

Ramme og retning

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



Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	2
1. Indledning.....	3
2. Baggrund.....	3
3. Formål.....	4
4. Målgruppe.....	4
5. Mål.....	5
6. Retningen – Tidligere forebyggelse og mere effektivitet	6
7. Hvad skal der til?	8
7.1 Hvad kræver det af sagsbehandlingen?	8
7.2 Hvad kræver det af tilbudsviften?	10
7.3 Hvad kræver det af organisationen?	12

1. Indledning

Med 'Partnerskabskommuner' indgår Socialstyrelsen et partnerskab med tre kommuner om at videreudvikle indsatsen for børn og unge i socialt udsatte positioner eller i risiko herfor til at være tidligere forebyggende og mere effektiv. Sideløbende inddrages et netværk af referencekommuner i projektets udviklingsarbejde.

Projekt Partnerskabskommuner startede op primo 2015 og løber frem til ultimo 2017.

I nedenstående skitseres det konceptuelle afsæt for udviklingsarbejdet i partnerskabskommunerne – ramme og retning for udviklingen af en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for socialt udsatte børn og unge. Papiret kvalificeres løbende i samarbejde med partnerskabskommunerne.

2. Baggrund

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.

Men hvad skal der til for at omlægge indsatsen, så den bliver tidligere forebyggende og mere effektiv? En række undersøgelser viser, at der især er inspiration at hente i Sverige, som bl.a. 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 bl.a. skal findes i en mere systematisk forebyggende tilgang til sagsforløbet på tværs af sagsbehandling og tilbudsvifte³.

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*.

De svenske toner på området understøttes af Socialstyrelsens erfaringer med samarbejdet i flere af landets kommuner, herunder bl.a. Task Forcen på børneområdet, som endvidere peger 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 indsatsen for socialt 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 til den tidlige indsats i almenområdet.

3. Formål

Formålet med projekt Partnerskabskommuner på det lokale plan er:

1. At de deltagende kommuner lokalt foretager en udvikling og omlægning af praksis for at etablere en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for socialt udsatte børn og unge. Både i deres myndighedssagsbehandling og i den kommunale tilbudsvifte på børne- og ungeområdet samt med fokus på koblingen mellem det specialiserede område og almenområdet.

Formålet med projektet på tværs af partnerskabskommunerne er:

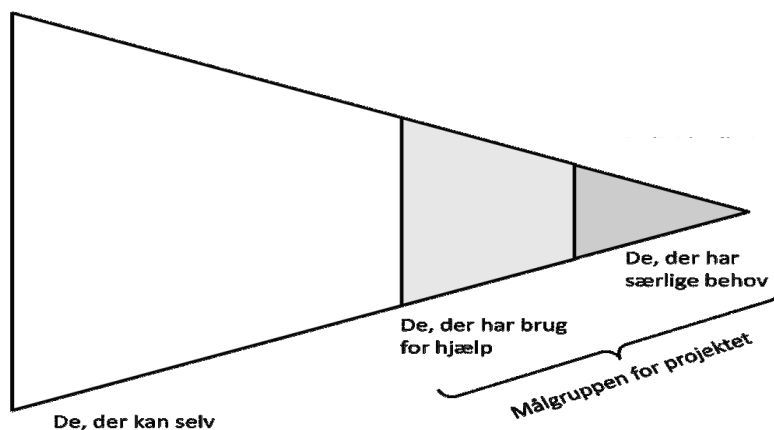
1. I fællesskab at udvikle et koncept for hvordan man kan arbejde med en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for socialt udsatte børn og unge – på tværs af myndighedssagsbehandlingen og den kommunale tilbudsvifte på børne- og ungeområdet samt med fokus på koblingen mellem det specialiserede område og almenområdet. Løsninger og metoder skal kunne forankres i den enkelte kommune og udbredes til andre interesserede kommuner.

4. Målgruppe

Målgruppen for udviklingsarbejdet i partnerskabskommunerne er socialt udsatte børn og unge, herunder børn og unge der har behov for særlig støtte samt

børn og unge i risiko for at udvikle behov for særlig støtte. Afgrænsningen kan illustreres via forebyggelsestrekanten *jf. figur 1*.

Figur 1. Målgruppeafgrænsning



Illustreret via det spidse felt i trekanten målrettes udviklingsarbejdet de børn og unge, der har et identificeret behov for en særlig støtte. De har en sag i det sociale system og modtager foranstaltning. Her handler forebyggelse om at understøtte en udvikling tilbage til et velfungerende barneliv og forebygge en negativ spiral og en situation, der eskalerer.

Illustreret via det midterste felt i trekanten målrettes udviklingsarbejdet også de børn og unge, som ikke er kendte i det sociale system, men som er i risiko. Det er børn og unge, der har behov for hjælp og støtte med henblik på at forebygge, at et foranstaltningsforløb bliver relevant.

Det sidste felt i trekanten illustrerer de børn, der kan selv, hvor de kollektive tilbud er tilstrækkelige, og som derfor ikke er en del af målgruppen.

5. Mål

Den grundlæggende ambition med partnerskabsprojektet er at skabe en endnu bedre indsats for socialt udsatte børn og unge, og at flere børn derved oplever opvækstbetingelser, der indebærer den trivsel og læring, der skal til for at klare sig vel ind i voksenlivet. Det kræver, at der sættes tidligere ind, at der arbejdes forebyggende, og at indsatsen rummer kvalitet og skaber progression.

Omlægningen af indsatsen i partnerskabskommunerne skal derfor afspejle sig i følgende:

1. Flere socialt udsatte børn og unge opspores på et tidligt tidspunkt i problemudviklingen.
2. Flere socialt udsatte børn og unge modtager virksom støtte tidligere i problemudviklingen.
3. Flere indsatser for socialt udsatte børn og unge har fokus på at styrke familie og netværk.
4. Flere socialt udsatte børn og unge får mulighed for et normalt hverdagsliv – flere udsatte børn støttes i et hverdagsmiljø.
5. Øget anvendelse af institutionsanbringelser som korte, målrettede og behandlende foranstaltninger – færre *langvarige* institutionsanbringelser.
6. Flere socialt udsatte børn og unge sikres læring – flere udsatte børn og unge støttes i skolegang og uddannelse.

Målopfyldelsen følges gennem en række indikatorer (se nøgletalskatalog). De enkelte kommuner kan yderligere supplere med lokale mål, der tager udgangspunkt i de lokale forhold.

6. Retningen – Tidligere forebyggelse og mere effektivitet

Begreber som 'tidlig' og 'forebyggende' på området for udsatte børn og unge er ofte anvendte og med mange konnotationer.

I partnerskabsprojektet er ambitionen om en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats først og fremmest en indsats, der er karakteriseret ved at sætte *tidligere* ind i problemudviklingen. Det handler dels om at opspore de børn, der har behov for støtte, på et tidligt tidspunkt, dels at iværksætte den tilstrækkelige støtte før problemerne vokser sig større.

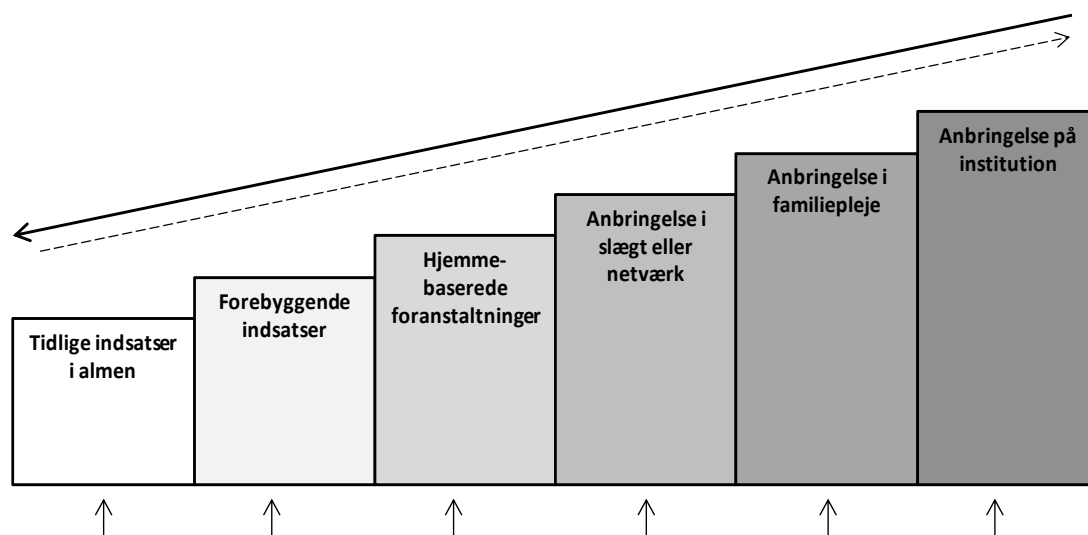
Dernæst er der tale om en indsats, der er karakteriseret ved at være *forebyggende*. Og her er forebyggelse ikke (alene) et spørgsmål om alder. Forebyggelse er den tilgang, der skal gennemsyre alle led i indsatsen; forebyggelse af problemudvikling for barn og familie, forebyggelse af at en sag bliver nødvendig, forebyggelse af at problemudvikling i sagsforløb eskalerer og ikke mindst forebyggelse af at der opstår langsigtede negative følgevirkninger ind i voksenlivet. I en fore-

byggende tilgang er timing og hastighed, intensitet samt match af indsats afgørende.

Endeligt er der tale om en indsats, der virker. Det handler om, at der sættes ind med rette og virksomme indsats første gang, at der sikres progression, og at resultaterne af indsatsen derved afspejler sig i anvendelsen af ressourcer.

En tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for socialt udsatte børn og unge er således en tilgang – et 'mindset' – som skal være gennemgående i hele børne- og ungeindsatsen. En model, der er brugbar til at illustrere tilgangen er 'indsatstrappen', jf. figur 2.

Figur 2. Indsatstrappe



Figuren viser de forskellige indsatstrin fra den helt tidlige indsats i almensektoren til de mest indgribende foranstaltninger. I indsatstrappetænkningen vil der være relevante tiltag, der bevæger sig op såvel som ned ad trappens trin. Men den overordnede retning i arbejdet med indsatsen er 'ned ad indsatstrappen'. Det indebærer, at

1. indsatser anvendes tidligt og rettidigt, så det enkelte barn i videst muligt omfang fastholdes i det almene miljø
2. der sættes ind med indsats på det trappetrin, der matcher problemudviklingen
3. foranstaltningsforløb, uanset hvor på indsatstrappen forløbet begynder, tilrettelægges med fokus på at bringe det enkelte barn ned af trappen

4. kvaliteten af den indsats, der gives, understøtter, at det enkelte barn på sigt kan mestre eget liv ved at sikre trivsel såvel som læring

En kommunal indsats for udsatte børn og unge, der er karakteriseret ved indsatstrappetænkningen, fordrer, at den kommunale praksis samlet set er gearret til at understøtte det forebyggende sigte. Det vil sige både i sagsbehandlingen, i tilbudsviften og i koblingen til den tidlige indsats i almenområdet.

7. Hvad skal der til?

De konkrete initiativer, der iværksættes i partnerskabskommunernes udviklingsarbejde, tilpasses den kommunale kontekst og de lokale behov, men retningen for arbejdet er den samme – en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for målgruppen.

7.1 Hvad kræver det af sagsbehandlingen?

'Ned ad insatstrappen' kræver en sagsbehandling, der kommer tidligt ind i sagerne, og hvor insatstrappetænkningen er internaliseret i måden at arbejde på. Viden og erfaringer på området peger på, at følgende elementer er centrale i omstillingen til en styrket forebyggende praksis:

Et forebyggende mindset

Det forebyggende mindset skal være styrende for opgaveløsningen. Mange aktører er sammen om indsatsen for udsatte børn og unge, og en helhedsorienteret forebyggende indsats fordrer en fælles forståelse af opgave og tilgang samt et fælles sprog i de involverede led. At arbejde forebyggende er en kultur – og en kulturforandring. Det er således væsentligt at understøtte implementeringen af et forebyggende mindset i alle led.

Tidlig indgang i sager og potentielle sager

Myndighedssagsbehandlingen skal tidligere og mere systematisk ind, når der er tegn på manglende trivsel og negativ udvikling hos et barn. Dette skal ske ved et tættere samspil med aktørerne i almenområdet. Et tæt samarbejde om bekymringer mellem fagpersonerne på henholdsvis det specialiserede og det almene område er den bedste forudsætning for at sikre, at der bliver taget hånd om problemerne tidligt i forløbet.

Systematik og kontinuitet

Samtidig skal systematikken i sagsbehandlingen sikre, at alle sager følges tæt, så der kan tages fat om problemer, før de eskalerer. Brandslukning er et begreb, der nogle gange benyttes om sagsbehandlingen, når det går hårdt for sig. For at blive i stand til at sætte tidligere forebyggende ind, er det vigtigt, at det ikke er problemniveauet i sagerne – de sager der larmer – der er styrende for, hvilke der arbejdes med, men at der arbejdes kontinuerligt med alle sager.

Hyppigere opfølgning og tæt kontakt

En håndholdt indsats, hvor sagsbehandleren følger barn og familie tæt, skal være med til at understøtte progression og muligheden for løbende at tilpasse forløbet i takt med barnets udvikling og indsatsens resultater. Det kræver *hyppigere* opfølgning i alle sager og tættere løbende kontakt til barn og familie. For at sikre en hyppigere opfølgning kan det være nødvendigt at tilpasse opgaveporteføljen her til.

Hverdagslivsperspektiv – specialiserede indsatser frem for specialiserede steder

Man lærer at begå sig i hverdagslivet ved at være en del af hverdagslivet. Derfor skal indsatsen for så vidt muligt tilrettelægges, så det enkelte barn bevarer tilknytningen til et almindeligt hverdagslivsmiljø – herunder familie, skole, fritidsinteresser, venner og netværk, ligesom at den støtte, der sættes i værk, skal understøtte sammenhængen til det almene miljø. Det kræver, at de specialiserede kompetencer bruges i hverdagsarenaen. Dette med fokus på, at barn og familie igen skal kunne mestre eget liv og hverdagsliv.

Indsats baseret på netværket og ressourcerne omkring barnet

For at understøtte et hverdagsmiljø for barnet og ikke mindst de gode relationer, som er væsentlige for barnets udvikling, skal indsatsen tage udgangspunkt i de muligheder og ressourcer, der er i netværket omkring barnet. Det handler om mere end inddragelse – det handler om løsninger. For at kunne bruge netværket omkring barnet aktivt i forhold til at skabe nye løsninger er der behov for systematisk afdækning og involvering af hele netværket og ressourcepersoner omkring barn og familie.

Vidensbaseret match og kreative løsninger

Målgruppebaseret viden og individuel tilrettelæggelse af indsats skal gå hånd i hånd med indsatsen. Et vidensbaseret match afspejler dels aktuelt bedste viden om relevant problematik dels en systematisk løbende opsamling af viden om,

hvordan den iværksatte indsats virker i forhold til hensigten. Med fokus på at sikre rette match, skal løsninger og kompetencer endvidere i højere grad tænkes på tværs af de forskellige indsatser på indsatsstrappen, så der skabes fleksible løsninger og kombination af indsatser.

Tværfaglig belysning

En organisering der sikrer tværfaglig belysning af sager, hvor der er risiko for langvarige indgribende forløb, herunder inddragelse af indsats-kompetencer i udredningen, skal understøtte, at barnets forskelligartede problemstillinger håndteres med de rette kompetencer og styrke matchet mellem barn og foranstaltning.

7.2 Hvad kræver det af tilbudsviften?

Retningen i arbejdet 'ned ad indsatsstrappen' kræver 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. Erfaringer på området peger på, at det indebærer følgende centrale elementer:

Et forebyggende mindset

Som for sagsbehandlere er det for de udførende aktører i kommunens anvendte tilbud centralt at skabe en fælles forståelse af retningen i arbejdet – forebyggelse. Herunder hvordan man i det udførende foranstaltningsled kan arbejde med fokus på at bringe det enkelte barn ned ad indsatsstrappen. Og hvordan man kan arbejde forebyggende i de helt tidlige tiltag.

En dækkende og virksom indsatsvifte

Den kommunale indsatsvifte skal sikre, at der kan iværksættes indsatser og foranstaltninger for det enkelte barn, der matcher barnets behov på indsatsstrappen. Det vil sige en bred og differentieret vifte, der afspejler behovet for specialiseret kompetence på de forskellige trin på trappen og som kan tage højde for belastningsgrad, kerneproblematikker og aldersgrupper.

Specialiserede kompetencer tilpasset hvert enkelt trin og muligheden for at trække på kompetencerne på tværs af trappen

Specialiserede kompetencer er ikke forbeholdt indsatsstrappens øverste trin. Tilbudsviften skal indeholde specialiserede kompetencer, som er afstemt med formål og behov på de forskellige indsatsstrin. Samtidig er det vigtigt, at det er mu-

ligt at trække på kompetencerne på tværs af trappen med henblik på at kunne imødekomme det enkelte barns behov.

Fokus på skolegang og fritidsinteresser i hverdagsmiljøet

Indsatsen for barn og familie skal understøtte, at et almindeligt hverdagsmiljø opretholdes. Herunder skolegang, fritidsinteresser, venner og netværk, så barn og familie på sigt har de bedste forudsætninger for at mestre hverdagslivet. Det er fællesskaberne i hverdagslivet, der skal bestå, når den specialiserede indsats ophører, og her at de langvarige relationer skal dannes, hvorfor støtte i indsatsen skal tage afsæt i de rammer, som hverdagslivet rummer.

Opkvalificering af tilbuddene på de enkelte trin på indsatsstrappen

Indsatsviften skal samlet set geares til at kunne arbejde forebyggende og arbejde med fokus på at kunne understøtte udsatte børn og unges udvikling, så de kommer ned af indsatsstrappen og tilbage til en hverdagssituation, der ligner andre børn og familiers. Det indebærer en samlet opkvalificering, så de forskellige dele af indsatsstrappen understøtter det samlede sigte. Her er følgende fokuspunkter vigtige:

- Tidlig opsporing og støtte i det almene miljø:
For at kunne sætte tidligere ind, er det afgørende, at de børn, der har behovet opdages på et tidligt tidspunkt. Derfor skal de almene tilbud geares til systematisk at opspore og støtte op om socialt udsatte børn med behov for særlig støtte, eller børn i risiko herfor.
- Udvikling af tidlige og forebyggende tilbud:
Ambitionen om i stigende grad at opdage problemer tidligt og sætte ind med forebyggende tiltag, før de eskaleres, forudsætter dækkende indsats på de nederste trin på indsatsstrappen. Det handler blandt andet om øget viden og kvalitet i den tidlige støtte og de forebyggende foranstaltninger.
- Forstærkning af anbringelser i hjemmet, slægt, netværk og plejefamilier:
Øget anvendelse af slægt-, netværks- og plejefamilier må ikke ske på bekostning af det enkelte barns eventuelle behov for specialiseret støtte. De specialiserede tilbud skal derimod anvendes til at forstærke indsatsen på de lavere trin på trappen, ligesom at plejefamilierne skal have mere supervision og støtte.

- Kortvarige intensive behandlende institutionstilbud:
Institutioner skal som udgangspunkt ikke anskues som et opvækststed, men skal i højere grad anvendes som kortvarig og intensiv behandling af barn og familie med fokus på samtidig at skabe en løsning, der sikrer de fremadrettede opvækstbetingelser. Det indebærer, at institutionerne skal geares til at arbejde med fokus på korte målrettede forløb, og at de specialiserede kompetencer i institutionsmiljøet i stigende grad bringes i spil i den samlede indsats.

7.3 Hvad kræver det af organisationen?

På tværs af sagsbehandling og tilbudsvifte har den organisatoriske ramme betydning for den samlede udvikling i indsatsen, hvor det er væsentligt med en central opfølgning og forankring. Viden og erfaringer peger på, at det blandt andet indebærer følgende:

Politisk bevågenhed

Udviklingen til en tidligere forebyggende indsats kræver politisk lederskab og stor politisk opmærksomhed.

Ledelsesmæssig opbakning og ejerskab til retningen – hele vejen rundt

Forudsætningen for at det samlede kommunale maskinrum understøtter en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for socialt udsatte børn og unge er, at der på tværs af de sektorer, der har betydning for outcome, er ejerskab til målsætningen. Det vil særligt sige det specialiserede område og almenområdet, og også fx i relation til arbejdsmarkeds- og uddannelsesområdet.

Incitamentsstrukturer på tværs, der understøtter formålet om forebyggelse

Hvert enkelt kommunalt sektorområde har selvstændige målsætninger og budgetter. I den tværfaglige indsats for målgruppen af udsatte børn og unge er det afgørende, at der på tværs af sektorer – og omsat til praktiker-niveau – er incitament til indsatsen.

Gennemsigtighed – i aktivitet og forbrug

For at kunne styre tværfagligt og proaktivt i målsætningen om en tidligere forebyggende indsats for socialt udsatte børn og unge er det væsentligt, at der er et

tilstrækkeligt og gennemsigtigt styringsgrundlag, herunder ift. udvikling og flow i aktivitet og forbrug for så vidt angår den fælles målgruppe.

Opfølgning på mål og resultater

Med fokus på fremrifi og evnen til at justere udviklingsarbejdet løbende er det vigtigt at have fokus på at sikre en tæt opfølgning på mål og resultater.