siger en leder:

Det er naturligt oplagt i forhold til skole – og dagtilbudsområdet og derfor følger vi mere den nationale dagsorden... Der er nogle nationale dagsordener på undervisningsdelen i forhold til inklusion, som vi har rigtig god gavn af, til at udfordre vores eget system på.

I det hele taget fylder inklusion generelt meget i fokusgruppeinterviews i begge kommuner, dvs. de interviewede responderer i høj grad på interviewtemaet inklusion. Gennemgående er der en positiv holdning til

⁹ For en diskussion af ligheder og forskelle mellem begreberne rummelighed og inklusion, se Holmgaard (2004).

inklusionstænkningen og tilsvarende en forståelse af eksklusion som noget dårligt. Der er dog også forbehold, særligt blandt medarbejderne i fokusgruppeinterviews, i forhold til tildelingen af økonomiske ressourcer til inklusionsarbejdet. Fx siger en medarbejder i daginstitution:

Jeg tænker kreativt. Det er jo ikke fordi der følger midler med, så vi skal tit tænke kreativt. Hvordan tænker man inklusionen skal være? Så kan det være at vi må fravælge nogen ting for at vi kan være mere inkluderende.

Sammenfattende bekræfter fokusgruppeinterviews i Kommune 1 det resultat af dokumentanalysen, at inklusion er et centralt tema i de professionelles arbejde med børn og unge, især på dagtilbuds- og skoleområdet. At inklusion er meldt ud som et fokusområde er ingen af de interviewede i tvivl om og at det forekommer tydeligt, at inklusion også er en del af børne- og ungepolitikken er der også helt klarhed over.

I Kommune 2 træder inklusionstemaet særligt frem i fokusgruppeinterviews med medarbejdere. Interviewene viser, at når det gælder rummelighed/inklusion er "grænser for inklusion" et fremtrædende tema. Fx fortæller pædagoger i dagtilbud, at de tilslutter sig inklusionstænkningen, men samtidig påpeger de netop de mange grænser og barrierer der er, for at de kan omsætte disse tanker til handlinger i den daglige praksis. Herunder mangel på ressourcer til at inkludere børn, der har behov for megen støtte, samt manglende opbakning fra forældre.

De overordnede chefer i Kommune 2 taler om inklusion som 'en bølge der ruller ind over landet, som ingen kan undgå at forholde sig til'. Dette svarer til indtrykket fra Kommune 1, hvor inklusion som nævnt ligeledes synes at være et tema, der i høj grad bliver opfattet som kommende fra det nationale niveau og i mindre grad fra den kommunale børne- og ungepolitik.

Spørgeskemaundersøgelsen bekræfter inklusion som et centralt mål, der imidlertid er forbundet med en vis ambivalens i forhold til økonomi og ressourcetildeling. Således er halvdelen af respondenterne (52 %) helt enige eller enige i at "Inklusion handler om besparelse", mens knap en fjerdedel (24 %) svarer hverken/eller på spørgsmålet og 22 % erklærer sig uenige eller helt uenige i påstanden.

Præsenteret for påstanden "Vi er kommet langt med at inkludere alle børn" erklærer 30 % sig helt enige/enige, 38 % hverken/eller og 28 % er uenige eller helt uenige.

Imidlertid er kun 16 % helt enige/enige i udsagnet "Vi har gode vilkår for at inkludere børn med særlige behov i det almene fællesskab" er 16 %, 26 % placerer sig i hverken/eller og 54 % erklærer sig uenige eller helt uenige.

Spørgeskemaundersøgelsen peger således på, at frontmedarbejderne oplever, at de er kommet langt med inklusionsarbejdet, men ikke så langt, at inklusionsarbejdet har gode vilkår – samt at inklusion handler om besparelse.

5.3 Tværprofessionelt samarbejde

Lovgrundlaget

Lovgrundlaget for indførelsen af en sammenhængende børne- og ungepolitik lægger op til, at der fokuseres på tværprofessionelt samarbejde i politikkerne. Det fremgår fx af vejledningen til serviceloven, at den sammenhængende børne- og ungepolitik skal "beskrive, hvordan der i kommunen sikres sammenhæng mellem de forskellige sektorer, f.eks. dagtilbud, skole, sundhedssektor og den frivillige sektor og den særlige støtte til børn og unge" (Vejledning om særlig støtte til børn og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven), punkt 19). Ligeledes fremgår det, at kommunalbestyrelsen i den sammenhængende børne- og ungepolitik skal "inddrage de spørgsmål, som den finder relevante for at sikre en sammenhængende, tidlig og effektiv indsats" (ibid., punkt 20) mens tilrettelæggelsen af det tværfaglige arbejde og kommunens organisatoriske strukturer kan inddrages som punkterne i politikken. Det anbefales altså, at tværprofessionelt samarbejde kan indgå som dimension i børne- og ungepolitikker, men det synes ikke at være et 'skalpunkt' i samme grad som inklusion.

Kommunernes børne- og ungepolitikker

I børne- og ungepolitikkerne i de kommuner, der deltager i dette projekt, optræder det tværprofessionelle samarbejde således:

I Kommune 1 angives det som et generelt mål i børnepolitikken, at der skal skabes sammenhængende og fleksible tilbud på tværs af de forskellige sektorer, med det formål at opnå nære og lokale løsninger, for at skabe helhed, sammenhæng og nærhed i børns og unges hverdag. Kommune 1 har som nævnt ovenfor endvidere mere specifikke mål for de enkelte sektorer. Her fylder det tværprofessionelle samarbejde særligt under det forebyggende og opsøgende arbejde på børne- og familieområdet. Her er tværfaglig og tværsektoriel organisering af det forebyggende og opsøgende arbejde et af de specifikke fokusområder.

For Kommune 1 forekommer inklusion altså at være det centrale tema for de almene sektorer (hhv. daginstitution- og skolesektoren), mens det tværprofessionelle samarbejde er et centralt tema i den forebyggende og opsøgende familiesektor.

Dog nævnes det tværprofessionelle samarbejde også under specifikke mål på fx skoleområdet, men her fungerer det snarere som et redskab, når det fx nævnes, at tværfagligt samarbejde kan iværksættes med henblik på det specifikke mål at mindske bekymrende fravær eller med henblik på det specifikke mål at forbedre forældresamarbejdet. I modsætning hertil fremhæves det tværprofessionelle samarbejde altså som mål i sig selv inden for det forebyggende og opsøgende sociale arbejde med børn og unge. Under fx forældresamarbejdet på skolerne ses det tværprofessionelle samarbejde som et kvantificerbart middel, idet der skal evalueres på, om det har haft den ønskede effekt.

I Kommune 2 fremgår det tværprofessionelle samarbejde ligeledes som mål. Under overskriften 'tidlig indsats' nævnes det i børnepolitikken, at byrådet vil arbejde for, at der med afsæt i barnets eller den unges individuelle behov etableres en sammenhængende og koordineret indsats på tværs af kommunale tilbud. Ligeledes fremhæves det, at det er formålet med det 'fælles børnesyn', at der gennem koordination og tværgående samarbejde skabes helhed og sammenhæng i børns og unges tilværelse. Således understreges

vigtigheden af tværgående og tværprofessionelt samarbejde i kommunen, men på et relativt overordnet niveau og uden konkretisering af, hvordan man nærmere bestemt forventer dette udmøntet. Dette står i delvis modsætning til den tidligere børne- og ungepolitik i kommunen, hvor det tværfaglige samarbejde blev nævnt adskillige gange og der desuden indgik målsætninger om konkrete mål forbundet med tværfagligt samarbejde, som fx "udarbejde præcise mål for det tværfaglige samarbejde; især ved overgange".

Tværprofessionelt samarbejde i de empiriske undersøgelser

Det tværprofessionelle samarbejde har ligeledes været et fokuspunkt i de empiriske undersøgelser, der er foretaget som del af projektet. I dokumentanalysen er det indgået som fokuspunkt; i fokusgruppeinterviews indgik det som et af de temaer, der skulle berøres i hvert interview nemlig de interviewedes kendskab til implementering af kommunens børne- og ungepolitik i forhold til det tværprofessionelle samarbejde. Der blev også spurgt direkte til det i interviewene, idet de interviewede alle er blevet spurgt om, hvilke dilemmaer de ser relateret til arbejdet med inklusion i forhold til det tværprofessionelle samarbejde. I spørgeskemaundersøgelsen indgår ligeledes en række spørgsmål om tværprofessionelt samarbejde.

Mens det tværprofessionelle samarbejde ikke er et fremtrædende tema i de indsamlede dokumenter fylder det til gengæld mere for de interviewede i fokusgruppeinterviews, hvilket foruden at hænge sammen med, at det er tema i spørgeguiden også afspejler, at de interviewede generelt synes at være optagede af dette tema. Tre problematikker er særligt centrale for dette projekt. For det første selve samarbejdet mellem de forskellige faggrupper og hvordan det generelt er organiseret. For det andet er der en problematik omkring underretninger på baggrund af bekymring for børn og endelig er nye strukturer med lokale og uformelle samarbejdsformer et tema.

En generel problematik omkring karakteren af det tværprofessionelle samarbejde handler om, hvorvidt samarbejdet opleves som gensidigt/reciprok eller mere ensidigt. Det fremgår af interviews med medarbejdere i Kommune 2, at der er et skisma mellem den almindeligt udbredte forestilling om samarbejdet som gensidigt og ligeværdigt og medarbejdernes oplevelse af samarbejdet. Fx opleves samarbejdet via tværfaglige møder om enkelte børn som problematisk af lærere og pædagoger, idet de oplever, at socialrådgiverne reelt har mere kompetence og fungerer som definerende for samarbejdet.

Desuden nævnes det i flere sammenhænge, at der er forskelle på faggruppernes opfattelse af, hvad der er bedst for børnene – fx at en gruppe pædagoger er imod at bruge belønningssystemer i arbejdet med børnene, hvilket de ikke desto mindre føler sig presset til af PPR. Eller at der viser sig forskelle på pædagogers og læreres opfattelse af et barn i overgangen fra dagtilbud til skole.

Angående underretninger fremgår det særligt af fokusgruppeinterviews med medarbejdere ved dagtilbud og skoler i Kommune 1, at samarbejdet herom er præget af frustrationer. De udsagn, der vedrører samarbejdet mellem dagtilbudsområdet og socialrådgiverne, er overvejende negative. Pædagogerne føler sig hægtet af og meget dårligt informeret om socialrådgivernes indsats i de familier, som pædagogerne skriver underretninger på:

Jeg føler i hvert fald, at hvis jeg har sendt en underretning til en socialrådgiver, så hører jeg jo intet. Sådan er systemet jo, vi hører jo ingenting om hvordan det er gået siden, hvad der er sket og er der blevet gjort noget ved det. Der synes jeg der mangler et samarbejde.

En lignende tendens ses i udsagnene fra lærerne. Her bliver der også udtrykt en del frustrationer over den måde det samarbejde er organiseret på.

Men det er nogle tunge systemer at danse med. Man siger, man gør en tidlig foregribende indsats, men jeg synes, vi når langt ud over dette punkt, for der går for lang tid.

Således kan vanskeligheder i samarbejdet mellem forskellige faggrupper både generelt og omkring underretninger udgøre barrierer for implementering af en sammenhængende børne- og ungepolitik. Til gengæld synes nye organiseringer af samarbejdet at virke som drivkræfter i implementering. I fokusgruppeinterviews med frontmedarbejdere nævnes det således flere gange, at man har glæde af nye rammer for samarbejdet, fx hvor en socialrådgiver kommer ud på skole eller i institution med jævne mellemrum og kan rådgive personalet der:

Det har været godt. Vi har haft en socialrådgiver, der sad her en gang om ugen. Så har vi lige kunnet vende en sag.

Nogle steder fungerer de udgående socialrådgivere og andre professionelle også som en åben rådgivning for forældre, hvilket også har styrket en tidlig, forebyggende indsats:

Den åbne rådgivning har tre nøglepersoner, som dukker op på skoler og institutioner. Det er sundhedsplejersken, myndighedsbehandlaren og psykologen... Vi har prøvekørt i en længere periode fra psykologsiden med åben rådgivning og vi har fået langt flere ting på banen på et tidligere tidspunkt, så det ikke blev til sager.

Der er endvidere erfaringer med, at flere faggrupper permanent er placeret på samme sted, som fx hvis både skole, daginstitution og socialrådgiver fysisk befinder sig i det samme bygningskompleks:

Jeg er glad for at vi sidder i huset sammen med dem vi sidder sammen med. Det er lettere at snakke med dem man skal i kontakt med, jeg går lige over og snakker med sundhedsplejersken – eller jeg går lige over og snakker med den sagsbehandler der kører den sag... Det at have ansigt på, det er vigtigt for at komme videre og føle at man gør noget i den her sag.

Jeg tænker også tværfagligt i forhold til centertanken. Den faglige sparring på tværs af alle faggrupper. Det er jo fantastisk. Hvor vi håber vi kan tage nogle små ting i opløbet. Vi bor på samme matrikel, så der er mulighed for at drøfte familierne.

Spørgeskemaundersøgelsen bekræfter, at frontmedarbejdere finder det personlige samarbejde vigtigt, idet 95 % af respondenterne erklærer sig helt enige eller enige i, at "Personkendskab og kontinuitet sikrer kvalitet i det tværfaglige samarbejde". Endvidere er 94 % helt enige eller enige i at "Underretninger vedrørende børn og unge der mistrives er et felt som kræver særlig opmærksomhed i det tværfaglige samarbejde".

Opsamlende tegner der sig således tre centrale temaer i det tværprofessionelle samarbejde:

- Samarbejdet mellem de forskellige faggrupper og hvordan det generelt er organiseret
- Samarbejdet omkring underretninger på baggrund af bekymring
- Nye strukturer hvori der indgår lokale og uformelle samarbejdsformer

Særligt det sidste tema beskrives også i danske undersøgelser som centralt (jf. afsnit 3.1) mens de norske og svenske undersøgelser, der refereres til i afsnit 3.2 understreger specifik samarbejdskompetence som noget der med fordel kan udvikles.

6. Drivkræfter i implementering

6.1 Ledelse

Ifølge Winter & Nielsen (2010) viser (den relativt begrænsede) forskning i, hvilke konsekvenser lederes adfærd har for frontmedarbejderes adfærd, at ledere har en lav grad af indflydelse på deres medarbejderes adfærd. Effekter af ledelse er betinget af information til medarbejderne i form af kapacitetsopbygning som fx efteruddannelse og styrkelse af commitment fx i form af holdningspåvirkning. Således er ledelse stadig en vigtig faktor.

Eksempelvis identificerer Ahlgreen m.fl. (2012) (se afsnit 3.1) ledelsesopbakning – fra den øverste ledelse til den daglige ledelse som drivkraft i en succesfuld implementering af tværprofessionelt samarbejde om børn og unge i udsatte positioner. Ligeledes fremhæves i den svenske *Strategi för samverkan – kring barn och unge som far illa eller som risikerar at fara illa* (2007), at engageret og tydelig ledelse på alle niveauer er forudsætning for et velfungerende tværprofessionelt samarbejde. Ifølge den svenske strategi er det ikke mindst ledelse på det overordnede politiske og administrative niveau, der er vigtig, idet dette ledelsesniveau skal legitimere samarbejdet på de underliggende niveauer og sørge for, at samarbejdet bliver struktureret og evalueret. Det norske projekt *Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge* fremhæver ledelse og styring af samarbejdet omkring udsatte børn og tidlig indsats som den vigtigste succesfaktor i et tværprofessionelt samarbejde.

Angående ledelsens betydning peger resultaterne af dette projekt på to centrale temaer.

Skisma mellem ledelsesdeltagelse/engagement på forskellige niveauer

Dokumentanalysen viser, at der forekommer forskelle mellem, hvordan institutions- og skoleledere agerer og udtaler sig, alt efter hvilket forum de deltager i. Der ses således forskelle mellem fora, hvor lederne er en del af beslutningsprocesserne omkring den sammenhængende børne- og ungepolitik, og fora, hvor lederne udelukkende er en del af implementeringsprocessen af politikken. Selvom de samme ledere deltog i begge typer fora, tyder dokumenterne på, at den 'commitment' der fremgår af referater af besluttende møder, ikke bæres med til de implementerende eller udførende møder. På disse driftsorienterede møder fremgår altså ikke de temaer, der ellers af de samme ledergrupper behandles med engagement på de besluttende møder. Dette kan også ses som en ude-/indeproblematik, idet de besluttende fora/møder er interne i forvaltningen (inde) mens de implementerende møder foregår på og angår det institutionelle niveau (ude). Hermed kan det ses som tegn på en barriere for implementering, at engagement og commitment omkring børne- og ungepolitikken af lederne ikke føres med ud til det udførende og implementerende niveau. Den-

ne tilsyneladende forskel på, hvordan børne- og ungepolitikken behandles henholdsvis internt i forvaltningen og eksternt i praksis, peger dermed på, hvor vanskeligt det kan være at omsætte politiske visioner til praksis.

Ledelse som drivkraft

Dokumentanalysen viser endvidere, at implementeringsprocessen i de deltagende kommuner primært er organiseret hierarkisk, dvs. at de ansvarlige for implementering i dokumenterne omtales som direktører og chefer. Fokusgruppeinterviews på chefniveau viser forskelle i, hvorvidt der kan ledes med udgangspunkt i den sammenhængende børne- og ungepolitik. Således taler chefer i Kommune 1 om, at 'børnepolitikken har været overraskende styrende' idet den har sat 'pejlemærker' for arbejdet med bestemte punkter og mål og hvordan de skulle evalueres. Omvendt peger chefer i Kommune 2 på, at nationale politiske dagsordener og samfundsudviklingen i højere grad end børne- og ungepolitikken definerer deres arbejde med børn og unge. Her ser det ud til, at de mange oppe- og udefrakommende initiativer opleves som barrierer for at fokusere på, hvordan kommunens børne- og ungepolitik kan implementeres. På chefniveau, særligt i den ene kommune, synes optimismen angående muligheder for at præge implementeringsprocessen således relativt begrænset.

Imidlertid er der også modsatrettede tendenser i de empiriske undersøgelser. Fokusgruppeinterviews peger således på, hvordan ledelse på institutionsniveau¹⁰ kan fungere som drivkraft i implementering. Det er ikke mindst interviews med medarbejdere, der viser dette:

Medarbejdere i begge kommuner udtaler således, at ledere er forbindelsesled opadtil i kommunen og skal formidle børne- og ungepolitikken til medarbejderne. De er ligeledes centrale i det tværprofessionelle samarbejde, som de skal facilitere og rammesætte, samt at de selv skal vise, at de kan samarbejde tværprofessionelt på lederniveau.

Ledere på institutions- og skoleniveau i Kommune 1 opfatter sig som rammesættere og oversættere, der skal give medarbejderne det rette råderum til fx at arbejde inkluderende; hvilket kan ses som en del af implementering af børne- og ungepolitikken. Det foregår helt konkret ved at nye inklusionsinitiativer organiseres, der informeres om dem og der udpeges medarbejdere til opkvalificering. Med andre ord er ledelsen en central drivkraft i at organisere og styre kapacitetsopbygning.

I Kommune 2 ser dagtilbudsledere det på den ene side som deres opgave at dagsordensætte den sammenhængende børne- og ungepolitik; på den anden side er der flere ledere, der påpeger at dette ikke sker eksplicit over for medarbejderne:

... men den enkelte pædagog interesserer sig slet ikke for politikerne. De er interesserede i, hvordan de gør et ordentligt stykke arbejde, og hvordan de gør det på den bedst mulige måde.

Idet frontmedarbejdere opleves at være optaget af den daglige drift og forholdsvist uinteresserede i overordnede politikker, bliver lederne garanten for, om der bliver sammenhæng mellem børne- og ungepolitikken og den daglige praksis. Således udtaler en leder af en institution på 0-6 årsområdet:

¹⁰ Det skal her bemærkes, at fokusgruppeinterviews ikke dækker ledelse på myndighedsområdet (børn og familie) men udelukkende på dagtilbuds- og skoleområdet.

Hvis man sætter sig det for, så er det meget enkelt at tydeliggøre hvor fin en tråd der er mellem det arbejde der bliver gjort på den enkelte stue og den politik som kommunen har... Men den bliver ikke fundet af pædagogerne til dagligt, den skal jeg finde.

Der er i dette citat nærmest tale om en 'skjult implementering' idet det kun er lederen, der kan finde den røde tråd mellem børne- og ungepolitikken og frontmedarbejderes praksis. Det forekommer modstridende med Winter & Nielsens påstand om, at ledere bør signalere klare mål og forventninger for at opnå en vellykket implementering, ud fra antagelsen "Man kan ikke forvente, at markarbejderne opfylder organisationens mål, hvis ikke de kender disse." (Winter & Nielsen 2010: 155)

I Kommune 2 ses det dog, at børne- og ungepolitikken er mindre fremtrædende på lederniveau. Således tyder fokusgruppeinterviews fra Kommune 2 på, at lederne på institutions- og skoleniveau ikke refererer direkte til børne- og ungepolitikken, når de taler om, hvad der er styrende for deres arbejde. Her er det i højere grad de lokale værdigrundlag, der er i fokus.

6.2 Commitment og ejerskab

Opbygning af commitment og ejerskab er vigtigt for implementeringsprocesser ifølge Winter & Nielsen (2010: 71). Dette er ikke mindst vigtigt ved uklare mål, hvilket ofte er tilfældet inden for det velfærdspolitiske felt (herunder det felt børne- og ungepolitikken dækker), som er præget af komplekse problemer uden entydige løsninger, og hvor mange vurderinger må overlades til frontmedarbejderne i mødet med borgeren. Ifølge bl.a. Winter & Nielsen (2010) kan commitment kompensere for sådanne uklarheder. Det bekræftes af Jensen & Rasbech (2008), der jf. afsnit 3.1 bl.a. konkluderer, at succesfuld implementering af en intervention først og fremmest afhænger af, hvorvidt den viden, der fremsættes og formidles, giver mening for de aktører, der skal implementere interventionen. Med andre ord er et aktørperspektiv centralt i implementering. Det forudsætter ejerskab, at interventionen er meningsfyldt for deltagerne samt at der er mulighed for at udvikle et fælles sprog, tid til at omsætte ny viden i praksis og fokus på samarbejde.

Med commitmentskabende styringsredskaber menes, hvorvidt der i implementeringen af den sammenhængende børnepolitik er arbejdet bevidst med at skabe engagement og ejerskab til politikken blandt implementeringsaktørerne i dette tilfælde ledere og medarbejdere inden for børn & familie, skole og dagtilbudsområdet.

Dokumentanalysen viser at der benyttes commitmentskabende styringsredskaber både i Kommune 1 og Kommune 2, både i forbindelse med beslutningsprocesserne omkring udformningen af den sammenhængende børne- og ungepolitik og i forbindelse med implementeringen af den. Typisk bliver der nedsat styregrupper og arbejdsgrupper i forbindelse med større tiltag, nogle gange på tværs i organisationen om relevant. Materialet viser, at der tilsyneladende er både ledelses- og medarbejderdeltagelse, ligesom forældrebestyrelser inddrages i et vist omfang. Det viser også, at der anvendes arbejdsgrupper i forbindelse med mindre beslutninger/projekter, hvilket også kan foregå på tværs, hvor det er relevant.

Spørgeskemaundersøgelsen viser også tegn på en vis grad af commitment over for børne- og ungepolitikken blandt frontmedarbejderne. Således erklærer en tredjedel af respondenterne (31 %) sig helt enige eller enige i, at "Børne- og ungepolitikken er et vigtigt orienteringspunkt for mig i forhold til min praksis" mens

31 % svarer hverken/eller. 26 % svarer ved ikke/ikke relevant. Det sidste kan hænge sammen med, at der er en relativt lav grad af kendskab til politikken, hvilket uddybes i afsnit 7.2. Men når en tredjedel af respondenterne mener, at politikken er et vigtigt arbejdsredskab, kan det være et signal om deres commitment i forhold til politikken.

Ved spørgsmålet "Er det din vurdering, at implementeringen af den nuværende børne- og ungepolitik kan levere de virkninger/effekter som du finder mest centrale?" ses en lav grad af tiltro til, at implementeringen kan bidrage til de målsætninger der optager frontmedarbejderne. Kun 5 % erklærer, at de forventer at de effekter, de selv finder centrale, i meget høj grad/i høj grad vil blive resultat af implementeringen. 34 % svarer i nogen grad, mens 18 % svarer i lav grad/i meget lav grad. 4 % forventer slet ikke, at de virkninger de finder mest centrale, vil kunne implementeres. Desuden svarer hele 40 % ved ikke.

Ligeledes signalerer spørgeskemaundersøgelsen, at der i frontmedarbejdernes oplevelse har været en lav grad af medarbejderindflydelse. Denne mulighed får 27 % markeringer under "Beskriv implementeringen" mens kun 5 % mener at der har været en høj grad af medarbejderindflydelse.

6.3 Kapacitet og ressourcer

Som nævnt i det foregående afsnit er kapacitetsopbygning vigtig for implementeringsprocesser ifølge Winter & Nielsen (2010). Implementeringsproblemer kan bl.a. skyldes, at vilje, evne eller begge dele hos implementeringsaktørerne, hvor frontmedarbejderne er centrale, ikke er tilstrækkelige. Der kan mangle incitament eller vilje blandt frontmedarbejdere til at handle på en måde, der fremmer realiseringen af målene. Der kan også mangle kapacitet eller evne blandt frontmedarbejdere til at realisere de fastlagte mål. Herunder økonomi, personaleressourcer, medarbejderes faglige baggrund. Således indgår frontmedarbejderes vilje og evne i et komplekst samspil, og det følger naturligt heraf, at ledelsens indsats er af stor betydning, idet ledelsen dels kan motivere medarbejderne og dels bibringe dem ressourcer og kapacitet til at realisere mål.

Som nævnt i afsnit 3.1 kan et optimalt udbytte af kapacitetsopbygning ofte opnås, hvis denne sker via kollektive læreprocesser. En interessant pointe i det svenske projekt, der refereres i afsnit 3.2 er at kapacitetsopbygning fx i form af kompetenceudvikling ikke kun behøver at handle om fx inklusion men også kan handle om selve det tværprofessionelle samarbejde, fx ved udvikling af en særlig *samverkanskompetens*, der kan indebære kundskab i at arbejde med mål, metoder, kontinuerlig opfølgning, håndtering af grænsedragingsproblemer samt erhvervsmæssige og kulturelle forskelle. Det fremgår ligeledes af det norske projekt, at de deltagende kommuner har haft succes med at foretage kompetenceløft direkte på det tværfaglige samarbejde og 'samhandlingskompetence', hvilket har styrket de professionelles ejerskab og dermed implementeringen af et øget tværprofessionelt samarbejde.

Dokumentanalysen viser, at de deltagende kommuner har anvendt kapacitetsopbyggende styringsredskaber dvs. bl.a. uddannelse og efteruddannelse af ledere og medarbejdere. Dokumenterne viser, at kommunerne bevidst har efter- og videreuddannet ledelse, men især personale i forhold til implementering af børnepolitikken, således som den er "oversat" lokalt. Der er også blevet tilrettelagt større fælles uddannelses- og udviklings tiltag, som kan tænkes at understøtte implementeringen af de mål, der signaleres i

kommunernes børne- og ungepolitikker. Begge kommuner uddanner f.eks. inklusionskonsulenter og andre "frontløbere" eller medarbejdere med merviden.

I fokusgruppeinterviews i Kommune 1 taler medarbejdere om kapacitetsopbyggelse i form af bl.a. uddannelse af inklusionsagenter og inklusionsaftner. Det nævnes i den forbindelse som positivt, at processen varer fem år og giver mulighed for forskellige udviklingstakter samt at processen foregår nedefra og medarbejderne derfor kan udvikle sig forskelligt – men samtidig at ledelsen har udtrykt at "vi tager denne rejse sammen". Dog nævnes det også, at denne kapacitetsopbygning tilsyneladende ikke er aktuell for alle frontmedarbejdere, idet socialrådgiverne ikke modtager de samme kompetenceudviklingstilbud som lærere og pædagoger.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at på spørgsmålet om, hvad der har været fremmende eller hæmmende for implementeringsprocessen mener 9 %, at "afholdte uddannelsesforløb (fokus på kompetenceudvikling)" har været meget fremmende, mens 70 % mener, at de har været fremmende for implementeringsprocessen. 17 % svarer hverken/eller og 4 % svarer meget hæmmende. Således er det tydeligt, og vel heller ikke overraskende, at der blandt frontmedarbejderne er stor opbakning til kompetenceudvikling i forbindelse med implementering af nye tiltag.

6.4 Strukturelle og organisatoriske ændringer

Ændringer i struktur og organisation af frontmedarbejdernes arbejde kan ligeledes fungere som drivkraft i implementering. I dette projekt peger resultaterne særligt på én strukturel ændring af betydning nemlig nye ordninger, der betyder, at socialrådgivere, psykologer og andre faggrupper fysisk er mere tilstede på skoler og institutioner – enten i form af fast tilstedeværelse eller som led i en besøgsordning. Dette svarer i øvrigt til anbefalingerne i flere af de danske projekter, der er refereret i afsnit 3.1. I afsnit 5.3 om det tværprofessionelle samarbejde blev det uddybet, hvordan nærhed og lokalt samarbejde er et fokus i implementering af børne- og ungepolitik i de deltagende kommuner.

Et andet eksempel på strukturelle ændrings betydning findes i fokusgruppeinterviews. Fx udtaler medarbejdere i Kommune 2, at 'tingene skal ind i strukturer for at de bliver til noget. Hvis der er "huller" i strukturen sker det ofte, at man ikke lever op til forventningerne om f.eks. tidlig indsats. Klare strukturer er derfor nødvendige for at samarbejdet kan fungere. Medarbejderne udtaler dog også, at flere strukturændringer på en gang kan opleves som en barriere for implementering, da der bliver for meget nyt at forholde sig til.

7. Barrierer i implementering, med fokus på frontmedarbejdere

7.1 Uklare mål

Modstridende og uklare mål er udbredte og forventelige inden for politikker, der dækker komplekse områder, som fx den sammenhængende børne- og ungepolitik. Som nævnt ovenfor kan der kompenseres for modstridende og uklare mål ved hjælp af opbygning af commitment og kapacitet blandt frontmedarbejdere, og det er der også eksempler på i de deltagende kommuner. Imidlertid viser undersøgelserne også tegn

på, at det kan være en barriere for implementering af politik, hvis målene med denne er så brede, at man som frontmedarbejder kan udmønte dem, som man vil, uden at det er i modstrid med målene. I så fald kan det være uklart, hvilken politik det faktisk er, der bliver implementeret.

Det følgende citat fra et fokusgruppeinterview med en skoleleder er et eksempel på dette dilemma.

Det hænger igen sammen med den måde, man formulerer tingene på, fordi når man har brede politikker og brede rammer, så vil man næsten altid kunne sige at vi har arbejdet med tingene... set med de store briller mener jeg vi klarer det uden barrierer.

Det fremstår således som et paradoks, at når der ikke opleves at være barrierer for implementering af børne- og ungepolitikken er det fordi, denne politik er formuleret så bredt, at man altid kan argumentere for, at man har opfyldt målene.

I fokusgrupperne er der flere eksempler på, at de gældende børne- og ungepolitikker opfattes som meget brede og dermed uklart formulerede. En chef udtaler:

Der kunne jeg da godt drømme om, at man fik noget politik, som var mere skarp: "Det er det her, vi vil, og det vil vi også på dit område." Det er for bredt til at blive håndterbart, for mit vedkommende, i hvert fald på nuværende tidspunkt.

I modsætning til denne chefs oplevelse er flere medarbejdere inde på, at de finder det positivt, at børne- og ungepolitikken er formuleret på en måde, så de selv har vide rammer for at udfylde den efter eget skøn.

[Det er positivt at] vi i princippet har friheden til at løse opgaverne på den måde, vi synes bedst om.

Det fælles børnesyn... er så bredt, at det ikke kan stå alene, så det er nødvendigt, at vi fylder det ud og det synes jeg personligt er rigtig godt vi får lov til.

Disse eksempler viser tydeligt, hvordan det netop i meget høj grad bliver frontmedarbejderens skøn, der afgør hvordan politikken egentlig bliver udmøntet; hvilket disse frontmedarbejdere finder positivt, mens det er i kontrast til chefens udtalelse om, at vedkommende finder politikken for bred til at blive håndterbar og savner mere skarpt formulerede mål.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at i forhold til udsagnet "Børne- og ungepolitikken er klart og præcist formuleret" angiver 31 % af respondenterne, at de er helt enige/enige, 30 % svarer hverken/eller, 8 % svarer, at de er uenige/helt uenige mens 32 % svarer ved ikke/ikke relevant. Igen kan tilslutningen til den sidste svarmulighed afspejle, at en del af respondenterne faktisk ikke kender børne- og ungepolitik der gælder i deres kommune.

7.2 Manglende kendskab

Der er både i dokumentanalyse, fokusgruppeinterviews og spørgeskemaundersøgelse indikationer på, at frontmedarbejderne mangler kendskab til den sammenhængende børne- og ungepolitik i deres kommuner.

I fokusgruppeinterviews med frontmedarbejdere forekommer fx udtalelser som disse:

Den er da vigtig at have selvom vi ikke kender så meget til den. Vi ved jo, at vi kan søge oplysninger hvis der er noget vi er i tvivl om. Den er vigtig at have.

Jeg tror ikke, jeg er så bevidst om det er børnepolitikken eller er... jeg bruger min sunde fornuft.

Om det så er børnepolitik eller det ikke er, det tænker jeg ikke så meget over. Det er kun når det kommer til yderligheder, hvor man tænker, hvad er det lige der er vigtigt at have med her.

Det er kun, hvis der er noget der rykker ved mit børnesyn og mit læringssyn, så er det jeg reagerer og går ind og nærlæser, men så længe det bare går, så kører vi jo på!

Som det fremgår, er frontmedarbejderne bevidste om, at det er deres individuelle skøn – fx deres sunde fornuft – der afgør, hvornår de konsulterer børne- og ungepolitikken. Så længe de vurderer, at det ikke er nødvendigt at orientere sig i politikken, gør de det ikke. Det betyder for disse frontmedarbejdere så også, at de ikke kender så meget til politikkens indhold – da de ikke finder det nødvendigt at sætte sig ind i det, 'så længe det bare går'. Således er der her tegn på, at frontmedarbejderne i høj grad bruger deres individuelle skøn og at de samtidig er uvidende om politikken, og det kan i kombination fungere som barriere for implementering af politikkens faktiske indhold. Nogle frontmedarbejdere taler dog i højere grad om politikken som et mere konkret arbejdsredskab og nævner den fx som et 'pejlemærke i hverdagen'. Men stadig bruges den kun, når medarbejderen finder det nødvendigt – når hun er i tvivl, når det kommer til yderligheder, eller noget rykker ved hendes eget børnesyn.

Dokumentanalysen underbygger det manglende kendskab, i det den viser, at kommunerne i relativt lav grad prioriterer at signalere deres børne- og ungepolitik til frontmedarbejdere og borgere i form af fx informationsmateriale og kampagner. Den ene kommune har dog formidlet deres børnesyn i en pjece og plakat, der er rettet mod både frontmedarbejdere og borgere.

Endelig peger spørgeskemaundersøgelsen på, at der blandt respondenterne er en relativt lav grad af kendskab til børne- og ungepolitikken. Det kommer ikke mindst til udtryk i de åbne kommentarfelter. Ud af 14 besvarelser i det åbne tekstfelt på spørgsmålet "Hvilke effekter forventer du af implementeringen af børne- og ungepolitikken?" svarede 3 "ved ikke" og 9 svar drejede sig om manglende kendskab, fx "da jeg ikke er sikker på hvad politikken går ud på, kan jeg ikke evaluere på den" eller "Har intet kendskab!!?".

De resterende to svar handlede om konkrete forbedringer fx nedbringelse af bekymrende fravær.

Til sidst i spørgeskemaet var det muligt at komme med afsluttende kommentarer i et åbent tekstfelt. Her var der også tegn på, at der opleves manglende kendskab til børne- og ungepolitikken. Fx skriver en medarbejder:

Jeg oplever ikke som medarbejder at være informeret, inddraget eller en medspiller. Faktisk var jeg nødt til selv at finde og læse politikken på nettet for at kunne besvare dette spørgeskema. Så jeg tror egentlig ikke min mening betyder noget. Jeg skal bare udføre hvad der besluttet "fra oven".

Ligeledes angiver respondenter fra Kommune 2 på spørgsmålet, om der "er områder, hvor du og dine kolleger har forskelligt syn på politikken?" at

Jeg tror ikke at de fleste kolleger er helt bekendt med politikken.

Og

Desværre må jeg sige, at min erfaring er, at det er ofte, at mine kollegaer giver udtryk for, at de ikke er bekendt med indholdet.

Spørgeskemaundersøgelsen viser dog også, at selvom flere medarbejdere ikke kender den nuværende børne- og ungepolitik, har de mange idéer til, hvad en børne- og ungepolitik kan/bør bruges til. Det fremgår af deres svar på spørgsmålet "Hvilke(n) virkning/effekt(er) bør en politik på børne- og ungeområdet have? Nævn det, som du selv finder mest centralt" (med åbent tekstfelt). Her er der 90 forskellige svar, der angår medarbejdernes ønsker til virkninger af en børne- og ungepolitik, angående fx øget trivsel, inklusion, sammenhæng i børns liv, arbejdsglæde, fælles udgangspunkt for udvikling mm. Dertil kommer 23 svar af typen 'ved ikke' eller 'kender ikke til politikken'. Disse besvarelser kan indikere, at frontmedarbejderne ikke er uinteresserede i implementering af børne- og ungepolitik, men snarere er nødt til at prioritere deres ressourcer (foruden at nogle mangler kendskab til børn- og ungepolitikken). Udtrykt i implementeringstermer kan man sige, at viljen og potentialet for commitment og ejerskab findes hos frontmedarbejderne, mens evnen eller kapaciteten til at forholde sig til implementering af børne- og ungepolitik er mere begrænset.

Litteratur

- Ahlgreen, B., Petersen, C. B., Balleby, M. S., & Johansen, L. N. (2012). Kortlægning af modeller for tværfagligt samarbejde - Afsluttende rapport. Aarhus: Folkesundhed & Kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen.
- Holmgaard, A. (2004). Hvordan blev inklusion til rummelighed? *Psykologisk Pædagogisk Rådgivning*, 41(2).
- Høybye-Mortensen, M. (2013). *I velfærdsstatens frontlinje. Administration, metoder og beslutningstagning*: Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, B., & Rasbech, M. (2008). Evaluering af lokale udviklingsprocesser – Om model- og metodeudvikling i evalueringsperspektiv: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Kommunesektorens interesse- og arbejdsgiverorganisasjon. (2011). Sammen for barn og unge. Bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*: Russell Sage Foundation.
- Myndigheten för Skolutveckling, Rikspolisstyrelsen, & Socialstyrelsen. (2007). *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*.
- Møller, M. Ø. (2011). Socialrådgivere i et krydspres. In M. B. Johansen & S. G. Olesen (Eds.), *Professionernes sociologi og vidensgrundlag: Systime*

Nielsen, A., & Quvang, C. (2011). Man skal handle før mælken bli'r sur! Nationalt Videncenter for Inklusion og Eksklusion, UC Syddanmark.

Rambøll. (2013). Evaluering af projektet opkvalificering af den tidlige indsats i kommunerne. Slutrapport: Opsporingsmodellens implementering og effekter: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen, & Incitare. (2007). Sammenhængende børnepolitik – Evaluering af projektet. *Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven)* (2010).

Winsvold, A. (2011). Evaluering av prosjektet: Sammen for barn og unge: bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge *NOVA rapport; 18/2011*.

Winter, S. C. & Nielsen, V. L. (2010). *Implementering af politik*: Academica.

Øvrige publikationer under forskningsprojektet

Jacobsen, G. H. (2014). *Børne- og Ungepolitikken i kommunerne; mellem intention og realitet*, **Forskningsreview**, NVIE, UC Syddanmark, Esbjerg. www.nvie.dk

Nielsen, A (2014). *Børne- og Ungepolitikken i kommunerne; mellem intention og realitet*, **Opmærksomhedsfelter**, NVIE, UC Syddanmark, Esbjerg. www.nvie.dk

Nielsen, A (2014). *Børne- og Ungepolitikken i kommunerne; mellem intention og realitet*, **Refleksionsmodel**, NVIE, UC Syddanmark, Esbjerg. www.nvie.dk

Nielsen, A. (2014). *Børne- og Ungepolitikken i kommunerne; mellem intention og realitet*, **Undervisningsmodel**, NVIE, UC Syddanmark, Esbjerg. www.nvie.dk

Liste over figurer

Figur 1 Den integrerede implementeringsmodel.....	8
Figur 2 Empiriske undersøgelser	15
Figur 3 Oversigt over fokusgruppeinterviews	17
Figur 4. Interviewlandskab	18
Figur 5. Interviewguide.....	19
Figur 6. Resumé af spørgsmål og temaer i spørgeskemaer	20
Figur 7. Krav til sammenhængende børne- og ungepolitikker.....	21