


Analysereport

Hvidovre Kommune

Partnerskab om en tidligere forebyggende
og mere effektiv indsats for
socialt udsatte børn og unge



Indholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| Indledning..... | 3 |
| Om partnerskabsprojektet | 3 |
| Om Hvidovre Kommune som partnerskabskommune | 4 |
| Om analysen..... | 4 |
| Det videre forløb..... | 5 |
| Den kommunale rammesætning af indsatsen..... | 6 |
| Politik og strategi..... | 7 |
| Organisation og styring..... | 10 |
| Sagsbehandling | 13 |
| Tidlig indgang i sager og potentielle sager | 14 |
| Håndtering af underretninger..... | 17 |
| Inddragelse af barn, familie og netværk | 18 |
| Støtte efter § 11 stk. 3 | 21 |
| Den børnefaglige undersøgelse | 22 |
| Iværksættelse af indsats | 24 |
| Opfølgning | 26 |
| Den kommunale indsatsvifte | 28 |
| Opsporing | 29 |
| Støtte i det almene miljø..... | 31 |
| Tilbud på det specialiserede område | 33 |

Indledning

Analyserapporten tegner et billede af Hvidovre Kommunes indsats for kommunens socialt udsatte børn og unge med fokus på tidlig forebyggelse. I analysen identificeres styrker og udfordringer ved den nuværende praksis som indspil til den videre udvikling af indsatsen i retning af styrket forebyggelse. Analysen er foretaget som del af Socialstyrelsens partnerskabsprojekt, hvor Hvidovre Kommune som én af tre partnerskabskommuner arbejder med at omlægge den lokale indsats for børn og unge i en socialt udsat position. Rapporten har karakter af en indledende kortlægning og skal sammen med partnerskabsprojektets Ramme og retning danne fundament for kommunens planlægning og tilrettelæggelse af det videre udviklingsarbejde.

Om partnerskabsprojektet

Partnerskabsprojektet indebærer et partnerskab mellem Socialstyrelsen og tre kommuner om at omlægge og videreudvikle indsatsen for socialt udsatte børn og unge til at være tidligere forebyggende og mere effektiv. Udviklingsarbejdet foregår dels i de tre partnerskabskommuner, og dels ved at partnerskabskommunerne i fællesskab udvikler et koncept for arbejdet med omlægning af indsatsen. Overordnede løsninger og metoder skal kunne forankres i den enkelte partnerskabskommune og udbredes til andre interesserede kommuner. Sideløbende inddrages et netværk af 22 referencekommuner, der arbejder i samme retning. Partnerskabsprojektet ligger som et initiativ under Forebyggelsespakken, som er finansieret af midler afsat på finansloven i 2014.

En tidligere forebyggende indsats for socialt udsatte børn og unge giver både menneskeligt, fagligt og økonomisk mening. Forskningen på området peger således på, at det kan betale sig at investere i bedre forebyggelse på området, da en tidlig indsats kan forebygge, at problemer vokser sig større og at der i et længere perspektiv opstår negative følgevirkninger for målgruppen¹. En række undersøgelser viser, at der især er inspiration at hente i Sverige, som blandt andet har færre lange institutionsanbringelser og flere indsatser tæt på barnets hverdagsliv, end det er tilfældet i Danmark². Casestudier af området i udvalgte svenske kommuner peger på, at årsagen blandt andet skal findes i en mere systematisk forebyggende tilgang på tværs af sagsbehandling og tilbudsvifte³. Samtidig peger Socialstyrelsens erfaringer blandt andet fra Task Forcen på børne- og ungeområdet på, at der er behov for at styrke sammenhængen mellem indsatserne i myndighedsregi og på almenområdet for at kunne gribe tidligere og mere helhedsorienteret ind. Med afsæt i de samlede erfaringer har partnerskabsprojektet fokus på at arbejde med forebyggelse i form af en organisatorisk og helhedsorienteret omlægning af

¹ Bl.a. Heckman, 2012: *The Case for Investing in Disadvantaged Young Children*. European Expert Network on Economics of Education.

² Bl.a. Krevi 2011: *Den svenske model – det første nærbillede af den svenske praksis for udsatte børn og unge*.

³ Krevi 2012: *Tæt på en svensk kommune – inspiration fra Borås kommunes praksis på området for udsatte børn og unge*.

indsatsen for udsatte børn og unge. Herunder geare indsatsen og omlægge praksis til at være tidligere forebyggende og mere effektiv – på tværs af sagsbehandling, tilbudsvifte og med fokus på sammenhængen og koblingen til den tidlige indsats i almenmiljøet.

Om Hvidovre Kommune som partnerskabskommune

Hvidovre Kommune har i de seneste år igangsat flere forebyggende initiativer, eksempelvis familierådgivere på skolerne og i dagtilbuddene, implementering af forældrekurser til forældre med nyfødte børn samt etablering af flere forebyggende tiltag med henblik på at udvide den forebyggende tilbudsvifte. Formålet med initiativerne er at sikre, et bedre tværfagligt samarbejde mellem skoler, pædagoger og familierådgivere, samt at der tilbydes foranstaltninger til børn og familier med behov for støtte på et tidligere tidspunkt. Hvidovre Kommune anser det endvidere for afgørende, at organisationen og arbejdsgange udvikles med henblik på at alle dele af organisationen er rustet til at understøtte tidlig forebyggelse.

Hvidovre Kommunes motivation for samarbejdet med Socialstyrelsen er således at styrke myndighedsområdet, så der følges tættere op på de foranstaltninger, der iværksættes, samtidig med, at kommunens tilbudsvifte udvikles og udvides. Kommunen har endvidere en ambition om at implementere tankesættet bag indsatsstrappen: Det vil sige, at tilrettelægge indsatser med henblik på, i overensstemmelse med barnets udvikling og progression, løbende at justere støtten til at være mindre indgribende – altså at bringe barnet ned af indsatsstrappen. Derudover ønsker kommunen at nedbringe antallet af institutionsanbringelser.

Om analysen

Den indledende analyse i partnerskabskommunerne har til formål at danne grundlag for det videre udviklingsarbejde i kommunen ved at afdække styrker og udviklingspunkter ved kommunens nuværende praksis i forhold til en tidlig forebyggende indsats for børn og unge i en social udsat position. Med partnerskabsprojektets fokus på at arbejde med forebyggelse i form af en organisatorisk og helhedsorienteret omlægning af indsatsen er analysen struktureret ud fra tre hovedområder: *den kommunale rammesætning for indsatsen, sagsbehandlingen og den kommunale tilbudsvifte.*

Til at afdække den nuværende kommunale indsats anvendes forskellige datakilder. Trianguleringen af data bidrager til at belyse analysens spørgsmål fra forskellige vinkler og understøtter etableringen af et nuanceret analysebillede. Datakilderne består af:

- i. 13 interviews, der primært er gennemført som fokus-gruppeinterviews. Det indebærer interview med centrale og decentrale ledere og medarbejdere fra myndighedsområdet, leverandører af både forebyggende og anbringende foranstaltninger samt almenområdet, hvor der er talt med PPR, sundhedspleje, skoler, dagtilbud og dagplejen.
- ii. En sagsgennemgang af 20 sager fra Hvidovre Kommune, som er indhentet af Ankestyrelsen ud fra bestemte kriterier, jf. bilag 1. Ankestyrelsen har som del af So-

cialstyrelsens indledende analyse gennemført en gennemgang af 20 konkrete sager om særlig støtte til børn og unge. I sagsgennemgangen vurderer Ankestyrelsen ud fra en række vurderingspunkter, om Hvidovre Kommune har overholdt de gældende regler i serviceloven og i henhold til gældende praksis på området.

- iii. Kommunens formaliserede praksis, herunder nedskrevne politikker og strategier på området.

Det videre forløb

Den fælles ramme og retning for projektet, der er udarbejdet af Socialstyrelsen og de tre partnerskabskommuner, samt nærværende analyse danner afsættet for kommunens videre arbejde med at planlægge omlægningen af kommunens praksis på området. På denne baggrund og med sparring fra Socialstyrelsen udarbejder Hvidovre Kommune en udviklingsplan for kommunens videre omstilling til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats. Mens mål og retning ligger fast og er ens på tværs af partnerskabskommunerne, vil midlerne og vejen derhen være forskellige alt efter hvilke udfordringer og styrkeområder der karakteriserer den enkelte kommunes indsats.

Partnerskabsprojektet og udviklingsarbejdet i partnerskabskommunerne varer frem til ultimo 2017, hvor projektet evalueres. Undervejs følges op med løbende sparring og erfaringsudveksling både i regi af partnerskabskommunerne, referencenetværket og fra Socialstyrelsen. Der udarbejdes endvidere et nøgletalskatalog over centrale indikatorer, hvor partnerskabs- og referencekommuner kan følge med i egen og samlet udvikling i omlæggelsesprocessen.

Bilag:

- Ankestyrelsens sagsgennemgang
- Historiske nøgletal for kommunens indsats – samme indikatorer som opfølgningen af udviklingsarbejdet hviler på. En egentlig baseline vil dog følge med igangsættelse af planen.
- Kort overblik over kommunens rammevilkår i tal og tekst

Den kommunale rammesætning af indsatsen

Den politiske og strategiske ramme for området udsatte børn og unge samt organiseringen og styringen heraf har betydning, når ambitionen er at videreudvikle området til at være tidligere forebyggende og mere effektiv.

Kapitlet fokuserer i forlængelse heraf på, hvordan Hvidovre Kommunes politikker og strategier på børne- og ungeområdet understøtter en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i en socialt udsat position, og hvordan de politiske visioner omsættes til praksis. Endvidere fokuseres på, hvordan kommunens organisering og styringsgrundlag for indsatsen på børne- og ungeområdet er understøttende for en tidligere forebyggende indsats.

I det følgende gennemgås temaerne *Politik og Strategi* og *Organisation og Styring*.

Opsummering og vurdering

Det er Socialstyrelsens vurdering, at der i Hvidovre Kommunes Børne- og Ungepolitik og de beskrevne strategier er et godt styringsmæssigt fundament for en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i en socialt udsat position. I kommunens politik på området er der sat en klar retning for en forebyggende indsats, og det brede forebyggelsesfokus går på tværs af det specialiserede og det almene børneområde.

Særligt er strategien for omlægningen af indsatsen, som beskrevet i *Lige muligheder*, velbeskrevet og velfunderet. Socialstyrelsen vurderer, at *Lige muligheder* kan fungere som en operativ strategi og som et godt udgangspunkt for at udarbejde en handleplan for indsatsen. Analysen peger også på, at de politiske målsætninger og ønsker til omlægningen af indsatsen i høj grad er kendt blandt medarbejdere og ledere på området. Socialstyrelsen vurderer, at der er etableret et organisatorisk set up, der kan understøtte det tværfaglige samarbejde om indsatsen.

Analysen peger dog også på, at de overordnede politiske målsætninger og strategier endnu ikke er fuldt ud implementerede. Således er der en vis usikkerhed blandt interviewede medarbejdere både i almenområdet, Familierådgivningen og leverandørledet om, hvordan målsætningerne og strategierne konkret skal omsættes i praksis. Endvidere peger analysen på, at Hvidovre Kommune med fordel kan sætte fokus på, om de organisatoriske initiativer, der er iværksat for at sikre et bedre tværfagligt samarbejde om den tidlige og forebyggende indsats, fuldt ud lever op til de beskrevne formål.

Det anbefales overordnet at:

- Hvidovre Kommune sætter fokus på at styrke det tværfaglige samarbejde om den tidlige og forebyggende indsats.
- Hvidovre Kommune understøtter, at medarbejdere og ledere på tværs af området har en klar forståelse af, hvordan hver enkelt kan bidrage til at understøtte, at målsætningerne om en tidlig og forebyggende indsats nås.

Politik og strategi

Det er centralt for omlægningen til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i en social udsat position, at der er politisk og ledelsesmæssigt fokus på omstillingen, og at der sættes en klar retning for indsatsen. Lige så centralt er det, at politik og strategi omsættes til det daglige arbejde, og at der således er sammenhæng mellem den politiske ramme og retning, og den måde der arbejdes på i praksis.

I Hvidovre Kommune er der flere centrale politikker på børne- og ungeområdet. I den sammenhængende børne- og ungepolitik *Børne - og Ungepolitikken* (gældende fra 2012-2016) ses den mere overordnede retning for den tidligere forebyggelse. Her lægges vægt på væsentligheden af opsporing, tværfagligt samarbejde, og af at sætte ind tidligt i problemudviklingen.

I forlængelse af Børne- og Ungepolitikken har Hvidovre Kommune udarbejdet strategipapiret *Lige muligheder* (oktober 2014). Dokumentet rammesætter kommunes fælles faglige strategi, og det fremgår af strategien, at medarbejderne på børne- og ungeområdet i Hvidovre Kommune skal stå på et fælles fagligt fundament, og at der skal arbejdes med videns- og forskningsbaseret praksis. Der beskrives i strategien tre centrale fokusområder. Det drejer sig om *tidlig indsats, styrkelse af myndighedsområdet og udvikling af tilbudsviften*. Strategien beskriver konkrete målsætninger inden for hvert af de tre fokusområder, ligesom de aktiviteter, der vurderes at være nødvendige for at nå målene, beskrives.

Samme politiske fokus ses også i kommunens øvrige strategier på området, som eksempelvis *Sammenhænge i børn og unges liv – et fælles ansvar* (2012), der er målrettet alle børne- og ungemedarbejdere i Hvidovre Kommune samt i kommunens delstrategi for ungeområdet (2012). Det fremhæves i både politikken og strategierne, at kommunens medarbejdere sammen skal sikre, at der *skabes sammenhæng mellem den generelle indsats, den forebyggende indsats og den målrettede indsats i forhold til børn og unge med særlige behov*.

Når det kommer til de tilgrænsende velfærdsområder, ses der i kommunen en sammenhæng mellem de politiske visioner for det helhedsorienterede fokus og den tværfaglige indsats.

Der er således fokus på den tidlige forebyggende indsats og det tværfaglige samarbejde i kommunens politiske styringsgrundlag. Det er dog ikke kun de skriftlige politikker og strategier, der vidner om, at der er fokus på forebyggelse. Af interview med direktøren

for Børn og Velfærd og Familie- og dagtilbudschefen fremgår det, at forebyggelse og tværfaglige indsatser er politisk prioriteret på tværs af hele børne- og ungeområdet i Hvidovre Kommune.

Det fremhæves også i samme interview, at det politiske niveau spiller en meget aktiv rolle i forhold til at formulere visioner og strategier for området. Den øverste ledelse har løbende dialog med det politiske niveau, og resultatet af disse drøftelser bliver løbende formidlet til medarbejdere og ledere på området. Dette har, fremgår det af interviewet, betydet, at man på tværs af områder har en fælles forståelse af, hvilken retning kommunen skal bevæge sig i. Dette gælder for såvel medarbejdere som ledere.

Det fremgår af Børne- og Ungepolitikken, at politikken løbende skal evalueres, og at evalueringen skal foregå gennem dokumentation og gennem medarbejder- og brugerundersøgelser. Det er dog ikke yderligere beskrevet, hvordan evalueringen konkret skal gennemføres. Af interviewene fremgår det, at opfølgningen i høj grad fungerer ved dialog mellem direktør og chefer og ledere. Som eksempler på denne dialog nævnes temamøder mellem forvaltningen og politikker, hvor særlige områder, som eksempelvis skolegang, drøftes, og hvor formålet er at sikre en fælles forståelse og sætte retning for arbejdet. Samtidig fremgår det, at der er påbegyndt et arbejde med at opstille nogle konkrete pejlemærker for de forskellige områder i kommunen, herunder også området udsatte børn og unge, og målet er, at der mere systematisk følges op på, om man er på rette vej.

I forlængelse af de politiske visioner og strategier på området er der udarbejdet nogle få centrale dokumenter, som er væsentlige for et mere operativt styringsgrundlag. Først og fremmest har kommunen udarbejdet en indsatsmodel for børn og unge med særlige behov, kaldet *iTIDE*. Her er der opsat konkrete beskrivelser og handleanvisninger for, hvordan man skal arbejde med børn og unge i målgruppen, og modellen indeholder også konkrete beskrivelser af, hvornår medarbejdere og ledere i almenområdet skal være bekymret for et barn eller ung, og hvordan man i givet fald skal reagere.

Indsatsmodellen skal ses i sammenhæng med dokumentet *Sammenhænge i børn og unges liv – et fælles ansvar* og kommunens arbejde med tværfaglige netværk, beskrevet i dokumentet *Tværfaglige netværk*. Af begge dokumenter fremgår det, at der skal være fokus på, hvordan de forskellige faggrupper kan drage nytte af hinandens faglige viden med henblik på at sikre, at børn og unge ikke kommer i mistrivsel. Af *Lige muligheder*, som er det nyeste strategipapir, er det beskrevet, hvordan de eksisterende initiativer skal justeres, så de i endnu højere grad bidrager til, at målene nås. Samtidig fremgår det af *Lige muligheder*, hvilke nye initiativer, der skal iværksættes for at understøtte arbejdet.

Interviewmaterialet peger på, at kommunens politiske visioner om forebyggelse er en dagsorden, der ikke blot er beskrevet i strategier og styringsdokumenter. Den overordnede vision er kendt blandt ledere og medarbejdere. Interviews med medarbejdere og ledere fra såvel myndighed som fra almenområdet og leverandørleddet afspejler således, at forebyggelse og tværfaglig indsats er den dominerende dagsorden for arbejdet med udsatte børn og unge.

Analysen peger dog samtidig på, at der kan være forskel på, hvordan visionerne og strategierne bliver udmøntet i praksis. Af interviewene fremgår det, at der i høj grad har været fokus på at formidle de overordnede visioner og strategier om tidlig og forebyggende indsats, men at der blandt medarbejdere og ledere er en forskelligartet forståelse af, hvordan man hver især skal løfte opgaven. Derudover viser analysen, at målsætningen om at samarbejde på tværs af medarbejdergrupper og organisatoriske grænser ikke er fuldt ud implementeret. Der er således en række divergerende udsagn i interviewene med medarbejdere og ledere fra almenområdet, myndighedsområdet og leverandørledet om, hvordan og i hvor høj grad det tværfaglige samarbejde fungerer og understøtter den tidlige og forebyggende indsats.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune har fokus på forebyggelse i både Børne- og ungepolitikken og i de forskellige strategier. Særligt *Lige muligheder* rammesætter udviklingen af området på en konkret og hensigtsmæssig måde, som gør det muligt for både medarbejdere og ledere at arbejde i en fælles retning. Samtidig er det Socialstyrelsens indtryk, at de mere operative styringsdokumenter i form af *iTIDE*, *Sammenhænge i børn og unges liv – et fælles ansvar* og *Tværfaglige Netværk* kan bidrage til at gøre strategierne operative ved at være praksis- og handlingsorienterede. Analysen peger også på, at dagsordenen om tidlig indsats og forebyggelse er kendt blandt de forskellige medarbejdergrupper.

Det er dog samtidig Socialstyrelsens indtryk, at de forskellige strategier og operative styringsdokumenter på området ikke er fuldt ud implementeret og at Hvidovre Kommune med fordel kan have fokus på at understøtte, at medarbejdere og ledere på tværs af området har en klar forståelse af, hvordan de hver især kan bidrage til at understøtte, at målsætningerne nås.

| | |
|--|--|
| <p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En klar retning for den tidlige forebyggelse i politikker og strategier • Politikerne og forvaltningen har løbende dialog om at formulere visioner og strategier for kommunen • Der er en klar forståelse på tværs af medarbejder- og ledergrupper af, at der skal være fokus på den tidlige og forebyggende indsats | <p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Et øget fokus på, at de politiske målsætninger og de strategier, der er på området, omsættes og implementeres i de enkelte afdelinger og på tværs af organisationen. |
|--|--|

Organisation og styring

En tidligere forebyggende indsats for socialt udsatte børn og unge kræver en organisering, der understøtter et tæt samarbejde om målgruppen på tværs af det specialiserede område og almenområdet, og et styringsgrundlag der sikrer, at der følges tæt op på mål og resultater.

I Hvidovre Kommunes politikker og strategier ses det tværfaglige samarbejde som et bærende element i forhold til at sikre en tidlig og forebyggende indsats. I den sammenhængende børne- og ungepolitik nævnes specifikt det tværfaglige samarbejde mellem blandt andet myndighedsområdet, skoler, daginstitutioner og tandpleje som understøttende til at sikre opsporing og en tidlig forbyggende indsats, og i dokumentet *Tværfaglige Netværk* karakteriseres den tidlige indsats gennem samarbejde og dialog på tværs af områderne.

I Hvidovre Kommune er der etableret en fælles forvaltning for Børn og Velfærd. På børneområdet er der etableret to afdelinger: Familie- og Dagtilbudsafdelingen og Skole- og Klubafdelingen. Udover børneområdet er sundheds- samt ældre- og handicapområdet forankret i forvaltningen. Arbejdsmarkedsområdet er forankret i forvaltningen "Kultur, Miljø og Vækst".

Familie- og Dagtilbudsafdelingen er opdelt i en række underafdelinger:

- Familierådgivningen
- Børnehandicap
- Familieplejeteamet
- Sundhedsplejen
- Udvikling og administration
- Lokale forebyggende tilbud
- Døgntilbud
- Daginstitutioner
- Dagplejen
- Specialtilbud på dagtilbudsområdet
- Tandplejen

Skole- og Klubafdelingen er ligeledes opdelt i underafdelinger, som dækker forskellige skole- og fritidstilbud samt PPR.

For at understøtte den tidlige og forebyggende indsats har kommunen oprettet en række tværfaglige netværk. Det fremgår af det skriftlige materiale, at netværkene er *omdrejningspunktet i forhold til den tidlige indsats og alt fagligt arbejde, der handler om børn, der vækker bekymring*. Formålet er, at der kan handles hurtigt, koordineret og sammenhængende over for de børn, der er bekymring for. De tværfaglige netværk er opdelt i tre spor: Dagtilbudsområdet, skole-, fritidshjem og klubområdet samt ungeom-

rådet. Konkret udmønter det sig i 29 netværk på dagtilbudsområdet, ni netværk på skoleområdet samt ét netværk på ungeområdet.

Udover at drøfte konkrete børn og unges problemstillinger, er formålet med netværkene at drøfte temaområder og generelle problematikker hos børn og unge, der kan give anledning til bekymring og kræver særlig opmærksomhed. Derved skal det sikres, at der sker en læring på tværs af fagligheder og en fælles forståelse og ensartet tilgang til arbejdet med børn og unge, der vækker bekymring. Det fremgår af dokumentet *Tværfaglige Netværk*, at netværkene har kompetence til at give råd og vejledning samt til at handle. Det er ikke yderligere beskrevet, hvordan der kan eller skal handles. Det fremgår af dokumentet, at der skal ske en løbende vidensopsamling i de enkelte netværk. Interviewene giver dog et indtryk af, at der ikke følges systematisk op på arbejdet i de tværfaglige netværk, og at der derfor mangler viden om, hvorvidt netværkene bidrager til at styrke den tidlige og forebyggende indsats.

Deltagerne i de forskellige netværk repræsenterer de forskellige underafdelinger beskrevet ovenfor. Med undtagelse af medarbejdere og ledere fra leverandørleddet i Familie- og dagtilbudsafdelingen. Det er dog muligt at indkalde fagpersoner ad hoc til møderne, hvis det vurderes relevant. Netværkene skal mødes otte gange årligt – med mulighed for at indkalde til ekstra møder, hvis der opstår konkrete sager med børn og unge, der vækker bekymring.

Myndighedssagsbehandlingen på området for udsatte børn og unge er forankret i Familierådgivningen. Familierådgivningen er opdelt i et modtageteam, hvor underretninger vurderes og behandles, samt tre teams – fordelt på distrikter – der varetager opgaven med udredning, opfølgning mv. Derudover er der som en del af Hvidovre Kommunes forebyggende tilbud til børn, unge og familier tilknyttet en familierådgiver til alle skoler og dagtilbud. Familierådgiveren er på skolen én dag om ugen, hvor det er muligt for både børn og familier samt medarbejdere på skoler og fritidshjem at få råd og vejledning. Rådgiverne i institutionerne har ikke bevillingskompetence til tilbud under § 11, stk. 3 eller efter kapitel 11 i serviceloven. Hvis der skal gives støtte til barnet, før der oprettes en sag, henvises barnet til tilbud, som fx åben anonym rådgivning, Cool kids, tilbud i sundhedsplejen mv.

Det beskrives i interview med både ledere og medarbejdere fra de forskellige underafdelinger i henholdsvis Familie- og Dagtilbudsafdelingen og Skole- og Klubafdelingen, at både de tværfaglige netværk samt funktionen med familierådgivere på skolerne og i dagtilbuddene er etableret og til en vis grad fungerer.

Når det fungerer, vurderes de tværfaglige netværk at bidrage til, at der hentes hjælp til – eller måske endda indgås konkrete aftaler om - hvordan man bedst muligt støtter op om et barn og familien, hvilket kan føre til, at det ikke bliver nødvendigt at sende en underretning. Det bliver dog samtidig beskrevet i interviewene, at der kan være udfordringer med at få alle de inviterede til at deltage på møderne. Det fortælles, at den enkelte medarbejder eller leder i en travl hverdag ikke altid prioriterer afholdelse eller deltagelse på møderne. Samtidig bliver det beskrevet, at der ikke er mulighed for at tage sager op på møderne, hvis der er en "åben sag" i Familierådgivningen. Hvis der først er oprettet en

sag i Familierådgivningen, er det op til Familierådgivningen at koordinere indsatsen. Denne koordinering sker uden om de tværfaglige netværk.

At Hvidovre Kommune har valgt at arbejde med Familierådgivere på alle skoler bliver på tværs af interviewene beskrevet positivt. Rådgiverne har mulighed for at give konkrete råd og vejledning til familier og børn, herunder vejledning om, hvilke muligheder for støtte, der findes i kommunen.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at de Tværfaglige netværk og Familierådgivningens rådgivere på skolerne bidrager til at understøtte samarbejdet om målgruppen på tværs af myndigheds- og almenområdet. De to initiativer er dog ikke fuldt ud implementeret og fungerer derfor ikke efter hensigten. Det er Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune med fordel kan sætte yderligere fokus på at implementere de tværfaglige strukturer som en fast og integreret del af medarbejdernes praksis.

Endelig er det Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune med fordel kan have fokus på, hvordan der kan foretages en løbende og systematisk opfølgning på, om særligt de tværfaglige netværk fører til de ønskede resultater.

| | |
|---|---|
| <p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none">• Der er oprettet tværfaglige netværk med det formål at sikre en tidlig og forebyggende indsats samt videndeling mellem faggrupper• Der er tilknyttet Familierådgivere til alle skoler og dagtilbud i kommunen | <p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none">• Der med fordel indsamles viden om, hvorvidt de iværksatte tiltag fører til de ønskede resultater• De tværfaglige netværk og rådgiverne på skolernes primære funktion er opsporing og i mindre grad på at koordinere egentlige indsatser• De tværfaglige netværksmøder prioriteres ikke altid af alle relevante medarbejdere |
|---|---|

Sagsbehandling

I arbejdet med at omstille indsatsen til at være tidligere forebyggende og mere effektiv er myndighedsområdet centralt.

En forebyggende praksis i sagsbehandlingen handler blandt andet om at sætte tidligt ind i problemudviklingen og om at tænke forebyggelse ind i alle led af sagsbehandlingen

Kapitlet fokuserer i forlængelse heraf på kommunens sagsbehandlingspraksis helt fra det tidlige kendskab og indgang i potentielle sager, til behandlingen af underretninger og inddragelsen af barn og familie i egen sag. Og videre til belysningen af barnets situation, til valget af støtte med passende intensitet, og til opfølgningen på progression i indsatsen med henblik på tilpasning af indsats.

I det følgende gennemgås temaerne *Tidlig indgang i sager og potentielle sager, Håndtering af underretninger, Inddragelse af barn, forældre og netværk, Støtte efter § 11 stk. 3, Den børnefaglige undersøgelse, Iværksættelse af indsats og Opfølgning.*

Opsummering og vurdering

Hvidovre Kommunes strategier og styringsdokumenter har et særskilt fokus på sagsbehandlingen, herunder hvordan sagsbehandlingen kan bidrage til at nå målsætningen om en tidligere forebyggende indsats. Socialstyrelsen vurderer, at dette er positivt, og at det kan bidrage til at styrke sagsbehandlingen yderligere.

Det er dog Socialstyrelsens vurdering, at Familierådgivningen i højere grad kunne inddrages tidligere og mere målrettet i de tilfælde, hvor der er tale om, at et barn er i risikogruppen, men hvor problemet endnu ikke er af en karakter, hvor det vurderes, at der skal sendes en underretning og derved oprettes en sag i Familierådgivningen. Det er endvidere Socialstyrelsens vurdering, at Hvidovre Kommune med fordel kan have fokus på at styrke samarbejdet mellem Børn og Velfærd og Kultur, Miljø og Vækst med henblik på at koordinere eventuelle indsatser på tværs af de to forvaltninger.

Analysen viser, at kommunen har udarbejdet en konkret og relevant arbejdsgangsbeskrivelse, der beskriver, hvad den enkelte rådgiver skal gøre fra modtagelsen af underretningen til afslutningen af sagen. Analysen viser endvidere, at arbejdsgangsbeskrivelsen er implementeret i det daglige arbejde. Samtidig viser analysen, at der i langt de fleste sagsforløb sker en hurtig og relevant sagsbehandling, fra underretningen modtages, til der iværksættes en foranstaltning.

Analysen peger således på, at Hvidovre Kommune handler hurtigt og relevant på indkomne underretninger og udarbejder kvalificerede børnefaglige undersøgelser, der indholdsmæssigt er tilfredsstillende, helhedsorienterede og inddragende i forhold til barnet og forældrene.

Analysen peger dog samtidigt på at kommunen fortsat har udviklingsmuligheder i forhold til sagsbehandlingen. Det drejer sig først og fremmest om, at Hvidovre Kommune med fordel kan have fokus på en mere systematisk inddragelse af det private netværk og af leverandørleddet i arbejdet med børnefaglige undersøgelser, både i forbindelse med udredningen og når der er iværksat støtte til barnet og familien.

Dernæst vurderer Socialstyrelsen, at kommunen med fordel kan være opmærksom på arbejdet med at iværksætte indsatser overfor børnene og de unge. Således viser analysen, at der blandt myndighedssagsbehandlerne ikke er et samlet overblik over de forskellige indsatser, der er til rådighed i kommunens tilbud, og at dette i nogle tilfælde betyder, at der kan gå tid med at matche barnet eller den unge med en konkret indsats. Socialstyrelsen vurderer endvidere, at det manglende overblik kan vanskeliggøre Familierådgivningens arbejde med målrettet at matche den konkrete indsats med det enkelte barn med det fokus at bringe barnet ned ad indsatstrappen.

Det anbefales overordnet, at:

- Familierådgivningen i højere grad inddrages i den tidlige og forebyggende indsats i almenområdet
- der sættes fokus på, hvordan samarbejdet med Kultur, Miljø og Vækst kan styrkes i forhold til at sikre en koordineret sagsbehandling og indsats i forhold til familien
- det sikres, at myndighedssagsbehandlerne har overblik over de forskellige tilbud i kommunen
- der sættes fokus på inddragelse af barnets og familiens netværk i både udredningsfasen og når indsatsen er iværksat
- der sættes fokus på, hvordan specialiseret viden i leverandørleddet kan inddrages i arbejdet med børnefaglige undersøgelser, for at kvalificere sagsbehandlernes arbejde med for eksempel sagsbelysning og matchning.

Tidlig indgang i sager og potentielle sager

En forudsætning for, at der kan sættes tidligere og mere forebyggende ind med støtte til børn og unge i en udsat position er, at fagpersonerne i kommunen kommer tidligt ind i et barns, ungs eller families problemudvikling, gerne allerede ved de første tegn på mistvivsel.

Der findes i Hvidovre Kommune en række muligheder for at iværksætte forskellige tilbud til børn og unge, der vurderes at være i risikogruppen. Disse tilbud kan iværksættes af fx PPR eller på den enkelte skole eller i den enkelte daginstitution og er således uafhængige af Familierådgivningens involvering. Myndighedsrådgiverne fra Familierådgivningen har mulighed for at give rådgivning og vejledning til fagprofessionelle via de

tværfaglige netværk og funktionen med Familierådgivere på skoler og daginstitutioner. Det fremgår af kommunens ansøgning om deltagelse i partnerskabsprojektet, at formålet med den fremskudte funktion på kort sigt er, at familierådgiverne kan sparre med personalet i almenområdet om børn og unge, som giver anledning til bekymring, at være tilgængelig for børn og forældre med henblik på at få rådgivning samt at kvalitetssikre de underretninger, som fremsendes. På lang sigt er formålet, at flere børn og unge støttes i almenområdet, før problemudviklingen fordrer, at der er behov for at involvere Familierådgivningen. Det er derfor også målet, at antallet af underretninger falder, samt at de underretninger, som modtages i Familierådgivningen, overvejende omhandler børn under 6 år.

Familierådgiverne har dog ikke mulighed for at tilbyde længerevarende rådgivningsforløb eller bevillige egentlig støtte efter servicelovens bestemmelser til barnet eller familien på baggrund af fx samtaler på skolerne. Hvis der skal iværksættes støtte, skal der rettes henvendelse til Familierådgivningen eller sendes en underretning.

Familierådgivningen er således ikke direkte involveret i potentielle sager, eller i de indsatser, som er iværksat i skoler eller daginstitutioner. Af interviewene fremgår det, at myndighedssagsbehandlere ikke har overblik over de forskellige indsatser, som man i almenområdet har mulighed for at iværksætte overfor børn og unge i risikogruppen, ligesom det beskrives, at myndighedssagsbehandlere ikke inddrages i indsatsen. Det betyder, ifølge interviewene med medarbejdere og ledere i almenområdet, at der er risiko for, at myndighedssagsbehandlere først bliver involveret, når problemerne har vokset sig så store, at man vurderer, at en underretning er nødvendig.

Analysen peger dog på, at de tværfaglige netværk kan bidrage til at understøtte en tidlig opsporing af børn og unge i risiko for at komme i mistrivsel. Af interviewene fremgår det, at de tværfaglige netværk bidrager til at kvalificere underretninger. Netværkene giver også Familierådgivningen mulighed for løbende at give sparring om, hvorvidt en eventuel problemstilling kan afhjælpes i Familierådgivningen. Derudover giver familierådgivernes deltagelse i netværkene mulighed for, at rådgiveren har et forhåndskendskab til barnet og familien, hvis der rettes henvendelse eller sendes en underretning. Dette kan bidrage til, at Familierådgivningen har mulighed for at sætte tidligt ind med støtte i forhold til barnets problemudvikling.

Analysen peger samtidig på, at Hvidovre Kommune med fordel kan sætte fokus på, om myndighedssagsbehandlere bliver brugt på den mest hensigtsmæssige måde i forhold til at sikre en tidlig og tværfaglig indsats i de sager, hvor man i almenområdet endnu ikke er så bekymrede, at der skal sendes en underretning. Af interviewene på tværs af medarbejder- og ledergrupperne fremgår det at Hvidovre Kommune er bekendt med disse udfordringer, og ønsker at videreudvikle det tværfaglige samarbejde, herunder styrke myndighedssagsbehandlernes rolle i den tidlige og forebyggende indsats.

Det beskrives på tværs af interviewene med medarbejdere i Familie- og dagtilbudsafdelingen samt Skole- og Klub afdelingen, at *iTIDE* er velkendt. Det beskrives dog samtidig, at der i mindre grad er en fælles forståelse af, hvornår et barn eller en ung er i risiko for socialt udsathed, selvom det er beskrevet i dokumentet. Det fremgår af interviewene, at det, manglende fælles forståelse af hvornår et barn er i risiko for socialt udsathed, kan

betyde, at først relativt sent i forløbet involverer Familierådgivningen. Særligt påpeges det, at det i forhold til de helt små børn opleves uhensigtsmæssigt, at man ikke løbende kan inddrage familierådgiverne i en konsultativ funktion, som fx ved deltagelse i møder med familien.

Analysen viser, at samarbejdet med forvaltningen Kultur, Miljø og Vækst, hvor blandt andet jobcenteret og ydelsescenteret for udsatte voksne er forankret, ikke altid fungerer hensigtsmæssigt i forhold til, om Familierådgivningen kan komme tidligt ind i sagerne. Det fremgår af interviewene, at der ikke altid er en systematisk opfølgning på, om der er børn i risikogruppen i de familier, som har en sag i fx jobcentret. Derudover beskrives det, at det ikke altid sikres, at forskellige tiltag eller indsatser koordineres, så de samlet set understøtter den ønskede udvikling i sagerne. Det fremgår af interviewet med ledere og medarbejdere fra Kultur, Miljø og vækst samt Familierådgivningen, at der er en lang række eksempler på, at samarbejdet lykkedes, men det beskrives, at det ofte er personafhængigt.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommunes fokus på de tværfaglige netværk og rådgivere på skolerne og i dagtilbuddene bidrager til, at rådgiverne har mulighed for at have et kendskab til børnene og de unge, før der oprettes en egentlig sag i Familierådgivningen. Det er dog samtidig Socialstyrelsens indtryk, at Familierådgivningen i højere grad kunne inddrages i egentlige konsultative forløb, så der både er fokus på råd og vejledning på et generelt niveau og i de konkrete sager, hvor medarbejdere i almenområdet er usikre på, om der behov for støtte i regi af Familierådgivningen.

Endeligt er det Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune med fordel kan have fokus på at styrke samarbejdet mellem Børn og Velfærd forvaltningen og Kultur, Miljø og Vækst forvaltningen med henblik på både at sikre fokus på, om der er børn og unge i risiko for socialt udsathed i de sager, som varetages af fx jobcenteret, samt i forhold til at koordinere eventuelle indsatser på tværs af de to forvaltninger.

| | |
|---|--|
| <p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none">• De tværfaglige netværk og rådgiverfunktionen på skoler og i daginstitutioner giver mulighed for tidlig opsporing og giver samtidig mulighed for, at rådgiverne kan rådgive om, hvorvidt en bekymring skal føre til en egentlig underretning | <p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none">• Myndighedssagsbehandlernes rolle i den tidlige og forebyggende indsats i potentielle sager kan styrkes• Der er ikke en fælles forståelse i almenområdet af, hvornår børn er i målgruppen for Familierådgivningens arbejde• Der er ikke i voksenområdet en systematisk opfølgning på, om der er børn og unge i risikogruppen i de sager, der er forankret der |
|---|--|

Håndtering af underretninger

Når kommunen modtager en underretning om et barn, er en relevant og hurtig reaktion på underretningen afgørende for, om der kan sættes hurtigt ind med eventuel støtte. En rettidig, målrettet og kvalificeret håndtering af underretningen er med til at sikre, at børn og unge med behov for særlig støtte hurtigt kan få den nødvendige hjælp.

I Hvidovre Kommune sendes alle underretninger til en modtageenhed via en administrativ medarbejder, der sikrer, at der sendes en kvittering for modtagelsen af underretningen.

Modtageenheden er ansvarlig for akutvurderingen, hvor det inden for 24 timer efter modtagelsen af underretningen skal vurderes, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger. Ankestyrelsens sagsgennemgang viser, at man i alle de målte sager inden for 24 timer efter modtagelse af en underretning vurderer, om der er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge. Gennemgangen af sager viser endvidere, at Hvidovre Kommune i de fleste sager sender kvitteringsbrev til underretter inden seks dage og indkalder i mange af sagerne til møde om en modtaget underretning. Endelig viser sagsgennemgangen, at Hvidovre Kommune sikrer en second opinion i de sager, hvor det er relevant.

Retningslinjerne viser, at den efterfølgende procedure er, at modtageenheden foretager en vurdering af, om barnet har behov for støtte efter servicelovens § 11. Er det tilfældet, er det rådgiverne i modtageenheden, der står for at iværksætte støtten. Hvis modtageenheden vurderer, at der skal foretages en børnefaglig undersøgelse, går sagen videre til rådgiverne i afdelingens øvrige teams.

Ankestyrelsens sagsgennemgang viser, at Hvidovre Kommune foretager relevante og tilstrækkelige faglige vurderinger, når der modtages en underretning. Dette gælder både i forbindelse med tilbud om støtte efter servicelovens § 11, stk. 3 samt afgørelser om at udarbejde en børnefaglig undersøgelse.

Det fremgår af analysen, at der ikke arbejdes ud fra fælles retningslinjer for, hvordan man skal vurdere en underretning. Måden at sikre ensartethed på er, at medarbejderne i modtageteamet løbende drøfter indbyrdes og med deres leder, hvordan man skal forholde sig i de sager, hvor der kan opstå tvivl. Derudover deltager en faglig konsulent på de ugentlige gruppemøder, hvor der er mulighed for at drøfte eventuelle tvivlsspørgsmål. Det fremgår af interviewene, at denne dialogbaserede tilgang til, hvordan man vurderer en underretning opleves positivt, men der italesættes dog samtidig en bekymring for, at arbejdet kan blive personafhængigt. Konkret bliver det i et interview nævnt, at det vil være svært for en medarbejder fra et andet team at overtage opgaven i modtageteamet.

Det fremgår af interviewene, at der kan være enkelte sager, hvor medarbejderne, der skal udarbejde den børnefaglige undersøgelse ikke altid er enige i den vurdering, der foretages i modtageenheden. Men det understreges, at dette hører til sjældenhederne,

og at der grundlæggende er enighed i de beslutninger, som træffes i modtageteamet, om det videre sagsforløb.

Sagsgennemgangen viser, at Hvidovre Kommune i de fleste sager orienterer en faglig underretter om, hvorvidt underretningen har ført til igangsættelse af en undersøgelse eller iværksættelse af foranstaltninger. I nogle sager orienteres den faglige underretter skriftligt, mens faglig underretter i de fleste sager deltager i underretningsmødet og i den forbindelse orienteres om det videre forløb. Der er dog få eksempler på, at en faglig underretter ikke modtager en orientering, som beskrevet ovenfor.

Det blev i 2012 besluttet, at Hvidovre Kommune årligt skal lave opfølgninger på, hvor mange underretninger, der kommer ind til Familierådgivningen, hvad grunden til underretningerne har været og hvilke faggrupper, der sender underretningerne. Opfølgningen viderefremmes til politikerne.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at dette fokus på hvem der sender underretninger, og hvad grunden til underretningen er, giver en god mulighed for som kommune at udvikle relevante tilbud til målgruppen, hvis det viser sig, at der fx er særlige problemstillinger, der går igen i underretningerne. Der er dog i opfølgningen ikke fokus på, om der eventuelt er en forskel på, hvor mange eller hvor få underretninger, der kommer fra fx de forskellige distrikter eller skoler. Det er Socialstyrelsens indtryk, at ved at udvide opfølgningen til også at have dette fokus, vil det være muligt i endnu højere grad at udvikle tilbud og eventuel støtte til skoler eller områder, hvorfra der sendes mange underretninger.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune håndterer underretninger på en hensigtsmæssig måde. Dog bemærker Socialstyrelsen, at der bliver italesat en bekymring for, om det bliver personafhængigt, da der ikke er klare beskrivelser af, hvornår en bekymring for et barn eller en ung skal føre til fx et § 11, stk. 3 forløb eller der skal startes en børnefaglig undersøgelse.

| | |
|---|--|
| Styrker: <ul style="list-style-type: none">• Håndteringen af underretninger er relevant og rettidig. | Udviklingspunkter: <ul style="list-style-type: none">• Der kan være en risiko for, at håndteringen af underretninger bliver personafhængig. |
|---|--|

Inddragelse af barn, familie og netværk

Et centralt punkt i en styrket indsats for et barn i en udsat position eller i risiko herfor er, at barnet, familien og netværket involveres i støtten og tilrettelæggelsen af den. Inddragelsen er med til at tydeliggøre barnets og familiens perspektiv, bidrage til familie og barns motivation og ejerskab for deres forløb, og understøtter dermed et bedre sagsforløb og bedre løsninger for barnet. Og så giver det mulighed for at bruge netværket omkring barnet aktivt som en del af løsningen.

I Hvidovre Kommunes politikker og strategier på børne- og ungeområdet er der fokus på inddragelse af barnet, den unge og familien. Det ses ved, at det beskrives, at alle familier besidder ressourcer, og at ansvaret for barnets udvikling og trivsel ligger hos familien. Derudover er det i kommunens *Håndbog for sagsbehandlingen* beskrevet, hvad der som minimum forventes af sagsbehandlerne i forhold til inddragelse af barn af forældre. Det fremgår, at der i forbindelse med en børnefaglig undersøgelse som minimum skal afholdes en forældresamtale og en samtale med barnet. Det beskrives, at der skal afholdes børnesamtale og samtaler med familien i forbindelse med opfølgning på en foranstaltning. Det er ikke beskrevet i håndbogen, hvordan og i hvilket omfang det øvrige netværk skal inddrages, udover at der skal indhentes statusudtalelser fra fx skolen eller daginstitutionen.

Af interviewene fremgår det, at kommunen ikke anvender en fast metode til inddragelse af barnet, familien og det øvrige netværk. Det beskrives dog, at der ofte afholdes netværksmøder, og der på disse tages udgangspunkt i elementer fra Signs of Safety, når barnet og familien inddrages, til at vurdere, hvad der fungerer og hvor der er udfordringer – og i lige så høj grad i forhold til at formulere konkrete aftaler om, hvad der skal gøres, og hvem der skal gøre det. Det fremgår, at afholdelsen af netværksmøder primært sker, når der er iværksat en foranstaltning og i mindre grad i udredningsfasen. Det beskrives endvidere, at det vurderes fra sag til sag, hvordan og i hvilket omfang (udover det fastsatte minimum) det er relevant at inddrage de forskellige personer.

Ankestyrelsens sagsgennemgang peger på, at kommunen i vid udstrækning inddrager barn og familie. Således fremgår det af sagsgennemgangen, at Hvidovre Kommune i alle de sager, hvor det er relevant, i høj eller i nogen grad inddrager barnet eller den unge og forældrene i relevant og tilstrækkeligt omfang. Ankestyrelsens sagsgennemgang viser, at inddragelsen af barnet eller den unge ses foretaget dels ved samtale(r) med barnet eller den unge, dels ved at barnet eller den unge deltager i møder, herunder netværksmøder. I nogle sager er der tale om en enkelt samtale med barnet eller den unge og i andre sager er der løbende og måske også tæt kontakt med barnet eller den unge. Inddragelsen af forældre sker oftest ved forældrenes deltagelse på underretnings-, status- og netværksmøder.

Et helt så positivt billede viser sagsgennemgangen ikke, når der er tale om inddragelse af det øvrige private netværk, såsom bedsteforældre og venner af familien. Inddragelse af det private netværk kan være et vigtigt grundlag for at nå formålet med den iværksatte indsats. Inddragelsen kan sikre, at netværkets viden om barnet eller den unge afdækkes grundigt, da netværkspersoner ofte har stor viden om barnets eller den unges og familiens problemer. Samtidig kan inddragelsen være med til at sikre, at de ressourcer, der er i netværket, inddrages i løsningen af barnet eller den unges problemer. Sagsgennemgangen viser, at det private netværk generelt ikke er beskrevet i særlig høj grad i sagerne. I nogle sager er det, på baggrund af forældrenes oplysninger anført, at der ikke er (ret mange) ressourcer i netværket, uden at dette er nærmere undersøgt eller beskrevet. I andre sager er det slet ikke beskrevet, om der er et netværk. Endelig er der flere eksempler på, at det ikke er vurderet relevant at afdække, om der er et netværk.

Ankestyrelsens sagsgennemgang understøttes af interviewene. Således beskrives det i interviewene, at det ofte kan være meget ressourcekrævende at afdække det øvrige private netværk. Samtidig beskrives det, at det til tider kan være uoverskueligt for både familie og familierådgiveren at holde styr på de mange oplysninger og holdninger til problemets omfang og karakter, når der er mange parter involveret i sagsbehandlingen.

Et andet billede tegner sig dog, når det gælder det professionelle netværk. Her viser Ankestyrelsens sagsgennemgang, at Hvidovre Kommune i sagsbehandlingen i vidt omfang samarbejder med eksempelvis børnehave, skole, PPR, UU-vejleder, SSP og sundhedsvæsenet, herunder psykiatrien. Målingen viser, at der i de gennemgåede sager inddrages de relevante fagprofessionelle, der har kendskab til barnet eller den unge eller forældrene. Inddragelsen sker ved, at de fagprofessionelle deltager i møder om barnet eller den unge, herunder underretningsmøder, netværksmøder, statusmøder og tværfaglige møder. Desuden udarbejder de skriftlige udtalelser. I et par af de gennemgåede sager vurderer Ankestyrelsen, at der alene er indhentet en skriftlig redegørelse fra for eksempel skolen, hvor Hvidovre Kommunen med fordel kunne have etableret et egentligt samarbejde.

I interviewene med medarbejdere og ledere i almenområdet beskrives det, at der indkaldes til underretnings- og netværksmøder. Det beskrives, at det, når det sker, bidrager til, at alle relevante parter trækker i samme retning, og det beskrives, at barnet og forældrene oplever en koordineret indsats. Det fremgår dog samtidig, at der er et ønske om, at inddragelsen sker oftere og mere systematisk. Det fremhæves, at det særligt er, når der er sat en foranstaltning i gang, at medarbejdere i almenområdet oplever, at de i mindre grad involveres og inddrages i sagsbehandlingen. Der er oftest tale om, at der indhentes statusudtalelser og i mindre grad deltagelse på egentlige møder.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune i høj grad har fokus på inddragelse af barnet og familien i sagsbehandlingen. Det er samtidig Socialstyrelsens vurdering, at Hvidovre Kommune med fordel kan have fokus på mere systematisk at inddrage både det øvrige private netværk og det professionelle netværk. Både i udredningsfasen og når der er iværksat en foranstaltning. Dette for at sikre, at alle relevante parter bidrager til opgaveløsningen og har en fælles forståelse af, hvad der skal gøres.

| Styrker: | Udviklingspunkter: |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Der er fokus på inddragelse af barn og familie, og det fremgår af de skriftlige retningslinjer, hvordan og hvor ofte det som minimum skal ske • Ankestyrelsens gennemgang viser, at barnet og familien inddrages i høj grad | <ul style="list-style-type: none"> • Det bør i højere grad afklares, om barnets øvrige private netværk kan inddrages i støtten • Hvidovre Kommune kan med fordel have fokus på, hvordan det professionelle netværk kan inddrages yderligere og mere systematisk i sagsbehandlingen, fx ved |

| | |
|--|-------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Sagsmålingen viser, at der i flere sager er løbende og kontinuerlig kontakt og inddragelse af barnet | indførelsen af inddragende metoder. |
|--|-------------------------------------|

Støtte efter § 11 stk. 3

For at kunne sikre en tidligere forebyggende indsats for børn og unge i en social udsat position, er der behov for at sætte ind med støtte tidligt i problemudviklingen. Med lovændringen i oktober 2014 formuleredes servicelovens § 11 som en egentlig forebyggelsesparagraf. Med § 11, stk. 3 har kommunerne således mulighed for at visitere til en tidlig og forebyggende indsats til børn, unge og familier med konkrete og afgrænsede problemstillinger. Dette skaber et godt afsæt for at tage hånd om problemerne tidligt i forløbet og forebygge en potentiel eskalering af problemstillingerne.

Hvidovre Kommune har ikke skriftlige retningslinjer for, hvornår man skal iværksætte støtte efter § 11, stk. 3. Det er modtageteamet, der vurderer de enkelte underretninger eller henvendelser og beslutter, om der skal iværksættes støtte efter § 11, stk. 3. Det fremgår af interviewene, at vurderingen af, om der skal iværksættes støtte efter paragraffen ofte sker ved en vurdering af, om problemet er afgrænset, som defineret i lovgivningen, og om der vil være behov for opfølgning på, om støtten fører til de ønskede resultater. Det beskrives i interviewene, at medarbejderne i modtageteamet kan få sparring fra Familierådgivningens konsulenter, hvis der er usikkerhed om, hvorvidt det er tilstrækkeligt med støtte efter § 11, stk. 3.

Ankestyrelsen beskriver i sagsgennemgangen, at Ankestyrelsen er enig i Hvidovre Kommunes vurderinger af, om der skal iværksættes støtte efter § 11, stk. 3 i de gennemgåede sager. Ankestyrelsen har ikke haft mulighed for at vurdere, om indsatserne effektueres i rimelig tid efter beslutningen er truffet, da sagen lukkes i familierådgivningen, når beslutningen om støtte er truffet. At sagerne lukkes er ifølge interviewene i overensstemmelse med retningslinjerne herfor, som udstukket af ledelsen og den gennemgåede praksis. Tanken er, at dette bidrager til at skærpe medarbejdernes fokus på, om støtte efter § 11, stk. 3 er nok til at afhjælpe problemet. Det beskrives i interviewene, at hvis rådgiverne i modtagelsen vurderer, at der vil være behov for at følge sagen tæt, skal der højst sandsynligt udarbejdes en børnefaglig undersøgelse.

Det fremgår af interviewene, at det primært er kommunens familiehus, Poppelgården, der benyttes, når der iværksættes støtte efter § 11, stk. 3. Det fremgår endvidere, at der er truffet en beslutning om, at der som udgangspunkt gives op til 10 samtaler i familiehuset. Hvis familiehuset vurderer, at støtten ikke er nok til at løse problemstillingen, skal der rettes henvendelse til modtageteamet, der så kan træffe afgørelse om at påbegynde en børnefaglig undersøgelse.

Analysen viser, at der ikke følges op på, om den nuværende praksis for brugen af § 11, stk. 3, fører til de ønskede resultater. Der findes således ikke viden om, hvor mange sager, der genåbnes, fordi man på fx Poppelgården ikke har været enig i vurderingen af

problemets karakter eller omfang. Det beskrives i interviewene, at der er planer om fremadrettet at indsamle data om netop dette for at sikre, at der gives den relevante støtte. Der følges heller ikke op på, hvor mange underretninger og henvendelser, der fører til støtte efter § 11, stk. 3..

Det er Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune har fokus på at benytte § 11, stk. 3. til at tilbyde en tidlig og forebyggende støtte. Det er samtidig Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune med fordel kan have fokus på en mere systematisk opfølgning på, om støtten fører til de ønskede resultater. En måde at gøre dette på kan eksempelvis være at følge op på, hvor ofte eksempelvis Poppelgården retter henvendelse om, at den iværksatte støtte ikke er tilstrækkelig. I forlængelse af dette er det Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune med fordel kan se på, hvilken type af støtte, der kan gives efter § 11, stk. 3.

| | |
|---|--|
| <p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ankestyrelsen er enig i kommunens vurdering af, om der skal bevilges støtte efter § 11, stk. 3. i de gennemgåede sager • Af interviewene fremgår det, at der er fokus på at bruge bestemmelsen til at iværksætte støtte • Modtagerteamet har mulighed for sparring fra konsulenter i tvivlsspørgsmål | <p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvidovre Kommune følger ikke systematisk op på, om den nuværende praksis fører til de ønskede resultater. • Har fokus på at sikre, at der er findes de rette tilbud, der kan gives efter § 11, stk. 3. |
|---|--|

Den børnefaglige undersøgelse

Den børnefaglige undersøgelse skal gennemføres, når der er grundlag for at antage, at et barn eller ung har behov for særlig støtte. En kvalificeret børnefaglig undersøgelse, der systematisk og helhedsorienteret afdækker barnets og familiens behov og ressourcer, er en forudsætning for at kunne sætte ind med rette indsats og tilrettelægge forløbet med fokus på at forebygge, at problemer forværres. For at styrke matchet og understøtte, at barnets forskellige behov håndteres med de rette kompetencer, er det endvidere vigtigt, at der i den børnefaglige undersøgelse sker en tværfaglig belysning ved inddragelse af relevante faglige kompetencer.

Som beskrevet er det medarbejderne i modtagelsen, der træffer afgørelse om, hvorvidt der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse. Når dette sker, sendes sagen til en rådgiver, der derefter gennemfører undersøgelsen. Der er ikke nedskrevne retningslinjer for, hvordan vurderingen skal foregå, men der er velbeskrevne retningslinjer for selve udredningsprocessen i *Håndbog for sagsbehandlingen*, herunder hvilke oplysning-

ger, der skal indhentes, hvad der skal dokumenteres på sagen, og hvad den enkelte rådgiver skal være opmærksom på i forhold til forældre og børns rettigheder i forbindelse med en undersøgelse.

Det fremgår af Ankestyrelsens sagsgennemgang, at Hvidovre Kommune i de fleste af de gennemgåede sager udarbejder børnefaglige undersøgelser før, der træffes afgørelse om en foranstaltning. Sagsgennemgangen viser endvidere, at de udarbejdede børnefaglige undersøgelser indholdsmæssigt er tilfredsstillende, og i vidt omfang indeholder en beskrivelse af blandt andet de seks forhold: Barnets eller den unges udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold og venskaber samt andre relevante forhold. Endvidere indeholder alle undersøgelserne en begrundet stillingtagen til, om der skal iværksættes en foranstaltning og i givet fald hvilken. I de fleste sager opfylder undersøgelserne således lovkravene til en børnefaglig undersøgelse.

Ankestyrelsen har i forbindelse med sagsgennemgangen dog også konstateret, at fire måneders fristen for udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse ikke er overholdt i over halvdelen af de sager, hvor der er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse. I de fleste af disse sager er fristen overskredet med mellem én og ti måneder. I én sag, hvor der er bekymring for en ung gennem flere år, og hvor der har været iværksat kontaktperson, skulle der være udarbejdet en børnefaglig undersøgelse flere år før den aktuelle anbringelse.

Det fremgår af interviewene med rådgiverne, at retningslinjerne i *Håndbog for sagsbehandling* for inddragelse af forældre og barn følges i forbindelse med undersøgelsen.

Også øvrige sektorområder involveres i sagsbelysningen, hvor sagsgennemgangen viser, at kommunen i størstedelen af de gennemgående sager har haft et relevant og tilstrækkeligt samarbejde for så vidt angår samarbejde internt i forvaltningen, mellem forvaltninger og i relation til skole, PPR, sundhedsvæsen mv. Af interviewene med rådgiverne fremgår det, at der i vidt omfang indhentes statusudtalelser fra de relevante fagpersoner, mens der i mindre grad er praksis for, at der indkaldes til egentlige netværksmøder i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse.

Ifølge interviewene er der eksempler på, at de specialiserede kompetencer fra leverandørsiden er inddraget i forbindelse med udredningen i den børnefaglige undersøgelse. Det fremgår dog også af interviewene med både rådgivere og medarbejdere fra leverandørleddet, at inddragelsen af leverandørleddet ikke er en systematiseret praksis. Leverandører udtrykker i interviewene ønske om i højere grad at kunne bidrage til at kvalificere udredningen.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune udarbejder kvalificerede børnefaglige undersøgelser, der er indholdsmæssigt tilfredsstillende, helhedsorienterede og inddragende i forhold til barnet og forældrene. Der er gennemgående fokus på tværfaglig belysning, hvor rådgiverne indhenter statusudtalelser og i nogle tilfælde indkalder til netværksmøder i forhold til afdækningen af barnets behov og ressourcer. Analysen peger også på, at en mere systematisk inddragelse af leverandørleddet i udredningen kan overvejes. Derudover er det Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune med fordel kan have fokus på, hvordan det øvrige private netværk inddrages i udredningsforløbet.

Analysen viser endvidere, at Hvidovre Kommune kan være udfordret i forhold til overholdelsen af tidsfristerne for den børnefaglige undersøgelse. Socialstyrelsen indtryk er, at Hvidovre Kommune bør have et særligt fokus på denne problemstilling, da langvarige undersøgelsesforløb kan have en række negative konsekvenser i forhold til at sikre en tidlig og rettidig indsats.

| | |
|---|---|
| <p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Håndbog for sagsbehandlingen</i> er konkret og velbeskrevet i forhold til de enkelte sagsskridt, der skal foretages i forbindelse med en undersøgelse • Ankestyrelsen vurderer, at undersøgelserne indholdsmæssigt er tilfredsstillende • Undersøgelserne indeholder i vidt omfang en beskrivelse af de relevante forhold • Undersøgelserne indeholder en begrundet stillingtagen til, om der skal iværksættes en foranstaltning og i givet fald hvilken • Der er fokus på at inddrage børn og familie og indhente udtalelser fra relevante aktører | <p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvidovre Kommune er i nogle tilfælde udfordret i forhold til at overholde tidsfristen for de børnefaglige undersøgelser • Der er ikke en systematiseret inddragelse af medarbejdere fra leverandørledet i forbindelse med undersøgelsen • Det private netværk inddrages ikke systematisk i forbindelse med undersøgelsen |
|---|---|

Iværksættelse af indsats

En central del af en mere forebyggende og effektiv indsats for socialt udsatte børn og unge er, at der sættes ind med den rette indsats – første gang. At foretage det rette match mellem barn og foranstaltning forudsætter kendskab til kommunens vifte af tilbud, og at valget af tilbud bygger på viden fra den børnefaglige undersøgelse. Når matchet er fundet, er det vigtigt at kunne sætte hurtigt i gang, så problemer ikke eskaleres yderligere. Ligeledes er det centralt allerede fra starten at planlægge varigheden af en given indsats, og hvad det videre forløb herefter kan være. Dette for at sikre fokus på, at barnet eller den unge bringes ned af insatstrappen, og så tæt på en normal hverdag som muligt.

Hvidovre Kommune har en lang række forskellige tilbud til udsatte børn og unge. Der findes på kommunens hjemmesider en række beskrivelser af de forskellige indsatser på

fx Poppelgården. Der er således meget information at holde sig for øje for myndighedsrådgiverne, hvis opgave det er at sikre, at matchet mellem barn og foranstaltning er optimalt. Det fremgår af interviewene, at dette overblik ikke altid er til stede hos de enkelte rådgivere. Det beskrives, at man i rådgivergruppen har en overordnet viden om typen af indsatser blandt de forskellige leverandører, men der er ikke altid en specifik viden om indholdet i den konkrete indsats, som fx familiebehandling.

Ifølge interviewene med medarbejdere i Familierådgivningen er det praksis, at familierådgiverne udarbejder handleplanen i samarbejde med barnet og familien, hvorefter der tages stilling til, hvilken type af foranstaltning (med mindre, der er tale om anbringelser) der skal iværksættes. Dette kan ske ved såkaldte opstartsmøder, hvor først rådgiver og leverandør mødes, hvorefter der afholdes møde med barnet og familien om foranstaltningen. Det fremgår af interviewene, at familierådgiverne opstiller målene i handleplanen og udstikker de mere overordnede retningslinjer, mens det ofte er leverandøren i samarbejde med barn og familie, der definerer den konkrete indsats og eventuelt udarbejder en egentlig behandlingsplan.

Sagsgennemgangen viser, at Hvidovre Kommune i vidt omfang udarbejder handleplaner i foranstaltningssagerne, inden der træffes afgørelse. Kun i én sag foreligger der ingen handleplan. Indholdet i handleplanerne vurderes til i høj grad at være tilfredsstillende, idet der er angivet formål med foranstaltningen, hvilken type af indsats, der vurderes nødvendig for at opnå formålet med indsatsen, samt konkrete mål for indsatsen. Målingen viser derved, at der er en god forudsætning for at vælge den relevante foranstaltning og følge op på, om målene nås. Det fremgår dog også af sagsgennemgangen, at Hvidovre Kommune har et udviklingspotentiale i forhold til at beskrive den forventede varighed af foranstaltninger.

Hvis der er tale om, at der skal iværksættes en anbringelse, bevilges efterværn eller vælges et tilbud, der ligger uden for kommunens tilbudsvifte, skal sagen behandles af et visitationsudvalg. I udvalget sidder ledere fra både myndighedsområdet og leverandørledet. Det fremgår af kommunens anbringelsesgrundlag, at anbringelser så vidt muligt skal være tidsbegrænsede, og der skal være fokus på, om det er muligt at anbringe i netværket eller i plejefamilier i stedet for at anbringe på døgninstitutioner eller på opholdssteder. Af interviewene fremgår det, at visitationsudvalget i høj grad bidrager til at sikre dette fokus, men at det kan være vanskeligt at leve op til målsætningerne. Som eksempel på en grund til dette nævnes, at der er mangel på plejefamilier i kommunen, og det er vanskeligt at rekruttere nye plejefamilier.

I tilfælde af akutanbringelser fremgår det endvidere af interviewet med medarbejdere og ledere fra kommunens døgninstitutioner, at der tidligere har været en praksis for, at anbringelsen sker der, hvor der plads. Endvidere fremgår det af interviewene, at dette har betydet, at barnet eller den unge blev det sted, hvor det var akutanbragt.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune med fordel kan have fokus på, hvordan Familierådgivningen i højere grad har overblik over, hvilke tilbud der findes i kommunen, og hvordan de enkelte tilbud bidrager til at løse de udfordringer, som den børnefaglige undersøgelse har udredt.

I forhold til anbringelser af børn og unge er det Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune skal have fokus på, hvordan akutanbringelser bedst håndteres, herunder hvordan det sikres, at den valgte institution matcher barnets behov.

| | |
|---|---|
| <p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none">• De udarbejdede handleplaner er relevante og indeholder målbare mål• I en lang række af de målte sager effektueres afgørelserne hurtigt. | <p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none">• Familierådgiverne har ikke et samlet overblik over kommunens tilbud, og hvilke opgaver de enkelte tilbud kan løse• Den nuværende praksis for akutanbringelser kan være i modstrid med kommunens ønske om at anbringe barnet det sted, der bedst modsvarer barnets behov |
|---|---|

Opfølgning

En væsentlig forudsætning for at kunne arbejde systematisk på at bringe barnet eller den unge ned ad indsatsrampen og tættere på en så normal hverdag som muligt, er hyppigere opfølgning og tættere kontakt til barnet, den unge og familien. Dette både fordi det styrker rådgiverens kendskab til barnet og familien, og dermed kvalificerer sagsbehandlingen af forløbet. Og fordi det danner grundlag for at foretage løbende tilpasninger af indsatsen i takt med barnets udvikling og indsatsens resultater.

I Hvidovre Kommune er det sagsbehandleren, der har gennemført den børnefaglige undersøgelse og udarbejdet handleplanen, der står for opfølgningen på foranstaltningen.

Der er ikke beskrevet egentlige retningslinjer for, hvordan opfølgningen skal foregå, herunder hvilke personer fra både det professionelle og private netværk (udover leverandøren af indsatsen), der skal inddrages i opfølgningen. Det fremgår af interviewene, at det vurderes fra gang til gang, hvem det vil være relevant at indkalde til et opfølgningsmøde. Det fremgår også af interviewene, at der kan være stor forskel på, om rådgiverne løbende har kontakt til leverandøren af indsatsen.

Sagsgennemgangen viser, at Hvidovre Kommune i de fleste sager foretager opfølgning i foranstaltningssagerne, typisk ved at afholde opfølgningsmøder, men der holdes også statusmøder, netværksmøder eller tværfaglige møder, ligesom der tales med forældrene. I sager om anbringelse vurderes det, at kommunen taler med barnet eller den unge i det omfang, det er relevant. I en sag er der løbende kontakt med familien og anbringelsesstedet, og i en anden sag indhenter kommunen udtalelse fra for eksempel opholdsstedet før mødet, hvilket kan give et godt grundlag for drøftelse på mødet. Det fremgår dog også af sagsgennemgangen, at der i en række sager går for lang tid, før der følges op i sagerne.

Interviewene peger på, at opfølgningerne tager udgangspunkt i den unge eller barnets handleplan. Ifølge rådgiverne bruges handleplanerne som aktive styringsredskaber, der giver basis for kvalificerede justeringer af både mål og indhold i indsatsen.

Af interviewene med leverandørerne fremgår det, at det opleves, at der er fokus på at følge løbende op på en foranstaltning. Det fremgår samtidig, at rådgiverne har fokus på at tale med barnet i forbindelse med opfølgningen. Det fremgår dog også, at der kan være tale om forskellig praksis fra rådgiver til rådgiver, særligt i forhold til hvor hyppigt der foretages opfølgning i sagerne, og hvor let det er at komme i kontakt med den enkelte rådgiver.

Den samme beskrivelse findes i interviewene med medarbejdere og ledere fra almenområdet. Det fremgår således af interviewene, at der er stor forskel på, om man har oplevet sig inddraget i opfølgningen på en given foranstaltning.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at Hvidovre Kommune har fokus på at lave opfølgninger i sagerne. Det er dog samtidig Socialstyrelsens vurdering, at Hvidovre Kommune skal have fokus på, hvornår og hvor ofte opfølgningen gennemføres, og hvem der er relevante personer at indhente udtalelser fra og eventuelt invitere med på et egentligt opfølgnings- eller statusmøde. Socialstyrelsen vurderer, at Hvidovre Kommune derved kan sikre, at alle relevante parter løbende kan koordinere indsatserne og bidrage til opgaveløsningen.

| | |
|---|--|
| <p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none">• Sagsgennemgangen viser, at der gennemføres den lovpligtige opfølgning i langt de fleste sager• Sagsgennemgangen viser, at der indhentes relevante statusudtalelser | <p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none">• Sagsgennemgangen viser, at der i nogle sager går for lang tid mellem opfølgningerne• Hvidovre Kommune kan med fordel have fokus på, hvordan de relevante personer systematisk inddrages i opfølgningen i forhold til at sikre en koordineret indsats• Der kan med fordel sættes fokus på, hvordan og hvor ofte opfølgningen gennemføres med fokus på en bevægelse ned ad indsatsstappen. |
|---|--|

Den kommunale indsatsvifte

En omlægning til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats kræver foruden ændringer i sagsbehandlingspraksis, også at viften af indsatser i kommunen tilrettelægges med et forebyggende sigte – det gælder både de tiltag, der foregår i almenområdet, og de indsatser der retter sig mod børn og unge, der har behov for særlig støtte efter serviceloven.

En tidligere forebyggende indsats fordrer, at man i almenområdet ser og reagerer på børn og unge, der ikke trives, og som kan være i risiko for social udsathed. Der til kræver det en bred og kompetent vifte af indsatser, der arbejder i hverdagslivets rammer og understøtter progression og mulighed for løbende tilpasning af indsatsen i takt med udviklingen.

Kapitlet fokuserer i forlængelse heraf på, hvordan man i Hvidovre Kommunes arbejder med opsporing af børn og unge i risiko, og på hvordan der i almenområdet støttes op både om risikogruppen og om de børn og unge, der sideløbende modtager støtte efter serviceloven. Dernæst stilles skarpt på udbuddet af tilbud på det specialiserede område, og på om tilbuddene er gearret til en forebyggende praksis.

I det følgende gennemgås temaerne *Opsporing, Støtte i det almene miljø og Tilbud på det specialiserede område*.

Opsummering og vurdering

Det er Socialstyrelsens vurdering, at Hvidovre Kommune har etableret et godt udgangspunkt for en velfungerende kommunal indsatsvifte. Det er dog også SOS vurdering, at der fortsat ligger et stort potentiale for videreudvikling af indsatsviften og koordination af tilbuddene med fokus på en tidligere forebyggende indsats for socialt udsatte børn og unge i kommunen.

Hvidovre Kommune har politisk fokus på opsporing af børn og unge i en socialt udsat position, hvilket understøttes gennem medarbejdernes kontinuerlige indføring i kommunens indsatsmodel *iTIDE*. Derudover har kommunen sat fokus på samarbejdet om målgruppen på tværs af Familierådgivningen og almenområdet gennem tværfaglige netværk og ordninger med Familierådgivere på skoler og i dagtilbud. Analysen peger dog samtidig på et behov for en bedre koordinering af deltagerkredsen og ensretning i de tværfaglige netværk, ligesom analysen også peger på et behov for at styrke en systematisk opsporing af børn og unge med særlige behov for støtte eller i risiko.

I almenområdet består den tidlige indsats for målgruppen, dels af en række indsatser i almenregi, fx Cool Kids, dels af samarbejdet med Familierådgivningen, hvor almenområdet bidrager med statusudtalelser. Analysen peger dog på, at der er potentiale for at styrke koordinering og samarbejde mellem indsatserne i almenmiljøet og Familieråd-

givningens arbejde med udsatte børn og unge. Også i forhold til de specialiserede tilbuds kompetencer vil et styrket og mere formaliseret samarbejde med de almene aktører kunne højne det forebyggende arbejde med udsatte børn og unge i det almene miljø. Endvidere er der behov for at styrke det fælles sprog om social udsathed og understøtte en fælles forståelse af, hvornår et barn er i risiko.

Familie- og Dagtilbudsafdelingen har en bred vifte af tilbud til socialt udsatte børn og unge. Men analysen peger på, at der er behov for præcisering af målgruppen samt en afgrænsning og sammenhæng tilbuddene imellem, ligesom et systematisk fokus på progression og tilpasning af indsatserne til forskellige målgrupper er en udfordring. Derudover peger analysen på, at der ligger et udviklingspotentialer i at sætte fokus på, hvordan man sikrer anbragte børn og unges deltagelse i et hverdagslivs skole og fritidsaktiviteter.

Det anbefales overordnet at:

- der sker en systematisering af opsporingspraksissen fx ved inddragelse af redskaber til systematisk opsporing der kan opfange og dokumentere signaler og bekymringer fra børn, der ikke trives og som har brug for støtte.
- der sættes fokus på at styrke det fælles sprog med fokus på kriterier for social udsathed blandt udsatte børn og unge på tværs af myndighed og almenområdet
- der etableres en systematisering og ensretning i afholdelsen af de tværfaglige netværk, samt at sundhedsplejen inddrages i netværket
- der sættes fokus på at styrke styringsgrundlaget for tilbudsviften for målgruppen, herunder målgruppe- og tilbudsbeskrivelse
- der udvikles et formaliseret samarbejde mellem de specialiserede tilbud og almenområdet, så man styrker muligheden for at almenområdet kan trække på de specialiserede kompetencer, som ligger på tilbudssiden i kommunen. Det kunne fx ske ved at inddragelse af specialiserede tilbud i netværksmøderne.
- der sættes fokus på, at anbragte børn og unge får bedre muligheder for at deltage i et hverdagsliv på fx en almindelig folkeskole.

Opsporing

En forudsætning for at kunne sætte tidligt ind med den rette indsats for børn og unge i en socialt udsat position er, at børnene opspores tidligt i problemudviklingen, dvs. når de er *i risiko*. For at styrke opsporingen skal de professionelle, der er i daglig kontakt med kommunens børn og unge, have de nødvendige kompetencer til at genkende tidlige tegn på social udsathed og vide, hvordan de skal reagere herpå.

Hvidovre Kommune har udviklet en indsatsmodel *iTIDE* for børn og unge med særlige behov. *iTIDE* henvender sig til alt personale, som møder børn professionelt i det daglige. *iTIDE* beskriver, hvilke tegn og signaler, man skal være opmærksom på ved mistrivsel

hos børn og unge, brugen af tværfaglige netværk og eksemplificerer handleveje ved forskellige grader af bekymring. Det fremgår af interviewene med lederne af dagtilbud, skoler og SFO, at flere fagpersoner fra almenområdet har været engageret i udarbejdelsen af indsatsmodellen, og det fortælles ligeledes, at der jævnligt afholdes workshops med fokus på indsatsmodellen *iTIDE* for nye medarbejdere i kommunen.

Der har således været gjort flere tiltag til både inddragelse i udarbejdelse og formidling af *iTIDE* og i forhold til at sætte fokus på den tidlige opsporing og udviklingen af en fælles forståelse for, hvilke tegn og signaler, man som medarbejder skal være opmærksom på. Og interviewene efterlader da også et klart indtryk af, at indholdet af modellen er kendt i almenområdet.

Selvom kendskabet til *iTIDE* er udbredt blandt de relevante fagprofessionelle, bærer interviewene med lederne og medarbejderne på almenområdet præg af, at det kan være vanskeligt definere, hvornår konkrete problematikker kan defineres som social udsathed, og der efterspørges en styrket fælles forståelse af, hvorvidt problematikker hører ind under kategorien social udsathed eller ej.

Rammen for den tidlige forebyggende indsats i Hvidovre Kommune er etableret med udviklingen af indsatsmodellen og med introduktion af medarbejderne til modellen. I Hvidovre Kommune foretages der ikke en systematisk opsporing i dagtilbud og skoler med henblik på at opspore socialt udsatte børn og unge. Af interviewene med ledere fra skolerne fremgår det dog, at der foretages trivselsundersøgelser, men også at undersøgelserne ikke bruges til at vurdere det enkelte barn. Trivselsundersøgelserne giver derimod et overordnet indtryk af trivslen blandt børnegruppen, men kan ikke anvendes til at opspore på individ-niveau. Ledere af blandt andet dagtilbud og sundhedsplejen efterlyser i den forbindelse bedre redskaber til den tidlige opsporing.

De fagprofessionelle i kommunen giver udtryk for, at de tværfaglige netværk spiller en central rolle i den tidlige opsporing på almenområdet. Interviewene viser dog, at der er forskel på, hvor veletablerede de forskellige tværfaglige netværk er, da der er forskel på, hvor ofte netværksmøderne afholdes jf. kapitel 1. Respondenterne giver i den forbindelse udtryk for, at antallet af afholdelsen af møderne varierer fra person til person, hvilket indikerer, at praksissen er personbåret og således også sårbar. Det understøttes af, at der i interviewet med lederne fra almenområdet udtrykkes tvivl om, hvorvidt en bekymring omkring et barn skal være drøftet på et tværfagligt netværksmøde, inden der sendes en underretning. Af interviewene fremgår det, at de relevante fagpersoner ofte deltager i de *Tværfaglige Netværk*, men det understreges også, at netværkene mister værdi, hvis ikke alle faggrupper er repræsenteret. I forlængelse heraf udtrykker sundhedsplejen et ønske om en større grad af inddragelse i netværkene.

Udover de *Tværfaglige netværk* har Hvidovre Kommune styrket rådgivningen i almenområdet ved at tilknytte familierådgivere til skoler og dagtilbud. Interviewene giver indtryk af, at konstruktionen understøtter, at medarbejdere i skoler og dagtilbud har fået en nemmere adgang til rådgivning og sparring med familierådgivere, hvilket har gjort opsporingen og indsatsen over for udsatte børn og unge i kommunen lettere, ligesom det har skabt grobund for et tættere samarbejde. I forhold til den fremskudte råd-

givning indikerer interviewene dog, at der stadig er potentiale for at styrke det tværfaglige samarbejde i den tidlige forebyggelse til sundhedsplejen. Sundhedsplejen efterlyser muligheder for at bruge socialrådgivere i det tidlige forebyggende arbejde med udsatte familier og ønsker konkret at kunne invitere socialrådgivere med ud på hjemmebesøg hos familier.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at medarbejdernes brede kendskab til indholdet af *iTIDE* gennem afholdelse af workshops, afholdelse af tværfaglige netværk samt tilknytningen af socialrådgivere til skoler og dagtilbud spiller en central rolle i den tidlige opsporing. Samtidig peger analysen på, at der fortsat ligger et potentiale i organiseringen og forankringen af de tværfaglige netværk, ligesom der er potentiale i at skabe et mere helhedsorienteret tværfagligt samarbejde omkring i det tidlige forebyggende arbejde, der sikrer samspillet mellem socialrådgiverne og i de almene tilbud samt øvrige faggrupper, blandt andet sundhedspleje.

| Styrker: | Udviklingspunkter: |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Der er udarbejdet handleanvisninger om tidlig opsporing i almenområdet og nye medarbejdere oplæres heri • Inddragelse af Tværfagligt netværk i forbindelse med den tidlige opsporing • Skoler og dagtilbud har lettilgængelig mulighed for sparring med familierådgivere omkring børn der er bekymring for. | <ul style="list-style-type: none"> • Potentiale for en systematiseret opsporingspraksis • Potentiale for bedre inddragelse af Sundhedsplejen i arbejdet med den tidlige opsporing herunder gennem deltagelse i de tværfaglige netværk • Systematisering og koordinering af de tværfaglige netværk • Der er ikke en fælles forståelse i almenområdet af, hvornår børn er i målgruppen for Familierådgivningens arbejde |

Støtte i det almene miljø

Hvis opsporing af børn og unge i en social udsat position eller i risiko skal kunne følges af en tidlig indsats, er det vigtigt, at den kommunale indsatsvifte er gearret til at støtte op om målgruppen i det almene miljø. Dels med fokus på at sikre, at der kan sættes ind med støtte tidligt i problemudviklingen, dels med fokus på at sikre en koordineret parallelindsats for børn eller unge, der modtager særlig støtte efter servicelovens paragraffer. Og i begge situationer understøtter, at hverdagslivets rammer er en del af indsatsen.

I Hvidovre Kommune står samarbejdet mellem de forskellige fagprofessionelle i kommunen centralt i de initiativer, der er taget for at kunne iværksætte en tidlig indsats for risikogruppen. Overordnet set er der etableret forskellige samarbejdsformer på tværs i Familie- og Dagtilbudsafdelingen, herunder blandt andet ordningen med familierådgive-

re på skoler og dagtilbud samt samarbejde mellem sundhedsplejen og Hvidovre Hospital om sårbare mødre og udsatte familier. Der efterlyses dog fra sundhedsplejen en større grad af samarbejde med vuggestuerne i forbindelse med overgangen til institutionslivet, så muligheden for at sikre kontinuitet i støtten til familierne styrkes.

Såvel skoler, klubber, dagtilbud og sundhedsplejen bidrager med statusudtalelser og indbydes til samarbejds møder, når der er sendt en underretning. Men af interviewene med medarbejdere fra almenområdet fremgår det, at en større grad af inddragelse ville gøre det lettere for medarbejderne i sundhedsplejen, skoler og dagtilbud at støtte op om de forløb, der iværksættes. Det fremhæves således af både dagtilbud og sundhedsplejen, at der er et ønske om en større grad af inddragelse, når der foreligger en sag, ligesom der efterlyses konkrete redskaber til at understøtte dette arbejde. En større grad af inddragelse opleves altså som en forudsætning for at etablere gode og velfungerende parallelindsatser.

Der er også etableret samarbejds konstruktioner, der giver mulighed for, at almenområdet kan trække på den specialiserede viden, som er til stede i nogle af de specialiserede skoletilbud og i de almene klubtilbud. Af interviewene fremgår det således, at der eksisterer et udgående team fra et af kommunens specialiserede skoletilbud. Teamet bidrager med specialpædagogisk faglighed og giver sparring og bidrager eventuelt også til selve indsatsen overfor børn, som skolen er bekymret for, men hvor det endnu ikke er besluttet, om man skal indstille barnet til et forløb i PPR-regi eller lave en underretning.

Indsatsen aftales og tilrettelægges i samarbejde med klassens lærere og foregår på skolen. I interviewet med repræsentanter fra klubberne nævnes et lignende tilbud, hvor pædagogerne fra klubberne kan hjælpe med at lave forløb for det enkelte barn eller hele klassen. Det fremgår af interviewene med lederne fra skoler og SFO, at de udgående teams kompetencer bidrager positivt til de lokale indsatser, der iværksættes på skolerne for udsatte børn og unge. Dog fremgår det også af interviewene, at der er tale om en uformel praksis, som ikke er centralt forankret i kommunen, ligesom der ikke er nogen formaliseret koordinering eller nedskreven praksis for tilgængeligheden af den forstærkende støtte, de pågældende teams yder.

I PPR-regi eksisterer forskellige målrettede, tidlige indsatser. Her kan fx nævnes Pigeliv for piger 13 -16 år, som blandt andet har til formål at arbejde med pigernes selvforståelse, forældreftermiddage vedr. hverdagsudfordringer, forældregrupper til børn med nedsat funktionsevne og Cool kids til børn med angstproblematikker. Flere af indsatserne er vidensbaserede programmer og bidrager på forskellig vis til at kunne støtte op omkring udsatte børn og unge i risiko med fokus på at støtte op om konkrete problemstillinger, før situationen eventuelt forværres. Det fremgår dog af interviewene, at PPRs tilbudsvifte ikke er kendt og indsatserne ikke er sammentænkt med myndighedens indsatser. Ligeledes udtrykker medarbejdere i dagtilbud og sundhedsplejen et ønske om en større grad af inddragelse, når der er iværksat en foranstaltning af Familierådgivningen, så der sikres en koordinering af indsatserne, og myndighed og almenområdet derved kan trække i samme retning.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at samarbejdet på skoler og i dagtilbuddene mellem familierådgivere og medarbejderne har en positiv indflydelse på muligheden for at støtte op omkring udsatte børn og unge i almenområdet. Samtidig er der et ønske fra almenområdet om en højere grad af inddragelse, så der kan støttes endnu bedre op omkring de udsatte børn og unge. Muligheden for at trække den specialpædagogiske faglighed ind i samarbejdet omkring udsatte børn og unge, fremhæves som en styrke, der dog til stadighed er karakteriseret ved at være personbåret og således har potentiale for at blive mere formaliseret og tilgængeligt for alle. Der er flere indsats, herunder også vidensbaserede programmer, der understøtter muligheden for at sætte tidligt ind med støtte i det almene miljø, men indsatserne synes hverken koordinerede eller sammen tænkte med indsatsen i myndighedsregi, hvilket alt andet lige udgør en barriere for en helhedsorienteret indsats.

| | |
|--|--|
| <p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sundhedsplejen har samarbejde med Hvidovre Hospital om at støtte op om sårbare mødre • PPR har en bred tilbudsvifte, herunder med vidensbaserede tilbud | <p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PPRs tilbudsvifte er ikke kendt og sammentænkt med myndighedsindsats • Potentiale for at gear almenområdets fagprofessionelle – i samspil med myndighed – til at støtte op omkring børn og unge i risikogruppen • Almenområdet inddrages ikke i sagsforløbet, når der er iværksat en foranstaltning – altså ikke en systematisk parrallelindsats |
|--|--|

Tilbud på det specialiserede område

For den del af målgruppen af socialt udsatte børn og unge, der har behov for en indsats efter serviceloven, er det væsentligt, at kommunes tilbudsvifte på det specialiserede område dels hænger sammen med den tidlige indsats, dels er gearet til at arbejde forebyggende med fokus på progression og løbende tilpasning af indsatsen.

Hvidovre Kommune har gennem forskellige godkendte politikker tilrettelagt en strategisk ramme for at kunne arbejde mere forebyggende og ”ned ad” indsatsstrappen i deres tilbudsvifte. Strategierne har fokus på såvel overordnede som konkrete målsætninger på området.

I den overordnede strategi *Lige Muligheder* fra 2014 beskrives målsætningen om at have en bred tilbudsvifte, der kan tilbyde flere veldokumenterede og effektive forebyggende foranstaltninger. Der er i strategipapiret vedrørende anbringelsespraksissen i kommunen *Anbringelser af børn og unge - Strategi og grundlag* fra 2012 fokus på:

- At afhjælpe barnets, den unges eller forældrenes vanskeligheder ved hjælp af forebyggende foranstaltninger i hjemmet
- At inddrage barnet og forældrene
- Afdække muligheden for slægts - og netværksanbringelse
- Så vidt muligt anbringes i plejefamilie, hvis der skal anbringes
- At alle anbringelser skal have et udviklingsperspektiv
- At institutionsanbringelser kun anvendes tidsbegrænset og at der altid arbejdes på hjemgivelse.

Intentionerne i strategipapiret *En hurtig og insisterende ungeindsats. Fagligt fundament og fleksible ungeindsatser* fra 2012 understøtter ligeledes vigtige elementer i den forebyggende tilgang gennem fokus på udvikling af sociale kompetencer, en netværksbaseret tilgang der sikrer inklusion af den unge i lokalsamfundet, fokus på at støtte den unge i skole og beskæftigelse samt sikre fokus på forældrene som en del af indsatsen. Konkret er der opstillet målsætninger for anbringelsesområdet om, at 80 pct. af alle institutionsanbragte børn og unge inden for en periode på 8 mdr. er i et mindre indgribende tilbud. Og at antallet af døgnanbringelser på institutioner skal være væsentligt nedbragt i 2017.

Der er således skabt et strategisk afsæt for at udvikle det forebyggende arbejde i den kommunale tilbudsvifte.

Trods intentionerne om at arbejde mere forebyggende og 'ned ad' indsatsstrappen, som foreligger i de politiske dokumenter, tegner der sig et billede af, at der et urealiseret potentiale i forhold til at understøtte udviklingen af en sammenhængende og velbeskrevet målgruppefokuseret tilbudsvifte i Hvidovre Kommune. I interviewene med leverandørsiden udtrykkes der tilfredshed med tankegangen om at påbegynde arbejdet med mere målrettede forebyggende indsatser, hvor der er fokus på progression og løbende tilpasning af indsatsen samt barnets tilknytning til hverdagslivets relationer. Det fremgår dog samtidig af interviewene, at det - grundet kommunens geografiske placering - er en udfordring at rekruttere plejefamilier i nærområdet.

Kommunen har de senere år etableret mange nye tilbud målrettet udsatte børn og unge, både på de øverste trin og på de nederste trin af indsatsstrappen. Der forelå på dataindsamlingsstidspunktet ikke en klar afgrænsning tilbuddene imellem, og der forelægger ikke en systematisk kortlægning af kommunens målgrupper og behov. Kommunen har imidlertid påbegyndt et arbejde med udarbejdelsen af konkrete beskrivelser af de forskellige tilbud i kommunen.

I interviewene med medarbejdere fra de ambulante og anbringende foranstaltninger beskrives en praksis, hvor medarbejderne inden for den systemiske narrative tilgang

har vide rammer for arbejdet med barnet eller den unge, og i høj grad selv vælger konkrete værktøjer og tilgange.

Det betyder, at der samlet set er en bred tilbudsvifte, men at den høje grad af metodefrihed i det enkelte tilbud risikerer at skabe uklarhed i forhold til, hvilket tilbud, der matcher barnets behov bedst. Det skal dog understreges, at der i nogle tilbud arbejdes med vidensbaserede metoder, som fx Marte Meo og MST.

Af interviewene med medarbejderne i de ambulante tilbud beskrives en praksis, hvor der arbejdes med tidsafgrænsede indsatser, men det beskrives også, at de ofte forlænges. I de specialiserede tilbud er der ligeledes et ønske om at iværksætte flere tidsbegrænsede anbringelser. Det er dog sjældent, at de unge, som anbringes akut, anbringes i andre tilbud. I interviewene beskrives således en praksis, hvor anbringelsestilbuddene kan tage imod alle målgrupper og derefter tilpasser behandlingen efter det enkeltes barns behov.

Mange af de anbragte børn og unge i kommunen modtager ikke undervisning i de almindelige grundskoler, men modtager i stedet alternative skoletilbud, som fx eneundervisning eller undervisning i mindre grupper. Denne praksis kan være uhensigtsmæssig i forhold til at fastholde fokus på hverdagslivsperspektivet. Et vigtigt fokusområde for at sikre en mere forebyggende og progressiv indsats for de udsatte børn og unge er at sikre, at behandlingen altid planlægges med største muligt fokus på fastholdelse i så almindelige hverdagsmiljøer som muligt.

I Hvidovre Kommune arbejdes der ikke med en systematisk indsamling af viden om resultaterne af indsatserne for de udsatte børn og unge. Validerede instrumenter til at følge behandlingsresultaterne af de enkelte indsatser anvendes således ikke systematisk. Dog arbejder alle tilbud struktureret med FIT målinger, som kan give anledning til en mere struktureret og systematisk refleksion over, hvorvidt borgeren selv oplever en positiv forandring på baggrund af den indsats, der er sat i værk. Flere medarbejdere udtrykker et ønske om en mere systematisk opfølgning på deres indsats, herunder en synliggørelse af, hvad der i indsatsen gør en positiv forskel for barnet eller den unge.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at der er et stort udviklingspotentiale forbundet med udviklingen af en samlet, tilpasset og velafgrænset tilbudsvifte, der matcher de målgrupper, som kommunen har. I den forbindelse er der behov for at videreudvikle og færdiggøre kortlægningen og systematiseringen af tilbuddene i kommunen med fokus på målgruppeafgrænsninger. Derudover er der ligeledes gode muligheder for at udvikle en praksis, som sikrer, at anbragte børn og unge integreres i de almindelige folkeskoler og således i hverdagslivets rammer. Endvidere vil en systematisering og udvikling af en praksis, der sætter fokus på at dokumentere resultaterne af indsatserne for de udsatte børn og unge, være et udviklingsområde for kommunen.

| | |
|--|--|
| Styrker: | Udviklingspunkter: |
| <ul style="list-style-type: none">• Der er mange tilbud i kommunen | <ul style="list-style-type: none">• Har ikke en samlet tilbudsviftestra- |

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Alle tilbud anvender FIT • Der findes flere vidensbaserede metoder i nogle af tilbuddene • Har påbegyndt anvendelse af tidsbegrænsninger i nogle tilbud – men anbringelser forlænges ofte | <p>tegi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mangler målgruppe- og tilbudsbeskrivelse (dog påbegyndt) • Risiko for, at tilbuddene kommer til at "konkurrere" om de samme børn • Tilbuddenes metodevalg synes ukoordineret • Institutionerne anvendes ikke til tidsbegrænsede og intensive anbringelsesforløb • Potentiale for et styrket fokus på slægts- og netværk ved anbringelser |
|---|--|