

Kommunernes omlægning til en tidligere forebyggende indsats på børn og unge-området

Erfaringsopsamling



Katrine Iversen, Martin Williams Strandby, Alexandrina Schmidt
og Hans Skov Kloppenborg

*Kommunernes omlægning til en tidligere forebyggende indsats på
børn og unge-området – Erfaringsopsamling*

© VIVE og forfatterne, 2020

e-ISBN: 978-87-7119-726-6

Modelfoto: Odilon Dimier (Colourbox)

Projekt: 301410

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Baggrunden for denne erfaringsopsamling er, at der – som en del af satspuljeaftalen for 2016, ”*Mod en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats*” – blev afsat midler til at understøtte landets kommuner i omlægning mod en tidligere forebyggende indsats på børn og unge-området. Dette førte til etableringen af et udgående rådgivningsteam i Socialstyrelsen med henblik på at yde faglig rådgivning til kommunerne vedrørende omlægning af indsatsen. I alt 24 kommuner har modtaget rådgivning i perioden 2016-2019.

Følgende er en erfaringsopsamling i forhold til de 18 kommuner, der i foråret 2019 havde afsluttet Socialstyrelsens rådgivningsforløb. Erfaringsopsamlingen skal bidrage med national socialpolitisk viden om kommunernes udvikling, resultater og udfordringer i forbindelse med omlægningen til en tidligere og mere forebyggende indsats. Hensigten er at afdække og beskrive rådgivningskommunernes arbejde med omlægning til en tidligere forebyggende indsats for udsatte børn og unge. Derudover skal erfaringsopsamlingen bidrage med viden og inspiration til kommuner, der kan understøtte det fremadrettede arbejde med en tidligere forebyggende indsats på børn og unge-området.

VIVE ønsker at takke de 18 kommuner, der har bidraget til erfaringsopsamlingen gennem deltagelse i interview. Derudover skal der lyde en særlig tak til de syv kommuner, som har ydet et stort bidrag i forbindelse med udarbejdelsen af inspirationskataloget med otte konkrete cases omkring arbejdet med tidligere forebyggende indsats, som udgives parallelt med denne erfaringsopsamling.

Erfaringsopsamlingen er finansieret af Socialstyrelsen.

Mads Leth Jakobsen

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse
2019

Indhold

Sammenfatning.....	6
1 Indledning	10
1.1 Læsevejledning.....	14
2 Vidensgrundlag for omlægning til en tidligere forebyggende indsats.....	16
3 Konceptet for omlægning til en tidligere forebyggende indsats.....	18
3.1 Målgruppen for den tidligere forebyggende indsats	18
3.2 Elementer i omlægning til en tidligere forebyggende indsats.....	19
4 Resultater af omlægningen til en tidligere forebyggende indsats.....	21
5 Omlægningen strategisk og organisatorisk	28
5.1 Politisk bevågenhed.....	29
5.2 Sammenhængende styringskæde.....	31
5.3 Faglig ledelse og ejerskab til retningen – hele vejen rundt	32
5.4 Incitamentsstrukturer på tværs af afdelinger og forvaltninger	34
5.5 Gennemsigthed og opfølgning på mål og resultater.....	35
6 Samarbejde og koordinering	37
6.1 Hverdagslivsperspektivet.....	38
6.2 Ressourceorienteret og inddragende tilgang.....	39
6.3 Samarbejde på tværs af fagområder – en helhedsorienteret og koordineret indsats.....	40
6.4 Indsatsstappen – rettidig, relevant og systematisk indsats	42
7 Omlægningen på myndighedsområdet	43
7.1 Tidlig indgang i sager og potentielle sager	44
7.2 Systematik, tæt kontakt og hyppig opfølgning	45
7.3 Vidensbaserede valg af indsatser og fleksible løsninger.....	46
7.4 Det rette match	46
7.5 Tværfaglig belysning.....	47
7.6 Tæt faglig ledelse og faglig sparring på myndighedsområdet.....	48
8 Omlægningen på udførerområdet	49
8.1 Udvikling af tidlige og forebyggende indsatser	50
8.2 Systematik og overblik over indsatser og kompetencer	51
8.3 Fleksible indsatser og brug af kompetencer	52
8.4 Forstærkning af anbringelser i slægt, netværk og plejefamilier.....	53
8.5 Understøttelse af hverdagslivet ved institutionsanbringelser	53
8.6 Kontinuerlig vurdering af progression i udviklingen i forhold til formålet med indsatsen.....	54
9 Omlægningen på almenområdet.....	55
9.1 Tidlig forebyggelse.....	56

9.2	Tidlig opsporing.....	58
9.3	Understøttelse af hverdagslivet	60
9.4	Skole som beskyttelsesfaktor	61
10	Tværgående overblik over rådgivningskommunernes omlægning til en tidligere forebyggende indsats	62
	Litteratur.....	65
Bilag 1	Erfaringsopsamlingens undersøgelsesdesign	67
Bilag 2	Nøgletalsanalyse	70

Sammenfatning

Som en del af satspuljeaftalen for 2016 – *”Mod en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats”* – blev der afsat midler til at understøtte landets kommuner i omlægning mod en tidligere forebyggende indsats på børn og unge-området, både fagligt og økonomisk.

På baggrund af Partnerskabsprojektet, hvor Herning, Haderslev og Hvidovre Kommuner i samarbejde med Socialstyrelsen udviklede et koncept for omlægningen til en tidligere forebyggende indsats, etablerede man et udgående rådgivningsteam i Socialstyrelsen med henblik på at yde faglig rådgivning til de danske kommuner omkring omlægningen. Formålet med rådgivningsforløbene har været at understøtte en strategisk og helhedsorienteret omlægning af indsatsen over for udsatte børn, unge og familier samt at understøtte de faglige elementer i omlægningen.

Denne rapport er en erfaringsopsamling fra 18 af de 24 rådgivningskommuners arbejde med omlægning til en tidligere forebyggende indsats. Kommunerne har selv bestemt, hvordan de har arbejdet med omlægningen, og hvilke elementer i omlægningen de har arbejdet med. Tilsvarende har kommunerne selv valgt, hvilke elementer i omlægningen til en tidligere forebyggende indsats de har ønsket rådgivning fra Socialstyrelsen omkring. Der er som led i initiativet om faglig rådgivning til kommunerne omkring omlægningen ikke stillet krav om, at de har skullet arbejde med alle elementerne i omlægningen til en tidligere forebyggende indsats. Erfaringsopsamlingen undersøger derfor, hvilke elementer i omlægningen de 18 kommunerne har arbejdet med, samt deres konkrete erfaringer med at arbejde med de enkelte delelementer.

Erfaringsopsamlingen skal bidrage med national socialpolitisk viden om kommunernes udvikling, resultater og udfordringer. Derudover skal den bidrage med viden og inspiration til kommuner, som kan understøtte det fremadrettede arbejde med en tidligere forebyggende indsats på børn og unge-området.

Fokus i erfaringsopsamlingen har været at undersøge:

- hvordan udviklingen i kommunerne er forløbet, og hvad der er arbejdet med
- hvad der har udfordret, og hvad der fortsat udfordrer
- hvilke resultater kommunerne har opnået.

Erfaringsopsamlingen er foretaget på baggrund af en interviewundersøgelse med ledere og tovholdere i de 18 rådgivningskommuner gennemført i august og september 2019 samt en nøgletalsanalyse af 10 af rådgivningskommunernes nøgletal på området for udsatte børn og unge fra perioden 2016-2019.

Omlægningen til en tidligere forebyggende indsats er en kompleks opgave for kommunerne, idet den både involverer myndighedsområdet, almenområdet og udførerområdet, og forudsætter et tæt samarbejde både internt på de enkelte områder og på tværs af områderne. I interviewundersøgelsen er det undersøgt, hvilke elementer i omlægningen de enkelte kommuner har arbejdet med inden for hvert af områderne, hvordan kommunerne har arbejdet med omlægningen inden for områderne, hvad der har udfordret kommunerne i omlægningen – og hvad der fortsat udfordrer – samt kommunernes oplevede resultater af omlægningen. Nøgletalsanalysen undersøger udviklingen i kommunernes foranstaltningsbrug (se Bilag 2).

Resultater af kommunernes omlægning til en tidligere forebyggende indsats

Den overordnede ambition med omlægningen til en tidligere forebyggende indsats er at understøtte, at flere børn og unge oplever gode opvækstbetingelser, som indebærer den trivsel, sundhed og læring, der skal til, for at man klarer sig godt ind i voksenlivet. Som led i erfaringsopsamlingen er det undersøgt, hvilke resultater af omlægningen til en tidligere forebyggende indsats kommunerne oplever. Overordnet set viser erfaringsopsamlingen, at der er indikationer på, at:

- Flere kommuner opsporer flere børn og unge i mistrivsel på et tidligere tidspunkt i problemudviklingen
- Børnene, de unge og familierne modtager en mere koordineret og helhedsorienteret indsats
- Der er et styrket fokus på forebyggelse af anbringelse uden for hjemmet.

Opsporing af flere børn og unge i mistrivsel

Erfaringsopsamlingen viser, at der er flere indikationer på, at flere kommuner opsporer flere børn og unge i mistrivsel på et tidligere tidspunkt i problemudviklingen. I flere kommuner er det oplevelsen, at man i almenområdet er blevet god til at identificere mistrivsel, og at fremskudte socialrådgivere har haft den positive betydning, at det er blevet tydeligere for almenområdet, hvornår man bør udarbejde en underretning om et barn eller en ung. Dette er i tråd med, at evalueringen af partnerskabskommunernes omlægning af indsatsen for udsatte børn og unge viste, at den tættere kontakt mellem socialrådgiverne og medarbejderne på almenområdet bevirker, at socialrådgiverne har bedre muligheder for at komme tidligt ind i sagerne (Socialstyrelsen et al., 2018).

En mere koordineret og helhedsorienteret indsats

I erfaringsopsamlingen er der indikationer på, at et forbedret samarbejde på tværs af faglighederne i kommunen understøtter, at indsatserne bliver mere koordinerede og helhedsorienterede. Flere kommuner fremhæver særligt samarbejdet mellem myndighedsområdet og almenområdet, hvor der er etableret en bedre forståelse af hinandens arbejdsopgaver, og hvor almenområdet oplever en større tilgængelighed hos myndighedsområdet. Konkret oplever flere af kommunerne fx, at der blandt medarbejderne er større tilfredshed med samarbejdet på tværs i kommunerne, at der er opstået flere initiativer omkring samarbejde på tværs af faggrupper og funktioner, samt at der under en professionel ramme er opstået større kontakt mellem de medarbejdere, der arbejder med de enkelte familier. Oplevelsen hos medarbejderne er, at der er etableret et langt bedre tværfagligt samarbejde, og at det skaber bedre trivsel for børnene, da indsatserne bliver mere helhedsorienterede. Dette er i overensstemmelse med, at man i evalueringen af partnerskabskommunernes omlægning fandt, at der var sket en positiv udvikling i samarbejdet mellem udførerområdet og myndighedsområdet med et større fokus på tværssektorielt samarbejde (Socialstyrelsen et al., 2018).

Styrket fokus på forebyggelse af anbringelse uden for hjemmet

I erfaringsopsamlingen er der flere tegn på, at der i kommunerne er et styrket fokus på forebyggelse af anbringelse uden for hjemmet. I en del af kommunerne italesætter ledere og tovholdere, at de oplever et fald i antallet af anbringelser. En kommune, der er lykkedes med at nedbringe antallet af anbringelser, oplever tilsvarende et fald i antallet af hjemgivelser, hvilket tolkes som et tegn på, at det er de rette børn, der anbringes. Andre kommuner oplever den forandring, at de nyanbragte især er mindre børn og ikke unge, hvilket tilskrives kommunernes

justeringer i den forebyggende praksis. Nøgletalsanalysen viser endvidere, at der i de 10 kommuner, der indgår i analysen, er indikationer på en stigning i udgifterne i forhold til rådgivningskommunernes anvendelse af forebyggende foranstaltninger (servicelovens § 11.3-tilbud) samt i forhold til anvendelsen af hjemmebaserede foranstaltninger. Dette er i tråd med, at man i evalueringen af omlægningen af indsatsen for udsatte børn og unge i partnerskabskommunerne fandt, at de samlede udgifter til og anvendelse af forebyggende indsatser og hjemmebaserede foranstaltninger var steget (Socialstyrelsen et al., 2018).

Kommunernes erfaringer med omlægning til en tidligere forebyggende indsats

Kommunernes arbejde med omlægningen til en tidligere forebyggende indsats er undersøgt inden for temaerne: Strategisk og organisatorisk, Samarbejde og koordinering, Myndighedsområdet, Udførerområdet og tilbudsviften samt Almenområdet.

I forhold til *det strategiske og organisatoriske plan* viser erfaringsopsamlingen, at det er understøttende for omlægningen, at der er politisk fokus på og opbakning til omlægningen, fx i form af investeringer i omlægningen, at der udvikles en strategi for omlægningen på tværs af de involverede fagområder, og at lederne på tværs af fagområderne står sammen om omlægningen. Erfaringsopsamlingen viser dog også, at det kan være vanskeligt at tilbagebetale eventuelle investeringer i omlægningen inden for den fastsatte tidsramme, som ofte er kort (typisk 2-4 år), og at udviklingen af tværgående strategier udfordres af lovgivning, økonomi og forskelle i de faglige perspektiver. Derudover er erfaringen, at omlægningen kræver et kontinuerligt og vedvarende ledelsesfokus med tydelighed om omlægningen som en kulturforandring.

Erfaringsopsamlingen på kommunernes arbejde med tværgående *samarbejde og koordinering* viser, at det tværfaglige samarbejde er en stor opgave, som tager tid at implementere. Derudover er det erfaringen, at opbygning af tværfaglige relationer mellem medarbejderne er afgørende for samarbejdet. Erfaringsopsamlingen viser også, at det tværfaglige samarbejde understøtter en bedre kvalitet i underretningerne, og at der etableres mere individuelle specialiserede indsatser, samt at samarbejdet kvalificerer medarbejdernes individuelle kompetencer.

Erfaringerne med at arbejde med omlægningen til en tidligere forebyggende indsats på *myndighedsområdet* viser, at de faglige ledere er vigtige for implementeringen af omlægningen på medarbejderniveauet. Opnormeringer på myndighedsområdet indvirker positivt på medarbejdernes motivation, men på trods af opnormeringer er flere kommuner ikke lykkedes med at nedbringe sagsantallet til det ønskede, fx fordi et øget fokus på opsporing har ført til en stigning i antallet af sager. Erfaringen er, at en tættere opfølgning i sagerne, som forventet, gør det muligt for rådgiverne at komme tættere på børnene eller de unge og at tilpasse indsatsen i takt med barnets eller den unges udvikling. Tilsvarende er det erfaringen, at forældreinddragelse kan foranledige, at rådgiverne opnår en bedre kontakt til familierne, men at det at arbejde inddragende i mange tilfælde kræver kompetenceudvikling af medarbejderne.

I forhold til *udførerområdet og tilbudsviften* finder erfaringsopsamlingen, at arbejdet med indsatstrappen er vigtigt i forhold til det tværgående samarbejde internt i kommunen, da det kan være vanskeligt at samarbejde på tværs af kommunen, hvis ledere og medarbejdere ikke ved, hvilke indsatser der kan tilbydes. Derudover er erfaringen, at nogle kommuner – på trods af arbejdet med udvikling af tidligere forebyggende indsatser – fortsat oplever at mangle indsatser til konkrete målgrupper. I nogle kommuner er erfaringen desuden, at det i højere grad er muligt at arbejde i retning af bestemte anbringelsestyper i nye anbringelsessager end i sager, hvor børnene eller de unge allerede er anbragt.

Erfaringerne med omlægningen på *almenområdet* er, at det er centralt at involvere almenområdet tidligt i omlægningen for at understøtte ejerskabet til omlægningen og tydeliggøre vigtigheden af almenområdets rolle i forhold til tidlig opsporing. Derudover gør det en positiv forskel, hvis omlægningen er fælles forankret på tværs af almenområdet og det specialiserede område. Erfaringsopsamlingen viser endvidere, at en bred inddragelse af almenområdet i arbejdet omkring omlægningen vanskeliggøres af, at medarbejdergruppen på almenområdet er meget stor. Samarbejdet med almenområdet involverer desuden flere ledelseslag, medarbejdergrupper, budgetter og prioriteringer, og kræver derfor mange ressourcer og et vedvarende ledelsesfokus.