

06:2007 ARBEJDSPAPIR

Anette Sejer Perthou
Marie Dam Mortensøn
Dines Andersen
Maja Natacha Neerbek

KOMMUNEORGANISERING OG SAMARBEJDSPROCEDURER

EN FORUNDERSØGELSE TIL ET FORSKNINGSPROJEKT OM ANBRAGTE BØRN
OG UNGES SKOLEGANG

FORSKNINGSAFDELINGEN FOR BØRN, INTEGRATION OG LIGESTILLING

***Kommuneorganisering og
samarbejdsprocedurer
- En forundersøgelse til et
forskningsprojekt om anbragte
børn og unges skolegang***

***Anette Sejer Perthou
Marie Dam Mortensøn
Dines Andersen
Maja Natacha Neerbek***

***Børn, integration og ligestilling
Arbejdsrapport 6:2007***

SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærds arbejdsrapporter indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdsrapporter udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdsrapporten. Arbejdsrapporter er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

Kommuneorganisering og samarbejdsprocedurer – En forundersøgelse til et forskningsprojekt om anbragte børn og unges skolegang

Forskningsafdeling for Børn, integration og ligestilling

Anette Sejer Perthou, Marie Dam Mortensen, Dines Andersen & Maja Natacha Neerbek

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion	3
2. Lovgivning og regelgrundlag	5
Anbringelsesreformen	7
Kommunalreformen	8
VISO – en ny national viden og specialrådgivningsorganisation	11
Tilbudsportalen	11
Godkendelse og tilsyn	11
3. Metodiske overvejelser	13
Udvælgelse af kommuner og interviewpersoner	13
Telefoninterview	14
4. Kommunernes organisering af arbejdet med børnesager	16
5. Visitation	19
Beslutningskompetence ved døgnanbringelser	19
Visitationsprocedurer	20
6. Samarbejde mellem social- og skolemyndigheder	23
7. Aktuelle problemstillinger	26
Funktionsopdeling og styring af sagsbehandlernes arbejde	26
Spørgsmålet om de anbragte børns skolegang. Normalsystem eller specialtilbud?	28
Behandling og undervisning	30
8. Opsamling	32
Kriterier for valg af kommuner til delprojekt to og tre	33
Litteraturliste	35

1. Introduktion

Forundersøgelsen har til formål

- 1) At skabe et grundlag for udvælgelse af fire kommuner til undersøgelsens *visitationsprojekt* om den rolle, som den undervisningsmæssige vinkel spiller i visitationen af børn og unge til en anbringelse uden for hjemmet, og de forudsætninger og vilkår der præger denne visitation. (Når de fire kommuner er fundet, følger en udvælgelse af anbringelsessteder med og uden intern skole, som vil indgå i det andet delprojekt om *skolegang under anbringelsen*).
- 2) At skabe et overblik over centrale problemstillinger på feltet.

Anbringelsesfeltet er underbelyst rent statistisk. Derfor har det ikke været muligt på statistisk grundlag at give et relevant signalement af alle landets kommuner med henblik på udpegning af en gruppe kommuner. I stedet valgte vi pragmatisk at søge råd hos nogle nøglepersoner med godt kendskab til området og bede dem pege på kommuner af forskellig størrelse og beliggenhed, som havde grebet tingene an på forskellige måder. Mere end 30 kommuner blev bragt i forslag og heraf blev der ført samtaler med en enkelt sagsbehandler i 18 kommuner. Det er klart, at de kommuner, som kom i spil på denne måde ikke kunne gøre krav på at være repræsentative. Derimod var de udtryk for en variation i organisatoriske løsninger i visitationsprocessen.

Det ensidige valg af sagsbehandlere som informationskilde betyder, at problemstillinger vedr. skole- og undervisning er underbelyst i disse samtaler. Når de fire kommuner til visitationsprojektet er fundet, følger til gengæld en udvælgelse af anbringelsessteder, hvis børn og unge undervises hhv. internt og eksternt (i andet specialundervisningstilbud eller almindelig folkeskole). Det sker med henblik på delprojektet, som belyser samarbejdet mellem personalegrupper på anbringelsessteder og skolemyndigheder/PPR om skolegang under anbringelsen. Her kommer parametre for skolegang i spil.

Skolegang og uddannelse er et centralt element i barndommen, og det har en stor strategisk betydning for børns udvikling og fremtidschancer. Ca. fire ud af fem anbragte børn og unge i Danmark er i skolealderen (Ankestyrelsens kvartalsstatistik, 2006:3). Mange af disse børn vil før deres anbringelse have haft en mangelfuld og problemfyldt skolegang. Det er veldokumenteret, at anbragte børn og unge klarer sig væsentligt dårligere uddannelses- og erhvervsmæssigt end andre børn (Egelund & Hestbæk 2003). Sammenlignet med andre børn har de anbragte børn i uforholdsmæssig høj grad lave skolepræstationer, afslutter skolegangen tidligere end deres jævnaldrende og klarer sig dårligere uddannelses- og arbejdsmæssigt i voksenalderen. De dårlige skolepræstationer og de begrænsede kvalifikationer som følge heraf, har store konsekvenser for de anbragte børns videre livsforløb. I de tilfælde hvor det lykkedes at give barnet en stabil skolegang, kan skolegangen komme til at fungere som en beskyttelsesfaktor, idet en god skolegang kan udgøre et vendepunkt, hvor barnet eller den unge

får styrket sin selvopfattelse. Gode skoleoplevelser er på denne måde måske i særlig høj grad vigtigt for de anbragte børn og unge, da det er et af de områder, hvor de kan opleve succes. (Werner, E.E. 1989; Egelund & Hestbæk 2003).

På denne baggrund er det ønskeligt at få mere viden om, hvilken rolle skolegang spiller både i visitationsprocessen og under selve anbringelsen. Mens det er med baggrund i Serviceloven, at et barn anbringes uden for hjemmet, er det Folkeskoleloven der danner baggrund for barnets skolegang. Disse to lovgivninger varetages som oftest af forskellige faggrupper, hvilket kan betyde forskelle i, hvordan barnets vanskeligheder og løsninger heraf anskues samt have betydning for, hvordan der samarbejdes og kommunikeres omkring de anbragte børn. Samarbejdet omkring anbragte børns skolegang stiller således store krav til det tværfaglige samarbejde mellem de sociale myndigheder, skolemyndigheder og anbringelsessteder. Det er dette tværfaglige samarbejde der i særdeleshed er forskningsprojektets fokus.

Forskningsprojektet er tilrettelagt som tre kvalitative delundersøgelser. Den ene undersøgelse omhandler samarbejdet mellem sagsbehandlere, skolemyndigheder og anbringelsessteder omkring anbragte børns skolegang i visitationsprocessen. Den anden undersøgelse har fokus på samarbejdet omkring anbragte børn og unges skolegang under anbringelsen; såvel på anbringelsessteder med som anbringelsessteder uden intern skole. Begge kvalitative delprojekter har til formål at undersøge rammerne for og samarbejdet omkring visitation og undervisning af børn og unge, der anbringes uden for hjemmet og sigter mod at afdække fordele og ulemper ved forskellige måder at organisere det nødvendige samarbejde. Undersøgelserne foretages i fire kommuner. Derudover gennemføres en tredje, mindre kvantitativ delundersøgelse, som vil analysere eksisterende data i Ankestyrelsen og SFI.

Som optakt til disse delprojekter har vi gennemført en forundersøgelse med det formål at foretage en relevant udvælgelse af de fire kommuner, som vil blive genstand for nærmere undersøgelse i de to kvalitative delprojekter. Gennem forundersøgelsen har vi for det første søgt at få viden om og overblik over forskelle og ligheder i kommunernes organisering af arbejdet med børnesager samt indblik i de forskellige samarbejdsprocedurer omkring anbragte børns skolegang. For det andet har det været formålet at få et første indblik i centrale og aktuelle problemstillinger, der rører sig i praksis på feltet, og som kan danne udgangspunkt for de efterfølgende delundersøgelser. I dette papir formidles resultaterne af forundersøgelsen.

2. Lovgivning og regelgrundlag

I dette afsnit beskrives kort den lovgivning, som berører anbringelsesområdet. Derudover har vi valgt at beskrive kommunalreformen, da den har en stor indflydelse på området

Det er Lov om Social Service, der giver grundlaget for anbringelsen af et barn eller en ung, mens det er Folkeskoleloven, der er baggrunden for anbragte børn og unges undervisning. Det betyder, at de to lovområder skal koordineres i indsatsen, hvilket kræver en særlig opmærksomhed på snitflader i ansvarsområder og opgavefordelingen samt den interne kommunikation mellem de personer, der forvalter hhv. den ene og den anden lovgivning.

Når en kommune har en antagelse om, at et barn eller en ung har særlig behov for støtte, skal barnets forhold undersøges jf. Servicelovens § 50. Undersøgelsen skal munde ud i en begrundet stillingtagen til, hvilken form for støtte, barnet eller den unge har behov for. Børn anbringes udenfor hjemmet, når det anses for at være af væsentlig betydning for et barns eller en ungs særlige behov for støtte jf. § 52. Afgørelsen træffes med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren. Hvis dette ikke kan opnås, kan barnet tvangsanbringes, hvis der er åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade jf. § 58.

Inden der iværksættes en anbringelse, har kommunen pligt til at udarbejde en handleplan jf. § 140. En handleplan skal angive formålet med indsatsen, og hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet. Handleplanen skal bygge på de undersøgelser, der er gennemført, jf. § 50, og opstille mål og delmål i forhold til barnets eller den unges udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritid og venskaber og andre relevante forhold.

Når der er truffet beslutning om, at et barn skal anbringes, skal der findes et anbringelsessted, og der skal samtidig tages stilling til barnets skolegang jf. § 69¹. Skoleplaceringen skal ideelt set ske før anbringelsen iværksættes, og i et tværfagligt samarbejde mellem de sociale myndigheder og skolemyndighederne i anbringende kommune² og beliggenhedskommunen. Dette er med henblik på at barnet tilbydes den rette undervisning i forhold til sine aktuelle behov.

Så vidt det er muligt, skal det tilstræbes, at barnet kan fortsætte sin skolegang i samme skoletilbud som hidtil. Anbringelsen kan dog medføre, at barnet må flytte skole; og et skoleskift kan også indgå i

¹I realiteten er beslutningsprocessen ofte parallel med visitationsprocessen, hvor der findes anbringelsessted og skoleplacering.

²Den kommune, der har truffet afgørelse om anbringelse af barnet/den unge. Anbringende kommune betaler for anbringelsen, og har også pligt til at dække de udgifter, der måtte være forbundet med skolegangen under anbringelsen.

målsætningen for indsatsen, eksempelvis fordi barnet ikke trives i skolen eller fordi skolen ikke kan rumme barnet eller begge dele.

I folkeskoleloven sondres der ikke mellem børn og unge, der er anbragt, og andre børn og unge. Det er, jf. Folkeskolelovens § 20, under alle omstændigheder kommunalbestyrelsen i stedlige kommune, der har ansvaret for at sørge for undervisning, herunder specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til alle børn og unge under 18 år, der bor eller opholder sig i kommunen; herunder altså også børn og unge som tilflytter kommunen i forbindelse med anbringelsen.

Har barnet eller den unge “særlige undervisningsbehov, som ikke kan opfyldes inden for rammerne af den almindelige undervisning, eller hvis elevens skolesituation i øvrigt giver anledning til alvorlig bekymring” (Bekendtgørelse nr. 1373 § 3, Undervisningsministeriet 2005), følges fremgangsmåden ved iværksættelse af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, som er beskrevet i folkeskoleloven. Barnet skal henvises til specialundervisning af skolemyndighederne.

Henvisningsprocedurerne kan variere fra kommune til kommune, men i alle tilfælde forudsætter iværksættelse af specialundervisning, ifølge folkeskoleloven § 12, stk. 2, faglig vurdering og forslag fra PPR. Der er i bekendtgørelsen lagt vægt på, at specialundervisning altid skal ses som en del af folkeskolens samlede indsats over for elever med særlige behov; tilrettelæggelsen af specialundervisningen bør foretages så tæt på det enkelte barn som muligt med udgangspunkt i barnets og familiens nærmiljø, og det bør sikres, at specialundervisningen altid har den optimale kvalitet. Herudover er det væsentligt, at elever med behov for specialundervisning så vidt muligt kan forblive i det almindelige folkeskolesystem for herigennem at kunne fastholde kontakten til andre børn og unge i deres lokalområde (Vejl. Nr. 9909, Undervisningsministeriet 2002).

Specialundervisningen kan foregå enten som supplement til den almindelige undervisning, således at barnet bevarer tilhørsforholdet til sin klasse; eller den kan gives i specialklasse/–skole. Desuden kan kommunalbestyrelsen beslutte at henvise eleven til specialundervisning på anbringelsesstedet (Bekendtgørelse nr. 1373 § 4, stk. 3, Undervisningsministeriet 2005), hvis det vurderes, at barnet eller den unge “har så store vanskeligheder, at det i kortere eller længere tid vil være mest hensigtsmæssigt, at undervisningen indgår som en integreret del af det samlede behandlingstilbud” (Vejl. Nr. 9909, Undervisningsministeriet 2002). Beslutningen træffes i samarbejde med den anbringende kommune, men det er i alle tilfælde kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen, der på grundlag af vurderingen fra PPR foretager selve henvisningen af børn og unge til specialundervisning.

Det er en forudsætning for henvisning til specialundervisning på et anbringelsessted eller i et dagbehandlingstilbud, at der er indgået undervisningsoverenskomst mellem beliggenhedskommunen og anbringelsesstedet (Bekendtgørelse nr. 1373, § 18, Undervisningsministeriet, 2005; Vejl. Nr. 9909,

Undervisningsministeriet 2002). Overenskomsten skal mindst omfatte læse- og timeplaner, personalets kvalifikationer, tilsynsfunktionen og dens indhold samt den pædagogisk-psykologiske betjening. Undervisningsoverenskomsten skal sikre, at eleverne får en undervisning, der opfylder kravene i henhold til folkeskoleloven; at undervisningen er koordineret og afstemt efter institutionens socialpædagogiske indsats; at tilsynet og samarbejdet mellem anbringelsesstedet og skolemyndigheder og de sociale myndigheder er beskrevet; og at varetagelsen af den pædagogisk-psykologiske rådgivning er beskrevet.

Under anbringelsen skal de sociale myndigheder i anbringende kommune føre løbende tilsyn med barnet, ligesom det skal vurderes, om handleplanerne og herunder mål for barnets skolegang skal revideres. Dette skal ske første gang efter tre måneder, og derefter mindst en gang om året jf. Servicelovens § 70. Det er imidlertid skolemyndighederne i den stedlige kommune³, der skal føre tilsyn med skoletilbudet.

Det er således de sociale myndigheder, der er den centrale aktør omkring anbringelsen, mens det er skolemyndighederne i den kommune, hvor barnet anbringes, der har ansvar for og skal træffe afgørelser om det undervisningstilbud, som det anbragte barn modtager. Samarbejdet omkring anbragte børns skolegang skal gerne ske i en parallelproces med visitationen⁴ til anbringelsesstedet, og dette stiller store krav til det tværfaglige samarbejde. De to lovgivninger - Serviceloven og Folkeskoleloven - der danner grundlag for anbringelse, varetages som oftest af forskellige faggrupper og i nogle tilfælde forskellige afdelinger i forvaltningen, hvilket kan have en betydning for, om der er forskelle i, hvordan barnets vanskeligheder og løsninger heraf anskues. Forskellige problemforståelser kan fx bunde enten i forskellige organisationskulturer eller forskellige professionsforståelser, hvilket kan have betydning for, hvordan der samarbejdes og kommunikeres omkring de anbragte børn.

Anbringelsesreformen

Både anbringelsesreformen, som blandt andet indebærer en række ændringer i serviceloven, gældende fra 1. januar 2006, og kommunalreformen, som er trådt i kraft pr. 1. januar 2007, har haft betydning for området omkring anbragte børns skolegang.

Den 15. april 2004 blev der indgået et bredt politisk forlig om en forstærket indsats for udsatte børn og familier, også kaldet anbringelsesreformen. Motivationen for forliget var dels at forbedre kvaliteten på området og dels at nedbringe udgiftsniveauet.

³Det vil sige den kommune, hvor anbringelsesstedet ligger.

⁴Det vil sige den proces, der løber fra en § 50 undersøgelse er udarbejdet, og frem til barnet er anbragt. Visitationsprocessen foregår i realiteten som en proces hvor der parallelt søges efter et anbringelsessted og et skoletilbud.

Ønsket om at opnå bedre kvalitet på anbringelsesområdet blev bl.a. baseret på forskning og undersøgelser på området, der viste en række problemområder, fx i forhold til manglende og mangelfulde handleplaner, og manglende viden om effekten af de foranstaltninger, der sættes i værk. Sagsbehandlerne blev kritiseret for at fokusere for ensidigt på de sociale problemer alene og glemme skole og sundhed⁵. Dansk og international forskning kunne endvidere vise, at anbragte børn og unge statistisk set ofte klarer sig dårligt som voksne både erhvervs-, familie- og sundhedsmæssigt. Reformen har en række fokusområder, som er blevet genstand for lovændringer og andre initiativer. Hovedpunkterne for reformen er: tidlig indsats, undersøgelser og handleplaner, inddragelse, foranstaltninger, anbringelse, udslusning og efterværn, dokumentation og opfølgning samt implementering og kontrol.

I forhold til anbragte børns skolegang, betyder reformen nogle ændringer. Skolegang er i højere grad blevet tillagt stor betydning, og skal inddrages som et vigtigt aspekt både i § 50 undersøgelsen samt i handleplanen, og en foranstaltning skal tilrettelægges sådan, at der tages højde for skoleforholdene, og således at der om muligt sikres sammenhæng i barnets skole og uddannelsesforløb. Med anbringelsesreformen er det endvidere blevet præciseret, at der skal tages stilling til barnets skolegang *samtidig* med, at der træffes valg af anbringelsessted jf. Serviceloven § 55. Denne præcisering af lovgivningen er indført, for at sikre at det som hovedregel er besluttet, hvor barnet eller den unge skal gå i skole, før en anbringelse gennemføres (Håndbog for anbringelsesreform,). Dog er det samtidig angivet, at dette ikke må medføre, at anbringelsen forsinkes (Vejledning til særlig støtte til børn og unge, 2005, punkt 200).

Kommunalreformen

Den 1. januar 2004 konkluderede Strukturkommissionen, at der var behov for en reform af den offentlige sektors struktur. Det blev dels begrundet med, at amter og kommuner ikke var store nok til at varetage deres opgaver. Dels var begrundelsen, at opgavefordelingen i den offentlige sektor på flere områder var uhensigtsmæssig (Inderigs- og Sundhedsministeriet, 2005).

For det første, blev det fremført, var en stor del af de daværende forvaltningsenheder uhensigtsmæssigt små i forhold til den opgaveløsning, som lovgiverne i dag kræver. For det andet var det erfaringen, at det på en række områder var svært at sikre en sammenhængende og koordineret indsats. Dette bundede i vidt omfang i, at ansvaret for nogle opgaver var delt mellem flere forskellige decentrale forvaltningsled, hvilket giver risiko for ”gråzoner”. For det tredje blev der peget på, at der på enkelte

⁵Begrebet sagsbehandler anvendes her som en samlebetegnelse for de medarbejdere i kommunen, som arbejder med barnets socialsag. Sagsbehandlerne kan fx være uddannet socialrådgiver, socialformidler, pædagog, kommunalt uddannet mv.

områder kunne identificeres problemer som følge af parallelle funktioner/opgaver fordelt på flere forvaltningsled. Mellem forvaltningsleddene kunne det vanskeliggøre en koordinering og prioritering i opgavevaretagelsen, ligesom det kunne vanskeliggøre effektiviseringer og kvalitet i opgavevaretagelsen. Kommissionen anbefalede på denne baggrund, at der blev gennemført en samlet reform af den offentlige sektor, omfattende såvel inddelingsændringer som opgaveflytninger mellem stat, amter og kommuner (Strukturkommissionens betænkning).

Pr. 1. januar 2007 trådte kommunalreformen i kraft, hvormed der blev tegnet et nyt danmarkskort. Der er blevet dannet 98 kommuner, som har afløst de hidtidige 271. Amterne er blevet nedlagt og erstattet af fem regioner. Hovedlinjerne for regionernes geografiske og opgavemæssige afgrænsning samt hovedsæder blev fastsat i strukturaftalen. Strukturaftalen fastsatte endvidere kravene til de nye kommuners størrelse. Det var herefter op til kommunerne at finde sammen i større, bæredygtige enheder.

Kommunalreformen er båret af nogle overordnede visioner og mål, som kommunerne i forbindelse med overtagelsen af de nye opgaver skal forfølge: Disse er: borgeren i centrum, et entydigt myndighedsansvar, og sammenhæng mellem almen- og specialtilbud (Inderigs- og Sundhedsministeriet, 2005).

Kommunalreformen og de deraf følgende kommunesammenlægninger har i mange kommuner givet anledning til omlægninger af kommunens administrative organisering. Ifølge en opgørelse over kommunernes organisering pr. 1. januar 2007 fra Kommunernes Landsforening (KL) har lidt mere end halvdelen af de 98 nye kommuner samlet dagtilbud, skole og udsatte børn og unge under den samme forvaltning. Denne type børneforvaltninger har mange forskellige navne fra kommune til kommune. I et flertal af kommuner har man også valgt at placere sundhedsplejen sammen med de øvrige børneområder (ikke sammen med de øvrige sundhedsopgaver). KL har endvidere opgjort, at ca. en tredjedel af kommunerne har valgt *ikke* at samle børneområdet under samme forvaltning. I nogle af disse kommuner har man valgt at opdele børneområdet i forhold til normal- og specialindsatserne, således at dagtilbud og skole er i en forvaltning, mens udsatte børn og unge, herunder handicappede børn, og sundhedsplejen er placeret sammen med det sociale område. I andre kommuner er alle områder adskilt, typisk i virksomheder eller centre. Desuden har flere kommuner valgt at lægge PPR organisatorisk sammen med den sociale indsats overfor børn og unge med særlige behov, således at PPR ikke er koblet direkte på skoleområdet.

Kommunalreformens betydning for anbringelses- og specialundervisningsområdet

Kommunalreformen udmønter sig på det sociale område og specialundervisningsområdet i en række konkrete ændringer af opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommuner og regioner.

Kommunerne har pr. 1. januar 2007 overtaget det fulde *finansierings- forsynings- og myndighedsansvar* i forhold til sociale tilbud til børn og unge samt specialundervisningsområdet. Dermed har de fået ansvaret for en række døgninstitutioner og specialskoler, der tidligere har været drevet af amterne (Inderigs- og Sundhedsministeriet, 2005).

I forhold til kommunernes ansvar, skelnes der imidlertid mellem døgntilbud til handicappede og psykisk syge børn og unge, som kommunerne kunne vælge at overtage⁶, og døgntilbud til børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer, som beliggenhedskommunen skulle overtage⁷. Vælger kommunen at overtage en såkaldt *kan* institution, skal der laves en rammeaftale om pladser og indhold i tilbudet, som beliggenhedskommunen er forpligtet af. Beliggenhedskommunen kan altså ikke uden videre ændre på indhold eller antal pladser (KL, 2005a).

I forhold til de såkaldte *skal* institutioner har kommunerne derimod ikke noget forsyningsansvar, hvilket de tidligere amter havde over for de øvrige kommuner i regionen. Beliggenhedskommunen overtager de aftaler og forpligtigelser, som amtet har haft vedrørende de børn, der går på institutionerne, men er ikke ansvarlig for, at der er det nødvendige antal pladser til rådighed for de andre kommuner i regionen (Inderigs- og Sundhedsministeriet, 2005). Det mellemkommunale samarbejde omkring kan institutioner er således ikke i samme udstrækning lovbestemt som samarbejdet omkring skal institutionerne, hvor kommunerne i henhold til lovgivningen er forpligtet til at samarbejde om at tilvejebringe de nødvendige tilbud.

Ansvars- og opgaveændringerne medfører dog under alle omstændigheder et øget koordinationsbehov mellem kommuner. Alle kommuner skal kunne henvise sine borgere til et passende tilbud. Samtidigt forventes det ikke, at alle kommuner uanset størrelse, vil have tilbud der kan dække alle behov i kommunen for sociale tilbud til børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer eller behov for specialundervisning. Derfor vil nogle kommuner i langt højere grad end hidtidigt skulle købe sig pladser hos andre kommuner. De beslutninger en kommune træffer vedrørende deres tilbud, kan derfor få konsekvenser for andre kommuners mulighed for at løse deres del af opgaven tilfredsstillende. De kommuner, der udbyder pladser, har også behov for klarhed over og (ikke mindst økonomisk) sikkerhed for, om deres tilbud vil blive brugt af andre kommuner (KL, 2005b).

⁶Kommunen kan også aftale, at regionen driver disse videre på vegne af beliggenhedskommunen.

⁷Særlige regler gælder for København og Frederiksberg kommuner, som har været både amt og kommune, og derfor driver tilbud uden for egen kommune. Disse tilbud forbliver under Frederiksberg og Københavns kommune, og overgår ikke til beliggenhedskommunerne rundt om i landet.

VISO – en ny national viden og specialrådgivningsorganisation

I forbindelse med kommunalreformen er der blevet oprettet en national viden og specialrådgivningsorganisation (VISO), som skal dække såvel det sociale område som specialundervisningsområdet. Målet med organisationen er at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsamling, udvikling og formidling af viden for at sikre specialrådgivning af borgere, kommuner og institutioner mfl., og for at skabe et landsdækkende overblik over den samlede specialrådgivning på området. VISO bistår derudover kommuner, borgere og institutioner mfl. med gratis vejledende specialrådgivning; dog kun i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager, hvor den fornødne ekspertise ikke kan forventes at være til stede i den enkelte kommune eller i regionens tilbud. På specialundervisningsområdet vil VISO's ydelser i forhold til udredning alene bestå af bistand til kommunens egen udredning (Inderigs- og Sundhedsministeriet, 2005).

Tilbudsportalen

For at lette såvel kommunernes, regionernes og borgernes overblik, og sikre gennemsækelighed i forhold til eksisterende tilbud, er det med kommunalreformen blevet besluttet at etablere en tilbudsportal, som skal indeholde oplysninger om samtlige tilbud på det sociale område (ikke på specialundervisningsområdet) og indholdet heraf samt pris (jf. Serviceloven § 14). For kommunerne er tilbudsportalen tænkt som et centralt arbejdsredskab til dels at få overblik over, hvilke kommunale, regionale og private tilbud, der eksisterer, såvel inden for som uden for regionen, og dels kunne forbedre planlægningen af indsatserne på området. Registrering af tilbud i Tilbudsportalen bliver en betingelse for, at kommunen må anvende tilbuddet. Der oprettes derudover et statsligt tilsyn, som skal foretage stikprøvekontroller med rigtigheden af de data, som er registreret i Tilbudsportalen (Inderigs- og Sundhedsministeriet, 2005).

Godkendelse og tilsyn

Med kommunernes overtagelse af den vidtgående specialundervisning og sociale tilbud på børneområdet er såvel visitations- som henvisnings- og tilsynsopgaven også ændret.

Tidligere var det amtet, der havde ansvaret for at henvise til den vidtgående specialundervisning og til særlige sociale døgntilbud. I dag er såvel iværksættelse af foranstaltninger som henvisning til al specialundervisning udelukkende en kommunal opgave. Arbejdet omkring dette kan dog organiseres forskelligt, som det vil blive beskrevet i afsnittet om kommunernes organisering.

Hvad angår tilsyn, kan der skelnes mellem *tilsyn med barnet*, som sagsbehandleren i den kommune, som anbringer barnet, har til opgave at føre og *det generelle tilsyn med anbringelsesstedet*, samt *tilsynet med*

undervisningen, der tilbydes anbragte børn, herunder på et anbringelsessteds interne skole, som er den stedlige kommunes ansvar.

På det sociale område har kommunerne fra amtet overtaget opgaven med både at godkende og føre det generelle tilsyn med private opholdssteder⁸ og med døgninstitutioner for børn med sociale og adfærdsmæssige problemer. Også tilsynet med specialundervisningen på specialskoler og døgninstitutioner, samt godkendelse og tilsyn med specialundervisning på private tilbud, herunder opholdssteder med intern undervisning har kommunerne overtaget fra amtet.

Flere af de ændringer, der følger af kommunalreformen, har således en direkte betydning for organiseringen af samarbejdet omkring anbragte børns skolegang. Der kan i særdeleshed peges på, at kommunerne overtager ansvaret for døgninstitutionerne⁹ for anbragte børn, ligesom det har betydning, at kommunerne slås sammen eller omorganiseres. I forhold til herværende forundersøgelse betyder det ligeledes, at kommunerne har været midt i en omstillingstid, da interviewene til forundersøgelsen blev gennemført.

⁸Anbringelsessted som kan variere i størrelse, og som drives enten af en professionel familie, som et større sted med ansatte eller som socialpædagogiske skibsprojekter og kost- og efterskoler.

⁹Offentlige institutioner for børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer, som drives inden for rammerne af serviceloven § 67, stk. 1, 2 og 3.

3. Metodiske overvejelser

Beskrivelserne af organiseringsformer og samarbejdsprocedurer i kommunerne bygger i dette arbejdsrapport på kvalitative telefoninterview, vi har foretaget med sagsbehandlere og ledere i 18 kommuner. Materialet til forundersøgelsen er indsamlet fra starten af marts til midten af april 2007. I dette afsnit redegør vi for, hvordan vi har udvalgt de 18 kommuner, hvilke oplysninger vi har indsamlet, og hvordan vi metodemæssigt har gjort dette. Hensigten med forundersøgelsen har som nævnt været at få et bedre grundlag at udvælge de fire kommuner, der skal indgå i undersøgelsens to delprojekter. Overvejelser over hvilke endelige udvælgelseskriterier, der vil blive opstillet i forhold til disse fire kommuner, vil blive beskrevet i opsamlingen afslutningsvis i dette papir.

I forundersøgelsen har vi fokuseret på fire temaer i forhold til de anbragte børn og unges skolegang. Disse er: 1) Kommunernes organisering på anbringelsesområdet 2) Inddragelse af den undervisningsmæssige vinkel på barnets eller den unges situation i visitationsprocessen; 3) Samarbejdet mellem sagsbehandlere og skolemyndigheder i visitationsprocessen og 4) Aktuelle problemstillinger i samarbejdet omkring anbragte børns skolegang.

Udvælgelse af kommuner og interviewpersoner

Udvælgelsen af kommuner foretog vi dels på baggrund af tre interview med nøglepersoner på anbringelsesområdet. Nøglepersonerne, som er repræsentanter for relevante interesseorganisationer (KL, LOS, FADD¹⁰), blev bedt om at beskrive hvilke centrale problemstillinger, de aktuelt ser i forhold til det tværfaglige samarbejde omkring anbragte børns skolegang. Hovedformålet med nøglepersoninterviewene har dog været at få nøglepersonerne til at udpege nogle kommuner, som de mente kunne være interessante at have med i undersøgelsen. Nøglepersonerne udpegede såvel kommuner, som de fandt kendetegnet ved et godt samarbejde mellem forvaltning og anbringelsessteder og/eller ved deres innovative karakter på anbringelsesområdet, som kommuner hvor samarbejdet mellem de implicerede forvaltninger og anbringelsessteder efter nøglepersonernes opfattelse har fungeret mindre godt, eksempelvis på grund af ressourcemæssige eller ledelsesmæssige problemer¹¹. Derudover bistod to øvrige nøglepersoner med at udpege kommuner, som ud fra de ovenstående kriterier kunne være interessante for os at kontakte.

¹⁰Kommunernes Landsforening; Landsorganisationen af opholdssteder, botilbud og skolebehandlingstilbud; Foreningen Af Danske Døgninstitutioner.

¹¹Kategoriseringen af kommunerne som ”velfungerende” eller ”dårligt fungerende” skal naturligvis tages med stort forbehold. En kommune vil aldrig entydigt kunne placeres i den ene eller den anden kategori, som nøglepersonerne desuden har foretaget ud fra deres opfattelse af de enkelte kommuner, set ud fra deres position som repræsentanter for forskellige interesseorganisationer.

Blandt de kommuner, som nøglepersonerne pegede på, valgte vi 18 kommuner til forundersøgelsen. Kommunerne blev udvalgt ud fra følgende kriterier:

- Geografisk spredning med en nogen lunde ligelig repræsentation fra de fem regioner.
- Kommunestørrelse. Der blev udvalgt en række *store* kommuner med et indbyggertal over 80.000 samt en række *mellemstore* kommuner med mellem 25.000 til 70.000 indbyggere. De helt små kommuner blev bevidst valgt fra, da det var et krav for undersøgelsen, at de deltagende kommuner skulle have en vis rutine omkring anbringelsessager, og at der i den enkelte kommune skulle være flere sagsbehandlere, som arbejder med anbringelsessager.
- Fordeling mellem kommuner som er organiserede efter to overordnede organiseringsprincipper: 1) En fælles børneforvaltning hvor dagtilbud, folkeskole, PPR og anbringelsesområdet er samlet eller 2) En opdelt forvaltning hvor dagtilbud, folkeskole og anbringelse er organiseret i adskilte forvaltninger. Kommunernes organisering er taget med som et vigtigt princip ud fra forventningen om, at kommunens organisering har en betydning for samarbejdet mellem social- og skolemyndigheder, anbringelsessteder etc., og at organiseringen spiller en vigtig rolle for de arbejdsbetingelser, som sagsbehandleren har i selve visitationsprocessen. Oplysninger om kommunernes organisering blev indsamlet via kommunernes hjemmesider.
- Anbringelsespraksis. Da vi ikke havde adgang til en detaljeret beskrivelse af anbringelsespraksis i de enkelte kommuner, gik vi ud fra en overordnet model om, at landområder ofte er kendetegnet ved i meget høj grad at anvende familiepleje/netværksanbringelser, mens større byer og forstadskommuner ofte er kendetegnet ved at gøre mere brug af døgninstitutioner og opholdssteder (Danmarks Statistik).

I udvælgelsen er de ovenfor nævnte kriterier således blevet anvendt, så der er en nogenlunde ligelig fordeling mellem hhv. mellemstore og store kommuner, mellem kommuner, som har en fælles børneforvaltning og kommuner, som ikke har en fælles børneforvaltning og mellem hhv. landkommuner og by- og forstadskommuner.

Telefoninterview

I hver af de 18 kommuner har vi foretaget telefoninterview med en sagsbehandler eller en leder, alle med flere års erfaring på anbringelsesområdet. Gennem interviewene har vi dels fået faktuelle oplysninger om den enkelte kommune, som det ikke har været muligt at skaffe via kommunernes hjemmesider; dels oplysninger, som har kunnet give os et indtryk af fx arbejdsvilkår i kommunen, ledelsesstil eller politiske værdier i forhold til anbringelsesområdet.

Da der kun er udvalgt én person fra hver kommune, og oftest en sagsbehandler, er denne person selvfølgelig ikke repræsentativ for samtlige medarbejdere på anbringelsesområdet i den enkelte kommune. Ytringer om udviklingstendenser, samarbejdskultur etc. skal således ses som udtryk for den enkelte interviewpersons syn på kommunen, og ikke som udsagn, der nødvendigvis er gældende for hele kommunen.

Sagsbehandlerne blev valgt som den primære gruppe, for få oplysninger om konkret praksis i visitationen og i forhold til samarbejdet med PPR samt anbringelsesstederne. Det er værd at være opmærksom på, at vi således alene i denne forundersøgelse har indsamlet oplysninger fra de ansatte, som beskæftiger sig med den sociale del i en anbringelse og dermed ikke fra de andre parter, nemlig skolemyndigheder, pædagoger eller lærere ved anbringelsessteder, som også er i fokus i forskningsprojektet. I de kommende delprojekter vil disse personer blive inddraget i den kvalitative undersøgelse, og deres synspunkter vil indgå som en vigtig del af analysen.

Da formålet har været at indhente oplysninger om såvel kommunens organisatoriske struktur som den konkrete praksis, rummer spørgsmålene i telefoninterviewene flere niveauer, hvilket vil sige, at de beskæftiger sig med forhold lige fra et meget overordnet niveau (det organisatoriske) til et meget konkret niveau (fx udarbejdelse og brug af handleplaner). Spørgsmålene er struktureret omkring følgende temaer: 1)organisering af anbringelsesarbejdet i kommunen, 2)visitationsproces efter udarbejdelse af § 50 undersøgelse, 3)procedurer i samarbejdet med andre instanser i forhold til handleplan og valg af anbringelsessted, 4)samarbejdsprocedurer under anbringelsen og 5)væsentlige problemstillinger i forhold til det tværfaglige samarbejde omkring anbragte børns skolegang.

De enkelte sagsbehandlere blev udvalgt via sagsbehandlerens nærmeste leder, og det er blevet understreget, at formålet med telefoninterviewene ikke har været at vurdere den enkelte kommune eller at kontrollere, hvorvidt lovens krav bliver overholdt. Vi har overfor alle interviewpersoner også understreget, at ingen personer, kommuner eller anbringelsessteder vil blive nævnt med navns nævnelse. Vi kan dog ikke garantere, at de enkelte kommuner i beskrivelsen ikke kan blive genkendt af personer, som arbejder inden for området.

Alle på nær ét interview, som var et besøgsinterview, er foretaget som telefoninterview.

Telefoninterviewene har varet ca. ¾ time, alle interview på nær ét er blevet optaget, og der er efterfølgende blevet skrevet referat af interviewet.

I forundersøgelsen har der kun været to kommuner, som ikke ønskede at deltage, samt en kommune hvor det ikke lykkedes os at få kontakt med den relevante person.¹²

¹²De to kommuner, som ikke ønskede at deltage, var ikke kommuner, som vores nøglepersoner havde fremhævet som dårligt fungerende.

4. Kommunernes organisering af arbejdet med børnesager

I udvælgelsen af kommunerne blev der som nævnt taget højde for forskellige organiseringsformer i form af henholdsvis en samlet og en opdelt forvaltning. Som en uddybning af denne skelnen, mener vi, at man blandt de kommuner som har deltaget i forundersøgelsen, overordnet set kan skelne mellem tre forskellige former for politisk/administrativ organisering af børneområdet: hhv. en integreret, en opsplittet og en specialiseret organisering.

I fem ud af de 18 kommuner i forundersøgelsen har man valgt at samle børneområdet, organiseret som en hel *integreret* enhed, såvel politisk som administrativt¹³. I disse kommuner er både anbringelser og hele skoleområdet, dvs. både det almene folkeskoleområde og specialundervisning, samt sundhedspleje og i nogle kommuner også tandplejen, organiseret i én forvaltning.

Seks af kommunerne i forundersøgelsen har organiseret sig således at socialforvaltning og skoleforvaltning er *opsplittet*. Det vil sige, at skoleområdet, herunder specialundervisning (PPR), og anbringelser af børn og unge er organiseret i hver sin forvaltning¹⁴. I disse kommuner er der mange forskellige måder at dele forvaltningerne yderligere op på.

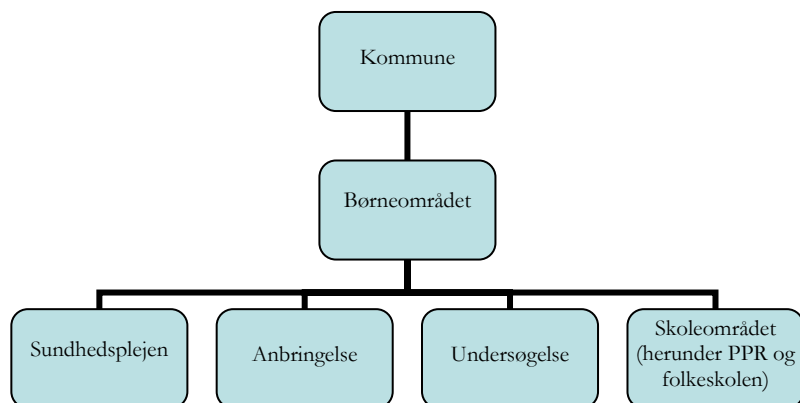
Endelig er der syv af de 18 kommuner i forundersøgelsen, hvor anbringelser og specialundervisning (PPR) organisatorisk er tilknyttet samme forvaltning, men afgrænset fra den 'almindelige' folkeskole og/eller handicappede børn. Det vil sige, at man har valgt at lægge PPR organisatorisk sammen med den sociale indsats over for børn og unge med særlige behov; det vi her kalder en *specialiseret* organisering. Det betyder, at PPR ikke er koblet direkte på skoleområdet, men snarere ses som del af et specialistberedskab, som kommunen bredt kan sætte ind med i forhold til børn og unge med særlige behov.

¹³Ifølge en opgørelse, som Kommunernes Landsforening har lavet på baggrund af oplysninger fra kommunernes hjemmesider, har ca. 2/3 af de nye 98 kommuner valgt at organisere sig på denne måde. Handicappede børn og unge placeres forskelligt, dog hyppigst sammen med det øvrige handicapområde i en særlig socialforvaltning. De fleste kommuner har valgt at udsondre kultur- og fritidsområdet fra børneområdet.

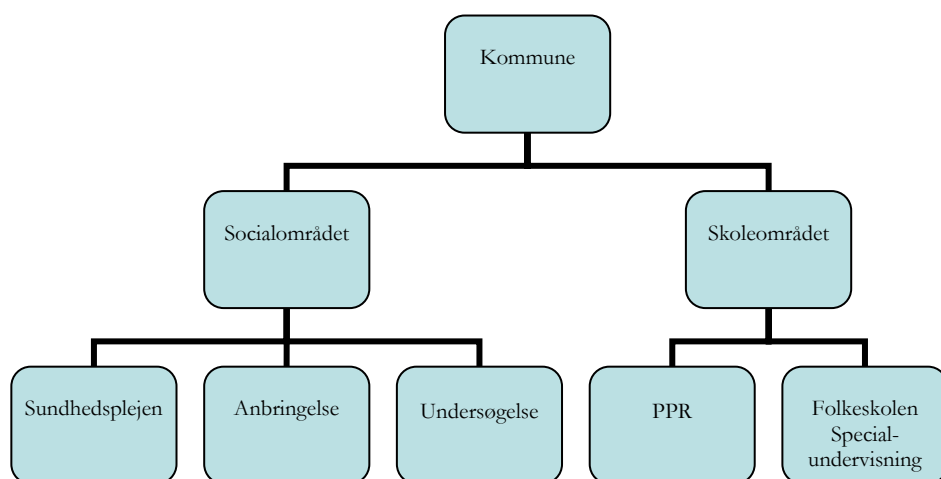
¹⁴Ifølge KL har ca. 1/3 af de nye 98 kommuner valgt at organisere sig på denne måde.

De forskellige former for organisering af børneområdet kan illustreres vha. følgende modeller:

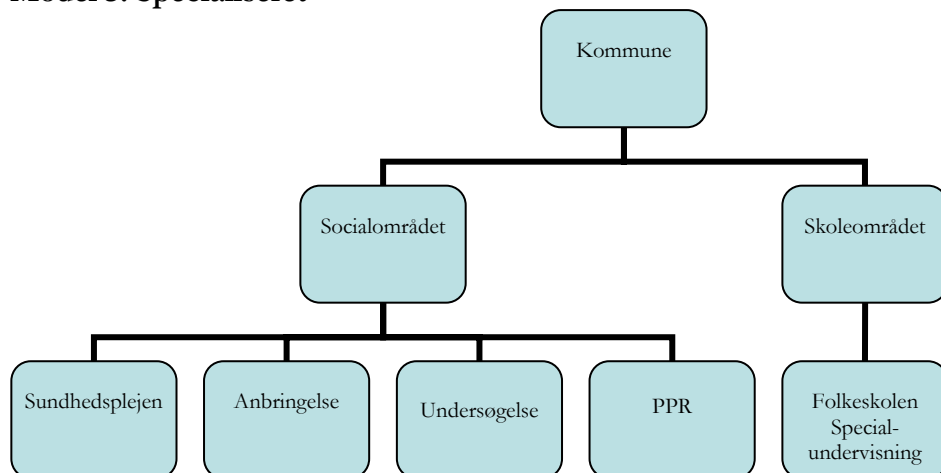
Model 1: Integreret



Model 2: Opsplittet



Model 3: Specialiseret



Fysisk placering

Et er den politisk/administrative placering af afdelinger og sagsområder som den fremgår af organisationsdiagrammet, noget andet er den rent fysiske placering af personalet (sagsbehandlere og PPR), som kan indebære barrierer for samarbejdet, hvis man i det daglige er fysisk adskilt.

I otte af de 18 kommuner er PPR fysisk placeret samme sted som de sagsbehandlere, der behandler anbringelsessagerne. Sagsbehandlerne i disse kommuner udtrykker alle, at det er godt. I de kommuner, hvor faggrupperne som noget nyt er placeret samme sted, opleves det som en forbedring, idet det letter samarbejdet i dagligdagen og muliggør en smidig kommunikation de to faggrupper imellem. Omvendt er PPR i et par kommuner blevet udskilt fra familieafdelingen, hvilket sagsbehandlerne begge steder betegner som ”ærgerligt” og et ”tilbageskridt”, idet det bliver mere omfattende at sikre, at PPR er inddraget i visitationen på trods af at der etableres nye samarbejdsorganer og visitationsprocedurer. Det ser således ud til, at fysisk nærhed er vigtigt for samarbejdet mellem de to fagområder/-grupper, og det vil være interessant i de følgende delundersøgelser at undersøge, hvad dette betyder for sagsbehandlararbejdet og samarbejdet med andre faggrupper i visitationen.

5. Visitation

Selvom kommunerne følger den procedure for anbringelser af børn uden for hjemmet, som er beskrevet i Serviceloven, giver loven mulighed for at visitationsprocessen kan varieres i en vis grad. Variationen gælder fx i forhold til, hvordan anbringelsesprocessen forløber, og hvordan kommunerne udvælger et konkret anbringelsessted. Nogle af disse forskelle i kommunernes praksis vil blive beskrevet i de følgende.

Beslutningskompetence ved døgnanbringelser

I de børnesager, som ikke er akutte, skal kommunerne, hvis resultatet af en § 50 undersøgelse peger mod at barnet eller den unge skal anbringes, træffe en endelig beslutning om, hvorvidt der skal gribes ind i form af en anbringelse, og i bekræftende fald hvilken konkret anbringelsestype og -sted, der vil kunne matche de behov, barnet eller den unge har.

Blandt de deltagende kommuner, er der forskelle i forhold til hvor beslutningskompetencen i forhold til de frivillige anbringelser ligger, men generelt viser forundersøgelsen, at beslutningskompetencen foregår på ledelsesniveau; hos nærmeste leder, i et visitationsudvalg eller på politisk niveau. Kun i to af de 18 kommuner er det reelt sagsbehandleren, som i fællesskab med afdelingslederen, på gruppemødet, træffer beslutning om, hvorvidt der skal anbringes eller ej.

Halvdelen af kommunerne har placeret beslutningskompetencen i et såkaldt ”visitationsudvalg” eller ”fagforum”, som træffer den endelige beslutning om anbringelse og evt. også om det konkrete anbringelsessted. Yderligere to kommuner ud af de 18 overvejer at oprette et sådant visitationsudvalg. Visitationsudvalgene er – om end på forskellig vis fra kommune til kommune - sammensat af ledere fra den eller de afdelinger, der har ansvar for området omkring udsatte børn og unge. Ifølge oplysninger fra interviewpersonerne, er det kun i fem af de ni kommuner, at der deltager en repræsentant fra PPR i visitationsudvalget. I seks ud af de ni kommuner deltager den sagsbehandler, som har sagen, i mødet. Ud fra interviewene fremgår det dog, at det er forskelligt, hvor stor en indflydelse den relevante sagsbehandler har på den beslutning, der træffes på lederniveau. Dette er et forhold, som vil blive undersøgt nærmere i forskningsprojektets to delundersøgelser.

Det er imidlertid tilsyneladende ikke i alle disse kommuner udvalget, der beslutter hvilket konkret anbringelsessted, barnet eller den unge skal visiteres til. I nogle kommuner fortæller interviewpersonerne, at denne beslutning enten træffes af den ansvarlige sagsbehandler eller i fællesskab med kollegaer og leder for afdelingen/teamet. Dette er interessant, da beslutningen om at etablere et visitationsudvalg og give udvalget beslutningskompetence i forhold til anbringelsessager, af nogle

interviewpersoner begrundes med et ledelsesmæssigt ønske om at kunne styre anbringelsesområdet bedre økonomisk og kunne sikre, at valg af sted træffes ud fra en faglig vurdering.

Visitationsprocedurer

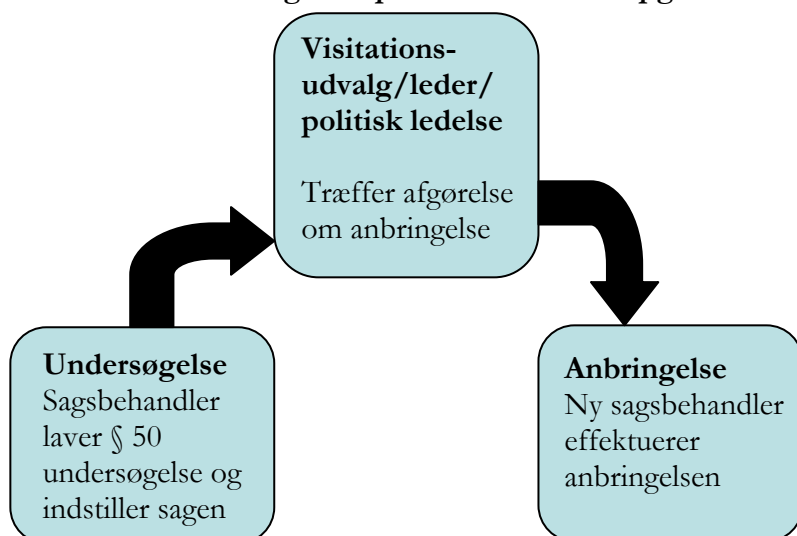
Den overvejende del af sagsbehandlerne svarer ja til, at der i kommunen er faste procedurer for visitationen ved anbringelser; dvs. retningslinier for sagsgangen og opgave- samt ansvarsfordelingen i forhold til § 50 undersøgelser, myndighedsudøvelse og beslutningskompetence.

Som det er blevet beskrevet i det foregående afsnit om kommunernes organisering på anbringelsesområdet, kan kommunerne forenklet set deles op i forskellige organiseringsformer. I forhold til visitationsproceduren er der et forhold, som er interessant at kigge nærmere på, og som må antages at spille en væsentlig rolle for sagsbehandlernes arbejdsvilkår i forhold til, hvor stor en egenkompetence de har, og hvilke arbejdsopgaver de skal varetage. Det drejer sig om, hvorvidt undersøgelsesarbejdet er sammenlagt med visitationen til anbringelser.

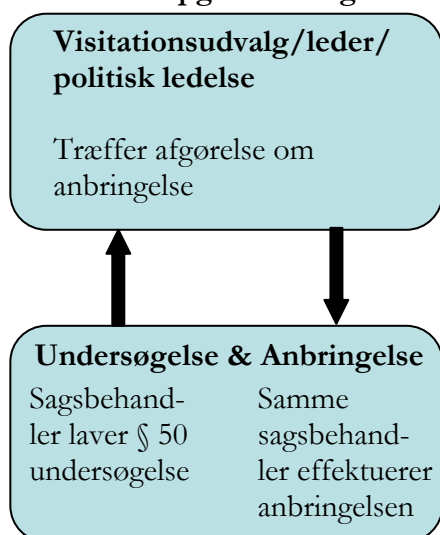
Ifølge de interviewede sagsbehandlere og ledere har fem ud af de 18 deltagende kommuner opsplittet undersøgelsesarbejdet og visitationen i forbindelse med en anbringelse. Det vil sige, at nogle sagsbehandlere kun arbejder med undersøgelsesarbejdet, mens andre kun har ansvaret for anbringelsesdelen. Der er på denne måde foretaget en arbejds- og opgavedeling mellem sagsbehandlere. I de øvrige 13 kommuner er det den samme sagsbehandler, som får sagen tilbage, efter der er truffet beslutning om en anbringelse. Kædes dette sammen med placeringen af beslutningskompetencen, så kan opgavevaretagelsen og beslutningskompetence i visitationsprocessen overordnet set illustreres i tre forskellige modeller.

De to første modeller illustrerer, hvordan beslutningskompetencen i nogle kommuner er udskilt fra og lagt uden for familieafdelingen, på forskellige ledelsesniveauer; mens den tredje model illustrerer at beslutningskompetencen ligger i familieafdelingen, hos sagsbehandlerne (i samarbejde med nærmeste leder). Modellerne illustrerer også forskellene kommunerne imellem hvad angår opgavevaretagelsen og hvorvidt denne er opsplittet (model 1) eller samlet (model 2 og 3).

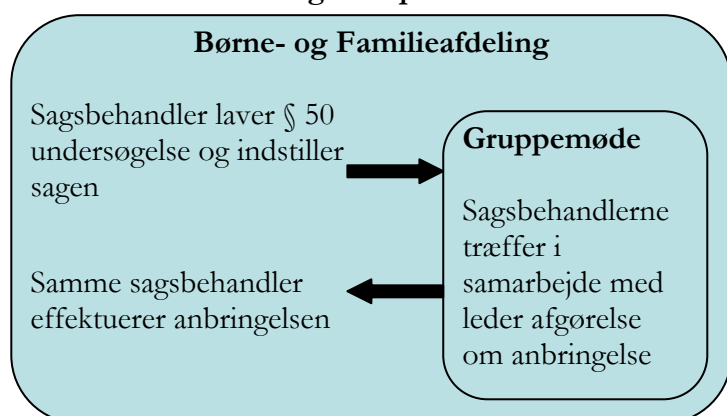
Model 1: Beslutningskompetence udskilt – Opgavevaretagelse opsplittet



Model 2: Opgavevaretagelse samlet - Beslutningskompetence udskilt



Model 3: Beslutningskompetence ikke udskilt – Opgavevaretagelse samlet



I de kommuner, hvor det er den samme sagsbehandler, som både har sagen før og efter beslutningen om en anbringelse træffes, kunne det tænkes, at sagsbehandleren får et mere detaljeret kendskab til sagen, da vedkommende vil have en større viden om de tiltag, der ligger forud for anbringelsen og et længerevarende kendskab til barnet og dets familie. På den anden side er flere kommuner begyndt at arbejde med at adskille myndigheds- og leverandørrollen fx ved at indføre en BUM-model dvs. en opdeling i hhv. bestiller-, udfører- og modtager funktion. Ifølge en undersøgelse om ændringerne i serviceloven har disset kommuner oplevet et kvalitetsløft og mere systematik i sagsbehandlingen. (Hestbæk mfl., 2005). Undersøgelsen påpeger dog også, at adskillelsen af myndigheds- og leverandørrollen kan ske på andre måder end ved at indføre en BUM-model, fx ved at lave intern kontraktstyring.

Det vil være interessant at undersøge nærmere i de to delprojekter, hvad det betyder for sagsbehandlerens arbejdsbetingelser og vilkår for at træffe en beslutning, at de enten både har ansvaret for de forebyggende foranstaltninger og selve anbringelsen, eller at deres arbejdsopgaver er specialiseret og opdelt i forskellige grupper/afdelinger med hver sit ansvarsområde.

6. Samarbejde mellem social- og skolemyndigheder

Som tidligere nævnt, lægges der i serviceloven op til, at skolegang skal indgå som en integreret del af planen for en anbringelse, dvs. der skal tages stilling til barnets skolegang samtidig med, at der træffes afgørelse om valg af anbringelsessted (Servicelovens § 55). Dette skaber basis for et tværfagligt samarbejde mellem den sociale myndighed og PPR, da det er skolemyndigheden i den stedlige kommune, som træffer afgørelse om det konkrete skoletilbud.

På grund af forundersøgelsens overordnede karakter, er det ikke muligt at give en detaljeret beskrivelse af, hvordan samarbejdet mellem familiesagsbehandlere og PPR fungerer. Interviewene kan dog sige noget om, hvorvidt samarbejdet er formaliseret, i den forstand, at der er faste procedurer for samarbejdet, og på hvilket tidspunkt PPR inddrages i anbringelsesprocessen.

Ud fra interviewpersonernes beskrivelser af proceduren fremgår det, at der tilsyneladende er store forskelle i, hvordan samarbejdet er organiseret; både i forhold til forskelle i graden af formalisering, og i forhold til hvorvidt PPR inddrages før eller efter, beslutningen om anbringelsen er truffet.

Et flertal af interviewpersonerne i de deltagende kommuner tilkendegiver, at de har en fast procedure for samarbejdet med PPR omkring visitation til skoletilbud. Den faste procedure kan fx handle om, at PPR indsamler oplysninger om skoleforhold til § 50 undersøgelsen og handleplanen fra den afgivende skole, og at dette arbejde følger en bestemt fremgangsmåde. Her tyder interviewundersøgelsen dog på, at det ikke er særligt udbredt, at PPR er aktivt involveret omkring selve udarbejdelsen af handleplanen. I de kommuner, hvor PPR er fast repræsenteret i visitationsudvalget, beskrives dette også som en faktor, der er med til at styrke og formalisere samarbejdet.

I nogle kommuner beskrives samarbejdet mellem social- og skolemyndighederne omkring visitation til skoletilbud imidlertid som mere provisorisk og forskellig fra sag til sag. Samarbejdet mellem sagsbehandleren og PPR kan fx variere afhængig af, hvad der er formålet med anbringelsen, eller om der er særlige behov i forbindelse med skolegangen. Det mindre formelle samarbejde med PPR gælder ifølge interviewpersonerne særligt, hvis anbringelsesstedet ligger i en anden kommune end den anbringende. I disse tilfælde er det PPR i den anbringende kommune og PPR i den stedlige kommune, som skal samarbejde.

Et mindre formaliseret samarbejde mellem social- og skolemyndigheder siger ikke nødvendigvis noget om, hvorvidt sagsbehandlere oplever samarbejdet som velfungerende eller mere problematisk. Et alt for løst og upræciseret samarbejde mellem de sociale myndigheder og skolemyndighederne kan imidlertid få konsekvenser bl.a. for det skoletilbud, der vælges. Hvis der fx ikke er foretaget en ordentlig

skoleudredning inden en anbringelse, kan det være svært at vurdere og bestemme barnets eller den unges behov og deraf følgende mål for undervisningen; og hvorvidt det påtænkte undervisningstilbud matcher dette. Anbringelsesstederne sætter det i mange tilfælde som betingelse at der må være tale om et samlet skoletilbud, begrundet i de sociale og emotionelle vanskeligheder og /eller problematiske skolegang de børn og unge der skal anbringes har bag sig. Nogle af de interviewede mener, at mange børn og unge i forbindelse med anbringelsen således pr. automatik indskrives i anbringelsesstedernes interne skoler. Er der ikke foretaget en grundig faglig vurdering af deres undervisningsbehov, herunder hvorvidt de reelt set har behov for et så omfattende et specialundervisningsbehov, bliver det let for de private opholdssteder at argumentere for, at barnet eller den unge skal gå på den interne skole, lyder kritikken.

Dette synspunkt viser en modsætning mellem de sociale myndigheder og i dette tilfælde de private opholdssteder. Opholdsstederne anklages også af nogle interviewede, for at handle ud fra deres egen økonomiske interesse og dermed tilsidesætte barnets eller den unges skolemæssige behov. Det kunne tænkes, at modsætningen handler om andre forhold end rent økonomiske, fx en modsætning mellem forskellige faglige opfattelser af, hvad der er bedst socialt og skolemæssigt for barnet.

I forhold til hvornår PPR inddrages i anbringelsesprocessen, peger interviewene på, at der er forskelle mellem kommunerne, men at samarbejdet oftest indledes tidligt i anbringelsesprocessen.

I en stor del af de kommuner, som har deltaget i forundersøgelsen, involveres PPR enten før eller samtidig med, at beslutningen om en anbringelse tages. I de tilfælde, hvor PPR inddrages tidligt i processen, kan det fx foregå gennem (skole)distriktsopdelte tværfaglige samarbejdsudvalg, etableret som en del af kommunens generelle forebyggende indsats, hvor sagsbehandlerne deltager sammen med PPR, lærere, pædagoger, sundhedsplejerske og evt. andre relevante samarbejdspartnere. Disse samarbejdsudvalg er sammensat på medarbejder- og ikke lederniveau.

Kendetegnende for de kommuner, hvor PPR inddrages tidligt i processen, og hvor visitationen til skolegang og den sociale del synes at foregå som en parallel proces er, at arbejdet med børnesager i kommunerne er organiseret i integrerede eller specialiserede enheder.

I nogle kommuner indledes det egentlige samarbejde med PPR dog først, når anbringelsen er besluttet, og et egnet anbringelsessted er fundet. PPR skal herefter vurdere skoletilbudet både indholdsmæssigt og hvad angår prisen. Sagsbehandlerne fortæller, at dette kan tage lang tid og dermed forlænge den tid, det har taget at finde anbringelsesstedet i første omgang dvs. at matche, afklare om der er plads, om forældre og barn er indforstået mv. I flere kommuner udføres denne del af arbejdet (at finde et sted) ikke af sagsbehandleren alene, men foregår i et samarbejde med eksempelvis et familieplejeteam; dvs. at der er yderligere personer involveret, med deraf følgende møder der skal holdes, oplysninger udveksles, papirer ufyldes. Kendetegnede for de kommuner, hvor PPR inddrages sent i processen, er at de har en

traditionel organisering. Sagsbehandlere og PPR er i disse kommuner heller ikke fysisk placeret det samme sted.

I de kommende delprojekter vil vi undersøge samarbejdet mellem sagsbehandlerne og PPR nærmere. Vi vil dels kigge nærmere på, hvad formaliseringsgrad i samarbejdet betyder for henholdsvis den ene og den anden part, og hvad der opleves som fremmende for samarbejdet; dels vil vi undersøge, hvad det betyder for formen og oplevelsen af samarbejdet, at PPR enten inddrages tidligt eller sent i forløbet. Det skal også undersøges nærmere, hvilken betydning sagsbehandlerne og PPR psykologernes forskellige faglige kulturer har for samarbejdsrelationerne.

7. Aktuelle problemstillinger

Af analysen er der fremkommet nogle interessante problemstillinger for den videre undersøgelse. Temaerne udspringer af interviewmaterialet, men skal ses som overordnede problemstillinger, der vedrører kommunernes arbejde med anbringelser af børn uden for hjemmet og det faglige samarbejde om anbragte børns skolegang. Problemstillingerne vil vi anvende som afsæt for nogle af de temaer, der vil blive uddybet i de to efterfølgende delundersøgelser.

Funktionsopdeling og styring af sagsbehandlernes arbejde

I fem af de 18 deltagende kommuner er børneområdet, som tidligere omtalt, samlet i én forvaltning. Flere af interviewpersonerne fra disse kommuner nævner, at en fælles forvaltning skaber helhed og sammenhæng på børneområdet, og at det er befordrende for samarbejdet faggrupperne imellem. I flere af de kommuner, hvor anbringelsesområdet og skoleområdet med PPR er organiseret i adskilte forvaltninger, efterlyser sagsbehandlerne samlede enheder, fælles ledelse og et mere ensartet syn på tingene. Det svarer til de tanker om at fremme en sammenhængende børnepolitik, som udtrykkes i anbringelsesreformen.

Tanker om en sammenhængende politik på børneområdet står imidlertid noget i modsætning til, at der i praksis for det første er en stærk tendens til øget *funktionsopdeling* af indsatsen, dvs. en opsplitning af arbejdet i mange forskellige funktioner og for det andet en øget *styring af sagsbehandlerarbejdet* i form af en adskillelse af ansvars- og arbejdsopgaver i visitationsprocessen. Med hensyn til funktionsopdeling er arbejdet mange steder organiseret således, at processen opsplittes i flere led, så den enkelte sagsbehandler ikke følger barnet eller den unge fra den første bekymring og under hele anbringelsesforløbet. Tilsynet med barnet under anbringelsen er ligeledes en opgave, som i flere kommuner er lagt ud til et særligt team.

Tendensen til en øget styring, handler fx om, at det ofte er et visitationsudvalg bestående af ledere, der har den endelige beslutningskompetence i forhold til anbringelser. Det vil sige at sagsbehandlerne i nogle kommuner ikke længere selv beslutter hvilken indsats der skal til, og at de ikke kan skride til handling før sagen har været inde over et visitationsudvalg.

Sagsbehandlingen er på denne måde via funktionsopdeling og øget styring blevet specialiseret, sagsbehandlernes arbejde er blevet splittet op i flere led, og den enkelte sagsbehandler har fået mindre kompetence til at træffe afgørelser.

Tendensen til en øget styring kan forekomme både på kommunalt og statsligt plan. Et eksempel på hvordan denne styring kommer til udtryk på et statsligt plan er anbringelsesreformen. Helt overordnet

bygger anbringelsesreformen bl.a. på den antagelse, at detaljeret lovgivning er et godt styringsredskab, som kan hjælpe sagsbehandleren, og som vil øge kvaliteten af det sociale arbejde. Med reformen er der blevet introduceret nye detaljerede styringsredskaber, og der stilles flere krav om, at sagsbehandleren dokumenterer sit arbejde, bl.a. med henblik på, at det efterfølgende skal gøres muligt at evaluere og måle effekten af arbejdet. Derudover ligger der i reformen en forventning om, at det er muligt at opstille enkle metoder til at måle kvaliteten af socialt arbejde.

Går man mere ned i detaljen, er handleplanen et konkret arbejdsredskab og et eksempel på specifikt opstillede krav og en standardiseret metode, der skal udarbejdes, inden der træffes afgørelse om foranstaltning. Handleplanen udarbejdes på baggrund af § 50 undersøgelsen og baserer sig på § 50 undersøgelsens resultater. Den skal beskrive mål, forventet varighed og indholdet af indsatsen, og det er med lovændringerne ifm. anbringelsesreformen endvidere blevet præciseret, at handleplanen skal indeholde samme seks faste punkter i forhold til barnet eller den unge (skole, familie, udvikling & adfærd, sundhed, fritid & venskaber og andre forhold) som i § 50 undersøgelsen. Handleplanen ligger til grund for afgørelsen, om hvilken foranstaltning der skal igangsættes (jf. Håndbog om anbringelsesreformen). Eksempler på en øget styring på kommunalt niveau kan være ledelsesredskaber i form af øget tilsyn, opstilling af kvantitative eller kvalitative mål samt resultatmålinger.

Begrænsning i sagsbehandlerens beslutningskompetence og detailstyring af sagsbehandlingen på børneområdet kan ses som et eksempel på en *centralisering* i styringen af det sociale arbejde. Det vil sige en forstærket statslig og kommunal styring af det sociale arbejde i form af stigende måldetaljering og pligt til at redegøre for vurderinger og beslutninger, som træffes. Centraliseringen knyttes sammen med krav om, at det arbejde sagsbehandleren udfører, skal være *evidensbaseret*, dvs. baseret på viden om hvilke foranstaltninger, der virker og hvordan de virker, og at effekten eller resultatet af det sociale arbejde skal kunne *måles* og *evalueres*. Kravet om evidensbaserede indsatser og målbarhed i anbringelsesarbejdet, kan man hævde, implicerer en ”fordobling af arbejdet”, dvs. at arbejdet nu både tæller det praktiske arbejde som fx møde med forældre, besøg på anbringelsessteder, møder med børnene etc. og det abstrakte arbejde med at registrere, prioritere og beregne effekten af de enkelte indsatser i tekst og tal (Hjort, 2006).

Derudover kræves der i dag i sagsbehandlingen en øget opmærksomhed på økonomi. I lovgivningen understreges det således, at der skal tages saglige økonomiske hensyn ved valg af tilbud, og at kommunerne skal være opmærksomme på at få mest muligt for pengene (Bemærkninger til lovforslaget). Den øgede opmærksomhed på økonomien i forbindelse med anbringelser præger kommunerne og deres organisering. Man kan sige, at den faglige vurdering og den økonomiske styring ude i kommunerne er blevet sammenkædet ved at centralisere beslutningen om anbringelser, idet beslutningskompetencen placeres fx hos en leder eller i et visitationsudvalg.

Man må antage, at den indskrænkede beslutningskompetence og en øget central styring, både fra statslig og kommunalt hold, også berører sagsbehandlernes opfattelse af deres professionelle sociale arbejde. Standardisering af arbejdet fra statslig og kommunalt hold og specifikt opstillede krav, kan af sagsbehandlerne blive opfattet som de-professionaliserende (Hjort, 2006). Samtidig kan det i praksis være svært at skulle efterleve de detaljerede krav, der fx stilles til § 50 undersøgelser, handleplan eller i det kommunale værdigrundlag. Nogle af de interviewede sagsbehandlere nævner, at de synes det er svært at fastsætte detaljerede mål og midler omkring fx barnets skolegang; at det er svært at fremhæve ét forhold frem for et andet. Problemerne med at fastsætte et bestemt mål kan evt. skyldes, at målsætninger fra overordnet hold kan være uklare og uhåndgribelige. Hvad vil det fx sige at sikre et godt børneliv? Det kan dog også skyldes, at de problemer og løsninger, som er knyttet til en anbringelse, ikke er entydige og klare, men derimod uklare og svære at adskille fra andre problemer. De problemer, som det sociale arbejde forsøger at løse, kan siges at have karakter af *vilde problemer* (Krogstrup, 1997). Det vil sige problemer, der ikke kan defineres entydigt, og derfor ikke har én objektiv og præcis løsning, hvilket kan gøre det svært at opstille præcise kriterier for, hvornår den bedste løsning er opnået. En vurdering af, hvornår den bedste løsning er nået, må derfor basere sig på en normativ vurdering, dvs. afhængig af fx den sagsbehandler som træffer beslutningen (Egelund 1997; Thorsager mfl., 2007 & Perthou, u.å.). Arbejdet med at fastsætte delmål og mål i en handleplan eller træffe beslutning om en bestemt foranstaltning, er derfor præget af stor usikkerhed. Her må den enkelte sagsbehandler trække på egen faglig baggrund, for-forståelse samt på det konkrete personkendskab til det enkelte barn og dets familie. En kritisk stillingtagen til øget standardisering og detaljstyring af det sociale arbejde og de sociale problemers karakter af 'vilde problemer' behøver dog ikke stå i modsætning til en systematisk arbejdsgang og bevidst refleksion over mål og midler i forbindelse med en anbringelse.

Spørgsmålet om de anbragte børns skolegang. Normalsystem eller specialtilbud?

Som beskrevet i afsnittet om lovgivningen, er det en udpræget målsætning i såvel social- som folkeskolelovgivningen, at indsatserne i forhold til anbragte børn og unge tilrettelægges så tæt på barnets og familiens nærmiljø som muligt, og at børnene og de unge så vidt muligt kan forblive i det almindelige folkeskolesystem. De fleste af sagsbehandlerne i herværende undersøgelse fortæller, at dette er en målsætning, som de holder sig meget for øje i deres arbejde. Der er blandt interviewpersonerne også enighed om, at de børn og unge som anbringes, stort set alle har skoleproblemer på anbringelsestidspunktet, og at de har behov for ekstra støtte.

I sagsbehandlernes vurdering af de skoletilbud, de anbragte børn og unge får, træder imidlertid to modsatrettede syn på folkeskolens rummelighed i forhold til de anbragte børn frem. En række af de interviewede mener, at de lokale folkeskoler ikke er gode nok til at rumme de anbragte børn. Modsat

mener en anden del af de interviewede, at folkeskolerne beholder de socialt udsatte børn og unge for længe uden at have ressourcerne til reelt at kunne rumme dem. Denne modsætning rummer en principiel diskussion om, hvorvidt det er bedst for de anbragte børn at blive i normalsystemet så længe så muligt, eller om det er bedre for dem at få særlig støtte i et specialsystem.

De interviewpersoner, som kritiserer folkeskolerne for ikke at være rummelige nok, gør brug af tre forskellige argumenter i deres kritik. For det første argumenterer de for, at skolerne bør være mere rummelige, da det har stor betydning for anbragte børn og unges integration i samfundet. Udelukkes disse børn, som i forvejen er udsatte og marginaliserede, fra det normale skolesystem, risikerer de at blive yderligere isoleret. For det andet fremføres det, at det normale skolesystem har et samfundsmæssigt ansvar for at kunne rumme de anbragte børn. De anbragte børn og unge skal gives de samme muligheder og lære at fungere i det normale samfund, da de derved vil have større chancer for at klare sig som voksne. De andre elever i folkeskolen skal lære at respektere og rumme de børn, som har en anden baggrund og forudsætning end deres egen. Dette synspunkt hænger sammen med en universalistisk socialpolitik og et ønske om større mangfoldighed og tolerance i folkeskolen. For det tredje argumenteres der med, at alternativerne til den almene folkeskole, særligt de interne skoler, ikke er gode nok. Det fremføres som problematisk, at de interne skoler er små lukkede verdener, og derfor ikke kan byde eleverne på tilstrækkelige muligheder for at udvikle såvel faglige som sociale kompetencer.

De der kritiserer folkeskolen for at være for rummelig, argumenterer modsat for det første for, at anbragte børn i mange tilfælde vil have brug for mere og en anden form for støtte, end folkeskolen kan give dem. Ifølge dette synspunkt hjælpes børnene bedst, hvis man erkender, at de er udsatte og i forvejen marginaliserede, og at det derfor netop er nødvendigt med specialforanstaltninger. Som for eksempel interne skoler, som netop har den ekspertise, der skal til, for at fastholde børnene i et undervisningsforløb og hjælpe børnene videre, så de evt. senere kan flytte over i den normale folkeskole. For det andet fremføres det, at folkeskolen ikke har ressourcer nok til og ofte ikke er forberedt eller indstillede på at skulle gøre en ekstra indsats, hvilket de anbragte børn jævnligt har brug for. For det tredje mener nogle sagsbehandlere, at økonomiske hensyn spiller ind, idet specialtilbud, og herunder særligt de interne skoler, er dyre tilbud. Penge som skoleforvaltningerne rundt omkring i kommunerne kan spare, hvis det lykkes at rumme de anbragte børn i den normale folkeskole. En interviewperson udtrykker, at der er for meget ”krone-tænkning” i forvaltningen. Det kan fx betyde, at de anbragte børn ”sendes rundt” i skolesystemet, men alligevel ender med at blive taget ud af folkeskolen, med unødige konsekvenser til følge for alle parter, ikke mindst børnene.

Modsætningen viser forskellige holdninger blandt sagsbehandlerne til, hvordan det anbragte barns sociale og indlæringsmæssige problemer kan blive løst. Disse opfattelser præges også af holdninger bl.a.

i det omgivende samfund, sagsbehandlerens egen faglige forståelse og den politiske indstilling i kommunen eller i Socialministeriet. En vejledning til serviceloven lægger fx op til en rummeliggørelse af normalsystemet. Det er en rummelighed, som handler om at integrere det anbragte barn eller den unge i skole og i lokalsamfundet (Socialministeriet, 2006). Socialt arbejde foregår på denne måde altid i en bestemt kontekst og tid. Det gælder derfor også for de vurderinger og foranstaltningsvalg, som sagsbehandlerne, deres ledere eller familieplejekonsulenter træffer. Det betyder også, at opfattelsen af hvilke foranstaltninger, der er bedst for de udsatte børn og unge, og hvilke skoletilbud der er bedst for de børn og unge, som bliver anbragt, kan forandre sig i takt med, at samfundet forandrer sig (Thorsager, 2006). Synet på anbringelser af børn uden for hjemmet, og hvilken social og skolemæssig indsats, der skal til for at hjælpe dem, kan på denne måde siges at være socialt konstrueret. I de følgende delprojekter vil det være interessant at undersøge nærmere, hvad disse forskellige holdninger betyder for visitationsprocessen, og hvordan anbringelsesstedet og PPR ser på denne modsætning.

Behandling og undervisning

Interviewmaterialet peger hen mod en anden interessant problemstilling, som handler om, at der hos en række af interviewpersonerne skelnes mellem selve undervisningen, hvor barnet anskues i et udviklings- og ressourceperspektiv, mens den konkrete anbringelse på en døgninstitution, opholdssted eller i en plejefamilie anskues ud fra et behandlingsmæssigt perspektiv, som udspringer af loven om social service. På trods af at interviewpersonerne er enige om at mene, at de anbragte børns skolegang er vigtig, peges der også på, at det behandlingsmæssige og det sociale er og nødvendigvis må være det primære fokus. Som en leder udtrykker det: *"Det sociale kommer før skoledelen. Hvis der er problemer i skolen alene, går man jo ikke ind og laver en anbringelse. Så enkelt er det."* Desuden hævdes det af flere, at børnenes personlige og sociale problemer står i vejen for, at barnet er i stand til at modtage indlæring; derfor må disse løses først, hvis barnet skal kunne have udbytte af undervisningen. Behandling og undervisning tænkes på denne måde som et kontinuum, dvs. en lineær tænkning i indsatsen – først behandling så undervisning. Denne tankegang kan tænkes bl.a. at bunde i en faglig opfattelse af, hvad der er vigtigst. Det vil være interessant at tale nærmere med henholdsvis sagsbehandlere, ansatte i kommunernes PPR og lærere på de interne skoler om, hvordan de opfatter henholdsvis behandling og undervisning i et anbringelsesforløb.

En skelnen mellem behandling og undervisning kan også, ifølge nogle af de interviewede, handle om økonomi. Dette gælder ifølge flere af de interviewede særligt i forhold til de interne skoler.

Kendetegnende for undervisningen disse steder er, at behandling er en integreret del af undervisningen, hvilket gør tilbuddene dyrere end andre specialundervisningstilbud. Flere interviewpersoner fortæller, at området har været præget af 'kasseslagsmål' i den forstand, at social- og skolemyndigheder har skullet forhandle sig frem til, hvem der skulle afholde udgifterne. Dette har eksempelvis betydet, at det er

blevet krævet, at anbringelsessteder gjorde op, hvilken del af udgiften, der kunne henføres til hhv. den undervisningsmæssige og den behandlingsmæssige del af indsatsen.

I de følgende to delprojekter vil vi undersøge denne opsplitning mellem undervisning og behandling nærmere, og se på sammenhængen med forskellige fagkulturer. Det gælder både hvad angår forskellige fagkulturer mellem faggrupper som fx mellem socialrådgivere, psykologer og lærere, men også på et mere overordnet forvaltningsplan mellem den sociale forvaltning og skoleforvaltningen.

8. Opsamling

Dette arbejdsrapport indgår som første del af forskningsprojektet ”Anbragte børns skolegang”. Formålet har været at fremskaffe et vidensgrundlag for udvælgelse af fire kommuner til undersøgelsens delprojekter om visitationsprocessen og undervisningen i anbringelsesperioden. Et andet formål har været at ridse nogle af feltets aktuelle problemstillinger op.

Efter rådgivning fra nøglepersoner, som havde bragt mere end 30 kommuner i spil, udvalgte vi 18 af disse og førte en længere samtale (interview) med typisk én sagsbehandler fra hver kommune.

Det er en overordnet hypotese, at kommunens organisering af visitationsprocessen spiller ind på opgaveløsningen. Derfor har det været vigtigt at finde frem til kommuner, som er forskellige på dette felt. På baggrund af interviewene har vi udformet tre forenkledte modeller for placeringen af sager og medarbejdere, som har med anbringelsen af børn og unge at gøre. Disse er:

1. Integreret social- og skoleforvaltning
2. Opsplittet organisering af social- og skoleforvaltning
3. Specialiseret organisering af børneområdet

I de kommende delprojekter vil vi undersøge nærmere, hvad de organisatoriske rammer betyder for sagsbehandlerne arbejdsbetingelser, faglige beslutningsgrundlag og for samarbejdet mellem de forskellige faggrupper.

Beslutningskompetencen i anbringelsessager ligger enten hos nærmeste leder, i et visitationsudvalg eller på politisk niveau. I forenklet form kan det anskueliggøres i følgende modeller:

1. Visitationsprocessen er splittet op, så en ny sagsbehandler, får sagen, efter der er truffet beslutning om en anbringelse. Her er det også et visitationsudvalg eller ledelsen, som træffer denne beslutning.
2. Den samme sagsbehandler følger sagen gennem visitationsprocessen og efter anbringelsen. Det er dog et visitationsudvalg eller ledelsen, som træffer beslutningen om anbringelsen.
3. Den samme sagsbehandler følger sagen gennem visitationsprocessen og efter anbringelsen. Sagsbehandlerne træffer i fællesskab med leder beslutning om selve anbringelsen.

De kommuner, vi har været i kontakt med i forundersøgelsen, repræsenterede den fulde variation i organisering af visitationen. Det vil være interessant at undersøge nærmere, hvad organiseringen af visitationsproceduren betyder for sagsbehandlerne faglige selvforståelse, for arbejdskulturen og for samarbejdet med andre faggrupper i kommunen og på anbringelsessteder.

Vi forsøgt at identificere kommunale forskelle mht. samarbejdet mellem sagsbehandlerne og PPR. I mange kommuner har man en fast procedure for samarbejdet, som fx handler om, at det er PPR's

opgave at indsamle oplysninger til handleplanen. I de kommuner, hvor PPR fast deltager i visitationsudvalgsmøderne, beskrives dette også som et element, der er medvirkende til at formalisere samarbejdet. I nogle kommuner beskrives samarbejdet dog som mere provisorisk og varieret fra sag til sag.

Et formelt samarbejde er ikke nødvendigvis udtryk for et velfungerende samarbejde, og det har ikke været hensigten at vurdere, hvorvidt samarbejdet mellem sociale og skolemyndigheder omkring anbringelser fungerer bedre eller dårligere i nogle kommuner end i andre.

Ud over grad af formalitet i samarbejdet, har vi i papiret kigget på, hvornår PPR inddrages i anbringelsesprocessen. En del kommuner inddrager PPR tidligt i processen, hvilket giver mulighed for, at anbringelse og skoleplacering kan ske som en parallel proces. I andre kommuner inddrages PPR først, når der er fundet et konkret anbringelsessted, og man derefter skal vurdere skoletilbudet. Den sene inddragelse beskrives som tidskrævende og 'tung'. Om end tendensen ikke er entydig, synes der at være sammenfald mellem organiseringsform, grad af formalisering og tidspunkt for PPR's inddragelse, idet de kommuner, hvor PPR inddrages tidligt i anbringelsesprocessen, alle er kendetegnet ved en integreret eller specialiseret organiseringsform.

Derudover synes forundersøgelsen at pege på, at fysisk placering kan have en betydning for samarbejdet, idet en tidlig inddragelse af PPR fortrinsvist sker i de kommuner, hvor sagsbehandlere og PPR i det daglige arbejder fysisk det samme sted. Omvendt er der dog også kommuner, hvor de interviewede sagsbehandlere betegner samarbejdet som tæt, trods fysisk adskillelse. I de kommende delprojekter vil samarbejdet mellem sagsbehandler og PPR samt procedurerne for dette blive undersøgt nærmere.

Kriterier for valg af kommuner til delprojekt to og tre

De faktorer vi vil benytte som udvælgelseskriterier for de to delprojekter er følgende:

- Organisationsform: der udvælges så vidt muligt kommuner, som er organiseret henholdsvis ud fra en integreret, en traditionel og en specialiseret model.
- Beslutningskompetence: der søges en fordeling mellem kommuner, hvor beslutningskompetencen er placeret hos ledere eller politisk niveau, og kommuner, hvor beslutningskompetencen i højere grad er placeret hos den enkelte sagsbehandler/gruppe.
- Opsplitning i arbejdsgang: der søges en fordeling mellem kommuner, som er præget af en specialisering og opsplitning i arbejdet med en anbringelsessag, og kommuner, hvor den samme sagsbehandler har sagen fra første bekymring til effektivering af anbringelsen.

- Samarbejdet mellem social- og skolemyndighed: der skal så vidt muligt både udvælges kommuner, hvor samarbejdet mellem social- og skolemyndigheder har et forholdsvist formaliseret samarbejde, og kommuner, hvor samarbejdet er mere uformelt. Derudover skal der så vidt muligt vælges kommuner, hvor PPR inddrages tidligt i anbringelsesproces, og kommuner, hvor PPR først inddrages efter en beslutning om anbringelse er truffet.
- Regional spredning: ud fra det omfang det er muligt, skal der udvælges kommuner fra forskellige regioner.
- Kommunestørrelse: der vælges både store og mellemstore kommuner.
- Anbringelsespraksis: der skal søges en fordeling mellem kommuner, som i høj grad anvender familiepleje/netværksanbringelser, og kommuner, som i højere grad anvender døgninstitutioner og opholdssteder. Til dette udvælgelseskriterium vil svarene fra de skriftlige spørgsmål blive brugt til at få oplysninger om kommunernes anbringelsespraksis.

Da der som nævnt kun skal udvælges fire kommuner til de to delprojekter, kan det vise sig at være vanskeligt, at få alle dimensioner repræsenteret i udvalget. Vi vil forsøge, at få så mange dimensioner repræsenteret så muligt.

Litteraturliste

Andreassen, T. (2003): *Behandling av ungdom i institusjoner. Hva sier forskningen?* Oslo: Kommuneforlaget.

Ankestyrelsen (2006): *Børn og unge anbragt uden for hjemmet* - kvartalsstatistik 2006:3. (i: Ankestyrelsens statistikker, 2006.).

Bryderup, I.M., Madsen, B., Perthou, A. S: (2001): *Specialundervisning på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud*, DPU.

Bryderup, I.M., Madsen, B., Perthou, A. S: (2002): *Specialundervisning på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud- en undersøgelse af pædagogiske processer og samarbejdsformer*, DPU.

Bryderup, Inge M & Andsager, G. (2006): *Skolegang for anbragte børn og unge*, DPU.

Caswell, D (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*, Ph.d. afhandling, april 2005, Institut for Samfundsvidenskab & Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter og AKF.

Department of Health and Social Services Inspectorate and Office for Standards in Education (1995): *The education of children who are looked after by local authorities*. London: Department of Health and Social Services Inspectorate and Office for Standards in Education.

Egelund, Tine (1997): *Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningers risikovurdering og indgreb*, Hans Reitzel, København.

Egelund, T & Hestbæk, A-D (2003): *Anbringelse af Børn og Unge uden for hjemmet*. En forskningsoversigt, København, Socialforskningsinstituttet.

Gautun, H., Sasaoka, K. og Gjerustad, C. (2006): *Brukerundersøkelse i barnevernsinstitusjonene*. Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Oslo.

Hansen, C.Y. (1999): *Nu trækker vi på samme hammel. Tværfagligt og tværsektorielt samarbejde omkring børn og unge i kommunerne*. København, Socialministeriet.

Hansen, Jytte (2005): *Skolegang – skolens betydning for anbragte børns fremtid*. UFC Børn og Unge og KABU, Socialministeriets kvalitetsprojekt, 2002 – 2005.

Hestbæk, A-D (2005): *Kommuner i udvikling på børneområdet. Ændringer i Serviceloven 2001*. Delrapport II. København, Socialforskningsinstituttet.

Hjort, K. (2006): *Professionalisering af arbejdet med mennesker – honnet ambition eller demokratisk nødvendighed?* København. FTF Fokus nr. 4/oktober.

Inderigs- og Sundhedsministeriet (2005): *Kommunalreformen – kort fortalt*. www.im.dk

Jackson, S (1989): Education of children in care. In: *Child care research, policy and practice*, 133-151. London: Hodder & Stoughton.

Kommunernes Landsforening (2005): *Notat om kommunernes overtagelse af amtets institutioner 1. januar 2007*. København.

Kommunernes Landsforening (2005): *Temaguide – Overførslen af den vidtgående specialundervisning og den sociale indsats over for sårbare børn og unge til kommunerne* (version 1). København.

Kommunernes Landsforening (2006): *Opsamling fra temadag i KL med omkring 30 kommunale og amtskommunale repræsentanter om styring af specialundervisning og det sociale børne- og ungeområde*.

Krogstrup, H.K. (1997): *Brugerinddragelse og organisatorisk læring i den sociale sektor*. Århus, Systeme.

Moos, L. (2006): Fra politiske demokratidiskurser mod markedsorienterede effektivitetsdiskurser. *Nordisk Pedagogik*, 26 (4), 322-330.

Perthou, A.S. (u.å.): *Effektevaluering på det sociale område*. Oplæg til styregruppe vdr. Forskningsprojektet ”Kompetenceudvikling og systematiseret evaluering af foranstaltninger iværksat i forhold til børn, unge og deres forældre. (ikke publiceret).

Socialministeriet (2006): *Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier*. Vejledning nr. 3 til serviceloven. Vejledning nr. 10 af 03/02/2006. København.

Socialministeriet (2005): *Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område* (Anbringelsesreform), Lovbekendtgørelse nr. 1442 af 22/12/04. København.

Styrelsen for Social Service (u.å.): *Håndbogen om anbringelsesreformen*. Odense, Styrelsen for Social Service.

Thorsager, L., Børjesson, E., Christensen, I. & Pihl, V. (2007): *Metoder i socialt arbejde. Begreber og problematikker*. København, Socialforskningsinstituttet.

Thorsager, L. (2006): *Metodebegrebet i socialt arbejde*. Arbejdspapir nr. 11. København. Socialforskningsinstituttet.

Undervisningsministeriet (2006): *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen*. LBK nr. 1195 af 30/11/2006 (Gældende).

Undervisningsministeriet (2005): *Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand*. BEK nr. 1373 af 15.12.2005 (Gældende). København.

Undervisningsministeriet (2003): *Manual for tilsyn med undervisning i dagbehandlingstilbud samt på opholdssteder og døgninstitutioner*. København, Uddannelsesstyrelsen.

Undervisningsministeriet (2002): *Vejledning om Folkeskolens indsats over for elever, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte*. Vejl. Nr. 9909 af 06/12/2002 (Gældende).

Undervisningsministeriet (1999): *Vejledning om indgåelse af overenskomst om undervisning mellem kommuner/ amtskommuner og dagbehandlingstilbud/anbringelsessteder*. Vejl. Nr. 83 af 10. juni 1999.

Werner, E.E. (1989). Vulnerability and resiliency: a longitudinal perspective. Indgår I Branbring, M., Lösel, F. & Skowronek, H. (red), *Children at risk: assessment, longitudinal research, and intervention*, 157-172. Berlin og New York: Walter de Gruyter.