

13:2007 ARBEJDSPAPIR

Morten Behrens Sivertsen

HANDLEVEJLEDNINGER

FORSKNINGSAFDELINGEN FOR BØRN, INTEGRATION OG LIGESTILLING

Handlevejledninger

Morten Behrens Sivertsen

Børn, integration og ligestilling
Arbejdsrapport 13:2007

Socialforskningsinstituttets 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.

Paper 8: Handlevejledninger

Indledning	1
Lovgivningen	4
Den relevante lovgivning	4
Betydningen af den relevante lovgivning for børnehaverne	6
Sammenfatning	8
De ministerielle handlevejledninger	9
Overordnet om handlevejledninger	10
Lovgivningen i handlevejledninger	11
Signaler på bekymring i handlevejledninger	11
Handlemuligheder i handlevejledninger	13
Konsekvenser for praksis i børnehaverne af handlevejledninger	14
Sammenfatning	14
De kommunale handlevejledninger	15
De fem kommuners handlevejledninger	15
Overordnet om handlevejledninger	16
Lovgivningen i handlevejledninger	17
Signaler på bekymring i handlevejledninger	18
Handlemuligheder i handlevejledninger	19
Konsekvenser for praksis i børnehaverne af handlevejledninger	21
Sammenfatning	22
Konklusion	23
Tilstrækkelig relevant information	24
Formel implementering	25
Billede af indsatsgruppe	25
Bilag 1: Søgestrategi for handlevejledninger	27
Litteraturliste	29

Indledning

Det belyses, i hvilket omfang der i Socialministeriet og kommunerne er udviklet instruktive og nyttige handlevejledninger, som pædagoger kan bruge i hverdagen i arbejdet med bekymringer om børn i børnehaverne. Dette sker ved at besvare følgende spørgsmål:

- Hvilken information indeholder vejledningerne om a) pædagogernes underretningspligt/forebyggende forpligtigelse og tavshedspligten i forbindelse med bekymring for et barn, b) signaler i forhold til indsatsgruppen (de udsatte børn), og c) handlemuligheder.

Denne viden vil blive brugt til overordnet at beskrive a) vejledningernes billede af indsatsgruppen over for pædagogerne, b) om handlingsvejledningerne er i overensstemmelse med lovgivningen herom, dvs. om lovens intentioner formelt er implementeret og c) om handlevejledningerne

indeholder tilstrækkelig relevant information til pædagogerne til at kunne løfte deres arbejdsopgaver i forhold til bekymring for udsatte børn?

Socialt udsatte børn afgrænses primært til børn mellem 3 og 6 år, som er målgruppen for børnehaverne.

Spørgsmålene besvares gennem lov om social service (og vejledninger hertil) og handlevejledninger. Handlevejledningerne dækker håndbøger, pjecer og observationsskemaer mv. udarbejdet af Socialministeriet og Ligestillingsministeriet samt landets kommuner til at identificere socialt udsatte børn og handle herpå i forbindelse med bekymring for et barn.

Materialet omfatter tre ministerielle og 24 kommunale handlevejledninger. Handlevejledningerne er indsamlet gennem søgning på Google og på udvalgte kommuners hjemmesider. I bilag 1 er søgestrategien beskrevet.

I forhold til kommunernes handlevejledninger vil der primært være fokus på de fem kommuner, som der er rettet direkte henvendelse til. Disse kommuner er udvalgt med henblik på at repræsentere kommuner med forskellige sociale profiler: De 5 kommuner er udvalgt således; en privilegeret forstadskommune (A), en typisk forstadskommune (B), en provinskommune (C), en storbykommune (D) og en delvist belastet forstadskommune (E) beliggende på Sjælland og Fyn. Der er i forbindelse med paper 4, Identifikation af socialt udsatte børn i dagtilbud, foretaget interview med to børnehaver i hver af disse kommuner. Herudover er der indsamlet yderligere 19 kommunale handlevejledninger for at kunne vurdere de fem udvalgte kommuners repræsentativitet i forhold til et større antal af kommunale handlevejledninger.

Det er processen fra en pædagog (medhjælper) bliver bekymret for et barn i børnehaven til sagen evt. videregives til forvaltningen gennem underretning af kommunen, der er i fokus. Hvad der sker efter underretningen og daginstitutionens involvering i evt. tildelte foranstaltninger er ikke en del af dette paper.

Baggrund

Dette paper er en del af projektet ”At identificere og handle i forhold til børn, der er socialt udsatte. Om daginstitutionernes rolle og indsats” Målet med projektet er at opsamle, systematisere og gøre status på den viden, der findes om det pædagogiske personales praksis i forhold til børn, der vurderes at være socialt udsatte og i særdeleshed deres evne til at identificere børn og forstå de signaler, som børnene udsender.

Projektet er et led i udmøntningen af indholdet i regeringens programpjece ”En god start til alle”, der peger på behovet for, at indsatsen for socialt udsatte børn i daginstitutionen og skolen i højere grad, end det er tilfældet i dag, skal målrettes. Implementeringen af programmet forudsætter:

1. At det pædagogiske personale i daginstitutionerne er i stand til at identificere målgruppen (socialt udsatte børn).
2. At der eksisterer en relevant vifte af pædagogiske og behandlingsorienterede tilbud, som børnene vil kunne profitere af.
3. At det pædagogiske personale har et adækvat handleberedskab i forhold til at få de socialt udsatte børn ført over i disse særlige tilbud.

Dette paper bidrager primært med indsigt i punkt 1 og 3.

Paperet struktur

I første afsnit beskrives den relevante lovgivning i forhold til forebyggelse af vanskeligheder hos børn og underretnings- og tavshedspligt i forhold til børn med særlige behov. Herefter defineres forebyggelse og forskellige typer heraf.

I andet afsnit gennemgås indholdet i de tre ministerielle vejledninger i forhold til at identificere socialt udsatte børn og handle herpå i forhold til lovgivningen, signaler på bekymring og handlemuligheder. Herefter vil der være fokus på den nyttige viden i handlingsvejledningerne i forhold til det pædagogiske personales daglige arbejde med dette område. De ministerielle vejledninger gennemgås først for at perspektivere kommunernes professionsværktøjer til indholdet af deres overordnede myndighed i forhold til indsatser over for socialt udsatte børn.

I tredje afsnit gennemgås først fem udvalgte kommuners handlevejledninger i forhold til at identificere socialt udsatte børn og handle herpå. Andre kommuners handlevejledninger (19 stk.) i

forhold til at identificere socialt udsatte børn og handle herpå vil efterfølgende blive inddraget for at give et indblik i om disse fem kommuners handlevejledninger giver et rimeligt repræsentativt billede af kommunernes handlevejledninger til det pædagogiske personale i børnehaverne i forbindelse med deres arbejde med forebyggelse af social udsathed og underretning af børn med særlige behov til kommunen. Efter gennemgangen af handlevejledningernes indhold i forhold til lovgivning, signaler og handlemuligheder vil det samlede billede af handlevejledninger i forhold til at formidle nyttig og operationel viden til det pædagogiske personale i børnehaverne blive vurderet.

I fjerde afsnit konkluderes overordnet på forskelle og ligheder mellem de ministerielle og kommunale handlevejledninger i forhold til nyttig og operationel information heri til det pædagogiske personale i børnehaverne, hvilket billede af indsatsgruppen de giver og hvordan sammenhængen er mellem lovgivningen og de ministerielle handlevejledninger og kommunernes efterlevelse af målene hermed – dvs. den formelle implementering.

Lovgivningen

Den relevante lovgivning

I dette afsnit gennemgås kort relevant lovgivning i forhold til indsatsen i børnehaverne over for bekymringsbørn og børn med særlige behov.

Afsnittet bygger på lov om social service, Vejledning om dagtilbud m.v. til børn efter lov om social service og Vejledningen om tavshedspligtsregler

Kapitel 3 i lov om social service vedrører generelle bestemmelser for børn og unge. I § 4 hedder det: *Kommunen og amtskommunen sørger for, at de opgaver og tilbud, der omfatter børn, unge og deres familier, udføres i samarbejde med forældrene og på en sådan måde, at det fremmer børns og unges udvikling, trivsel og selvstændighed. Dette gælder både ved udførelsen af det generelle og forebyggende arbejde og ved den målrettede indsats over for børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med et andet særligt behov for støtte.*

Vejledningen uddyber dagtilbuddenes – herunder børnehavernes - opgave i forhold til at medvirke til, at børn med særlige behov får den nødvendige støtte. Personalet i dagtilbudene skal være opmærksomt på, om det enkelte barn og familien har problemer, der kræver en særlig indsats.

Personalet må således være opmærksomt på, om der er børn, som udsender signaler om, at de har vanskeligheder, som de må have støtte til at overvinde. I så fald må dagtilbudene medvirke til, at der så vidt muligt i samarbejde med forældrene henvises til og iværksættes relevant støtte (Vejledning nr. 53 af 6. marts 1998 om dagtilbud m.v. til børn efter lov om social service).

I kapitel 8 i lov om social services § 35 om enkeltpersoners underretningspligt hedder det:
Socialministeren kan fastsætte regler, hvorefter personer, der udøver offentlig tjeneste eller hverv, skal underrette kommunen, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til forhold, der giver formodning om, at et barn eller en ung under 18 år har behov for særlig støtte.
Denne underretningspligt gælder også for personalet i børnehaverne i deres arbejde med børnene.

Af anden relevant lovgivning skal tavshedspligten nævnes. Efter straffelovens § 152, stk. 3, er en oplysning fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Uden for de tilfælde, hvor det i lov eller anden gyldig bestemmelse er fastsat, at bestemte oplysninger er fortrolige, beror afgørelsen af spørgsmålet om fortrolighed således på en konkret bedømmelse af hensynet til offentlige eller private interesser. Bestemmelsen indeholder ikke nærmere vejledning herom (Vejledning om Tavshedspligtsregler).

Det skal fremhæves, at der af hensyn til tillidsforholdet og samarbejdet med de berørte personer i sociale sager i almindelighed kan være grund til først at søge samtykke fra forældrene til videregivelse af fortrolige oplysninger indhentet i videre omfang, end hvad der er påkrævet efter loven. Hvis dette ikke lykkes, må der tages stilling til, om betingelserne for at videregive de pågældende oplysninger uden samtykke er opfyldt.

Adgangen til at udveksle fortrolige oplysninger inden for samme myndighed er forholdsvis vid, men ikke helt fri. En medarbejder må kun videregive sådanne oplysninger til en anden medarbejder indenfor samme myndighed, når den pågældende medarbejder har et sagligt behov for at få oplysningen (Vejledning om Tavshedspligtsregler).

Sammenfattende fremhæver lovgivning og relevante vejledninger, at der i forhold til børn med særlige behov

1. Skal ske en forebyggende indsats for at støtte børn med særlige behov ligesom underretningspligten fordrer, at offentligt ansatte, der får bekymring for et barn med særlige behov er forpligtet til at underrette kommunen herom. Det indebærer, at
 - a. det pædagogiske personale i børnehaverne skal være opmærksomt på, om børnene udsender signaler, om at de har vanskeligheder, de har behov for hjælp til at løse.
 - b. I positivt fald må børnehaverne medvirke til, at der så vidt muligt i samarbejde med forældrene henvises til og iværksættes relevant støtte eller i mere alvorlige tilfælde sker underretning af kommunen herom.
2. At den forebyggende indsats og underretningspligten efterleves i overensstemmelse med tavshedspligten, som kun tillader videregivelse af fortrolige oplysninger inden for samme forvaltningsmyndighed, når der er et sagligt behov for at videregive oplysningerne.

Betydningen af den relevante lovgivning for børnehaverne

Definition af forebyggelse

Inden gennemgangen af de ministerielle og kommunale handlevejledninger skal forebyggelsesbegrebet defineres. Definitionen er hentet i Den Store Danske Encyklopædi.

Hvad er forebyggelse? Her må svaret i første omgang søges inden for den medicinske verden. Her defineres sygdomsforebyggelse som følger, *handling, aktivitet, proces eller foranstaltning, som ophæver eller formindsker risikoen for fremtidig sygdom, helbredsmæssig eller social forringelse som følge af sygdom*. Sygdomsforebyggelse skelnes fra sygdomsbehandling, som drejer sig om at helbrede eller lindre følgerne af sygdom. Grænsen mellem forebyggelse og behandling er dog ofte flydende og afhængig af, på hvilket stadium af sygdomsudviklingen, der gribes ind. Der skelnes her mellem primær, sekundær og tertiær sygdomsforebyggelse.

Primær forebyggelse har til formål at forhindre, at sygdom opstår hos raske personer, fx ved vaccination eller opfordring til rygning som forebyggelse mod lungekræft. Den primære forebyggelse kan iværksættes over for befolkningen som helhed i form af en massestrategi uden forudgående undersøgelse af de enkelte personer for de sygdomme, der ønskes forebygget, eller de årsager, der gribes ind over for. Primær forebyggelse kan også rettes mod befolkningsgrupper i særlig risiko, såkaldt højrisikostrategi. Kendskab til den forhøjede risiko kan bero på åbenlyse

karaktistika såsom køn, alder, beskæftigelse eller adfærd, fx generelle grænser for ugentligt alkoholforbrug.

Sekundær forebyggelse har til formål at forhindre videreudvikling af en sygdomsproces, som er i gang, men som i det tidlige stadium endnu ikke har udløst et erkendt behov for behandling hos den sygdomsramte, enten fordi der endnu ikke er fremkommet nogen symptomer, eller fordi symptomerne mistolkes eller negligeres. Denne form for forebyggelse forudsætter derfor, at de personer, der er ramt af sygdomsprocessen, er udpeget, hvilket kræver undersøgelse af den relevante befolkningsgruppe ved screening.

Tertiær forebyggelse har til formål at forhindre eller formindske følgerne af indtrådt sygdom i form af død, forværring, svækkelse, legemlige og sociale handicap eller tilbagefald efter helbredelse. Behandlingen af den syge vil således i sig selv have et tertiært forebyggende sigte, men ofte vil der derudover kunne tilbydes andre forebyggende foranstaltninger, fx genoptræning efter lammelser som følge af hjerneblodprop eller – blødning. Den tertiære forebyggelse, som ikke er indeholdt i behandlingen af sygdommen, kaldes ofte rehabilitering (Den Store Danske Encyklopædi (bind 18), 2000).

Forebyggelse på det sociale område

Ovenstående definition af sygdomsforebyggelse er hentet inden for det medicinske område. På det sociale område dækker den forebyggende indsats i børnehaverne dog ikke udelukkende somatiske og psykiatriske sygdomme, men også psykiske og sociale problemer hos børnene. Det ses af de bekymringssignaler handlevejledningerne indeholder i forhold til børnehavernes forebyggende indsats. Her er der nemlig fokus på at forebygge fysisk, psykisk og social fejludvikling blandt børnene.

Ovenstående definition af forebyggelse og typologi for forebyggelse gør det muligt at konkretisere yderligere hvilken form for forebyggelse som lovgivningen umiddelbart forpligter børnehaverne til. I vejledningen om dagtilbud m.v. til børn efter lov om social service siges det, at personalet skal være opmærksomt på, om det enkelte barn og familien har problemer, der kræver en særlig indsats. Denne særlige opmærksomhed på det enkelte barn og families problemer betyder, at der primært er tale om sekundær forebyggelse i forhold til børnehavernes indsats. De skal screene – i opdraget fra

Socialministeriet til denne udredningsopgave bruges ordet identificere – den relevante befolkningsgruppe – børn og familier med problemer blandt børnene i børnehaverne - og i fald det pædagogiske personale bliver opmærksomt på signaler på vanskeligheder, skal de (i samarbejde med forældrene) henvise til eller iværksætte relevant støtte. Umiddelbart nævner lovgivning og vejledning problemer, vanskeligheder eller særligt behov for støtte - ord som kan siges at relatere sig til en proces, hvor der er ved eller har vist sig et begyndende behov for støtte for at forebygge, at disse problemer eller vanskeligheder udvikler sig yderligere. Hermed ligger formuleringerne i lovgivningen og vejledningerne sig mest op ad definitionen af sekundær forebyggelse, da familierne typisk endnu ikke modtager nogen støtte, og dermed at vanskelighederne ikke er erkendt eller negligeret.

Der er ikke tale om primær forebyggelse, da lov og vejledning afgrænser forebyggelse til børn og familier med problemer eller vanskeligheder eller hvor der er en problemudvikling i gang. Det er således ikke en indsats rettet mod befolkningen generelt eller en afgrænset risk gruppe af befolkningen.

Der er ikke kun tale om tertiær forebyggelse, idet vanskelighederne eller problemerne endnu ikke er identificeret og/eller erkendt af børn eller familie samt, at lovgivningen også nævner vanskeligheder, som er på vej til at udvikle sig til egentlige problemer. Tertiær forebyggelse kan dog også være en del af indholdet i forebyggelsen, idet den forebyggende indsats i børnehaverne også kan være rettet mod, at problemer eller lovovertrædelser - i form af eksempelvis vold eller seksuelle overgreb – fortsætter eller gentager sig.

Sammenfatning

Lovgivningen foreskriver, at de ministerielle og kommunale handlevejledninger må sætte fokus på forebyggelse samt underretnings- og tavshedspligt. I forbindelse med forebyggelse og underretning skal det pædagogiske personale a) være opmærksom på signaler ved børn eller familie på bekymring for et barns trivsel og b) handle på deres bekymring for et barn ved iagttagelse af bekymringssignaler.

Beskrivelserne af forebyggelse i lovgivningen og vejledningerne hertil giver anledning til at forvente, at børnehaverne primært yder en sekundært forebyggende indsats og dernæst en tertiær

forebyggende indsats. I forhold til den sekundære forebyggelse består indsatsen i at screene børn og familier for problemer eller vanskeligheder, der kan foranledige at (begyndende) vanskeligheder bliver erkendt af familien, eller at neglekt i forhold hertil fra familiens side ophører gennem et samarbejde mellem børnehave og familie om løsning af vanskelighederne. I forhold til den tertiære forebyggelse gælder det identifikation af børn, hvor der i familien allerede er egentlige problemer eller i forbindelse med lovovertrædelser i form af seksuelle overgreb eller fysisk vold mod et barn, så disse forhold ophører og konsekvenserne heraf minimeres mest muligt for barnet.

I de følgende afsnit vil indholdet i henholdsvis de ministerielle og kommunale handlevejledninger blive gennemgået i forhold til

- deres **overordnede karakteristika** i form af målgruppe, referencer, indsatsgruppe og vejledningernes omfang
- beskrivelse af **relevant lovgivning** i form af forpligtelsen til at yde en forebyggende indsats samt underretnings- og tavshedspligt.
- Vægtning af forskellige bekymringssignaler knyttet til barnet, relationelle forhold eller forældresignaler samt information til støtte til børnehavernes vurdering af signalernes karakter i forhold til, om der skal handles på dem eller ej.
- Beskrivelse af **handlemuligheder** i forbindelse med iagttagelse af bekymringer af en karakter, der vurderes at kræve handling fra børnehavens side.

Gennemgangen afsluttes dels med et afsnit om konsekvenser for praksis i børnehaverne af handlevejledningerne dels med en sammenfatning.

De ministerielle handlevejledninger

Der er fundet tre ministerielle handlevejledninger, som retter sig imod at støtte kommunernes og børnehavernes personale i at identificere og handle på bekymring for (udsatte) børn. De tre vejledninger og handleguides er følgende:

- *Håndbog om hjælp til børn og unge gennem dialog og samarbejde med forældrene – herunder gennemgang af regler om underretning og tavshedspligt.* Håndbogen kaldes også Dialogvejledningen, som også vil være betegnelsen herfor i dette paper. Håndbogen er udarbejdet af Socialministeriet i februar 2004.

- *Fagfolk om småbørn. Stop volden mod kvinder – bryd tavsheden. Faglig værktøjskasse.* Pjecen er udarbejdet efter opdrag fra Ligestillingsministeriet af Videnscenteret for Socialt Udsatte i 2004.
- *Vores ansvar*, Styrelsen for Social Service, Socialministeriet samt *Seksuelle overgreb og fysisk/psykisk vold. Før, under og efter. Inspirationskatalog til udarbejdelse af et skriftligt kommunalt beredskab.* Pjecen er udarbejdet i et samarbejde mellem Videnscenter for sociale indsatser ved seksuelle overgreb mod børn (SISO), Socialministeriet og Udviklings- og Formidlingscenteret for Børn og Unge i oktober 2005. Disse to vejledninger behandles sammen, da der i *Vores ansvar* er henvisning til *Seksuelle overgreb og fysisk/psykisk vold*, som supplement til oplysningerne i *Vores ansvar*.

Afsnittet falder i fem dele: Første del omhandler de overordnede forhold omkring handlevejledningerne – målgruppe, omfang mv. Anden del omhandler det lovgivningsmæssige afsæt for børnehavernes indsats over for udsatte børn. Tredje del omhandler signaler på, at børn er udsatte eller har behov for særlig støtte. Fjerde del omhandler pædagogernes handlemuligheder i forbindelse med bekymring for et barn i børnehaven. Femte del omhandler konsekvenser af handlevejledningernes indhold for det pædagogiske personales arbejde.

Overordnet om handlevejledningerne

Her fokuseres på handlevejledningernes målgruppe, referencer eller kilder til indholdet, indsatsgruppe og omfang.

Målgruppe og referencer

Fælles for de tre ministerielle handlevejledninger er, at de alle blandt andet har det pædagogiske personale i børnehaverne som målgruppe, og at informationerne i handlevejledningerne er dokumenteret med referencer til relevant forsknings- og udredningslitteratur.

Indsatsgruppe

I forhold til indsatsgruppe – hvilken børnegruppe handlevejledningen er rettet mod – er den i Dialogvejledningen rettet mod den bredeste gruppe, mens ”Vores Ansvar” og ”Fagfolk om småbørn” er rettet mod en mindre gruppe. Dialogvejledningens indsatsgruppe kan defineres med baggrund i sekundær forebyggelse, hvor der er fokus på at identificere og handle på børn, som giver

anledning til bekymring. Det er den gruppe af børn, som er på vej til at få vanskeligheder, og hvor bekymringen kan håndteres med en indsats, så den ikke bliver til et egentligt problem. Vores Ansvar og Fagfolk om småbørns indsatsgruppe kan defineres med baggrund i tertiær forebyggelse, hvor skaden – henholdsvis seksuelle overgreb og fysisk eller psykisk vold og vold mod kvinder – er sket, og hvor målet er at hindre, at det sker igen og hjælpe børnene (og familierne) så godt som muligt. Dialogvejledningen indeholder også information om tertiær forebyggelse af seksuelle overgreb og vold mod børn.

Omfang

Dialogvejledningen er den mest omfattende vejledning med ca. 120 sider eksklusiv bilag. Vores Ansvar og Fagfolk om småbørn er på henholdsvis ca. 50 og 70 sider. Det er således generelt omfangsrige handlevejledninger.

Lovgivningen i handlevejledningerne

Her fokuseres på om handlevejledningerne forholder sig til lovgivningens påbud om en forebyggende indsats samt underretnings- og tavshedspligt.

I forhold til lovgivningens fokus på forebyggelse samt underretnings- og tavshedspligt for de givne fagpersoner behandler alle vejledningerne dette forhold i tråd med intentionerne herfor.

Signaler på bekymring i handlevejledningerne

Under signaler vil der først være fokus på vejledningernes vægtning af forskellige signaler – knyttet til børnene (fysisk og psykisk), relationelle signaler (med andre børn, pædagogerne, forældrene og relationerne mellem forældre og pædagoger) og forældresignaler - som giver anledning til bekymring for barnets udvikling. Herefter vil der være fokus på vejledningernes indhold i forhold til at give pædagogerne viden om hvordan de skal udøve den konkrete vurdering af signalerne – eksempelvis betydningen af hyppighed, bekymringens varighed og flerhed af bekymringer – for om deres bekymring er af en karakter, som gør, at de skal handle herpå.

Signalerne

I forhold til signaler på bekymring i handlevejledningerne vil fokus overordnet være på, hvordan vægtningen af signaler er i forhold til børnesignaler, relationelle signaler og forældresignaler.

Vægtningen af signalerne i handlevejledningerne varierer. I Dialogvejledningen og Vores ansvar er signalerne primært relateret til børnene og sekundært til relationelle forhold. I Fagfolk om småbørn er signalerne primært forældresignaler og sekundært børne- og relationelle signaler.

I forhold til vejledningernes indsatsgrupper synes vægtningen af disse signaler rimelig. Eksempelvis at forældresignaler er de primære, når indsatsgruppen i Fagfolk om småbørn er kvinder udsat for vold (i hjemmet).

Vurdering af signalerne

I forhold til at skulle reagere på signalerne synes det relevant om handlevejledningerne indeholder overvejelser om betydningen af om, det er særligt vigtigt at handle i forbindelse med, at et barn a) udviser flere signaler, b) varigheden af et eller flere signaler og c) hyppigheden af forekomsten af et signal, der vækker bekymring. I forhold til disse tre forhold er der ikke noget input at hente for det pædagogiske personale i handlevejledningerne.

Endeligt kan det synes relevant for en pædagog at få angivet, hvornår et signal er af en karakter, hvor det bør give anledning til bekymring. Eksempelvis hvornår er barnet så aggressivt eller indadvendt, at pædagogen bør blive bekymret. Dette forhold er der lidt inspiration til i Dialogvejledningen, hvor der indgår et antal cases, som kan bruges som reference i forhold til nogle af børnenes signaler. Det samme er tilfældet i Vores ansvar i forhold til seksuelle overgreb mod børn.

I forhold til vurderingen af karakteren af pædagogens bekymring fremhæver Dialogvejledningen betydningen af a) bevidsthed om, at iagttagelserne kun bygger på en del af barnets hverdag, hvorfor en dialog med forældre og evt. barnet selv er nødvendig for at få en helhedsvurdering af barnets situation. Hertil kommer, at bekymringen også bør søges drøftet med kolleger eller leder. Herudover foreskriver Dialogvejledningen at pædagogerne skal skriftliggøre deres iagttagelser for at kunne fastholde og videreformidle disse præcist senere.

Handlemuligheder i handlevejledningerne

Under handlemuligheder er der fokus på hvilke handlemuligheder vejledninger anviser pædagogerne, og hvilke anvisninger de indeholder i forhold til samarbejdet med forældrene og relationen til barnet.

Handlemuligheder

Dialogvejledningen indeholder tre handlemuligheder for pædagogerne i forbindelse med bekymring for et barn: 1) at klare det selv, 2) at organisere en tværfaglig indsats og 3) at underrette kommunen om barnet. I de øvrige handlevejledninger er der primært fokus på at underrette kommunen. I forhold til de tre handlevejledninger respektive indsatsgrupper synes disse anvisninger rimelige, idet Vores ansvar og Fagfolk om småbørns sigte er tertiær forebyggelse, hvor kommunen har ansvaret for at handle på underretningen fra børnehaven.

Samarbejdet med forældrene og relationen til barnet

Efter at have afklaret hvordan institutionen vil håndtere bekymringen, står der to ting tilbage: Samarbejdet med forældrene og relationen til barnet.

I forhold til samarbejdet med forældrene skal bekymringen drøftes med dem med mindre bekymringen retter sig mod seksuelle overgreb eller vold mod barnet af forældrene, hvor der skal ske direkte underretning af kommunen udenom forældrene. Fagfolk om småbørn indeholder inspiration til den indledende dialog med den voldsramte moder, i forhold til hendes og barnets sikkerhed og muligheder for hjælp. Dialogvejledningen indeholder processuel og substantiel inspiration til afviklingen af den første samtale med forældrene om den indledende bekymring, konsekvenser af manglende samarbejde, hvordan muligheden for støtte bringes på banen, og hvordan et godt samarbejde fremmes. Vores ansvar indeholder dog mere substantiel information som inspiration til samarbejdet med forældrene i form af en instruktiv gennemgang af hvilke forhold, forældre, der har haft samtaler med pædagoger om bekymring, lægger vægt på for, at få et konstruktivt samarbejde.

I forhold til barnet fremhæver alle handlevejledninger, at det er vigtigt at fortsætte sit fokus på barnet efter bekymringen er opstået. Hvordan det konkret skal gøres, er der dog ikke meget input til.

Eneste undtagelse er Fagfolk om småbørn, som indeholder inspiration til lege og bøger til højtlesning til at bearbejde børnenes oplevelser med vold i familien.

Konsekvenser for praksis i børnehaverne af handlevejledningerne

Dialogvejledningen må med overvejende sekundært forebyggende indsatsgruppe være den væsentligste kilde til det pædagogiske personale i forbindelse med bekymring for et barn i børnehaven. I forhold til nyttig viden til det pædagogiske personale i børnehaverne bidrager den med indsigt i lovgivningen, en liste over eksempler på signaler, der kan give anledning til bekymring for et barn, inspiration til selve iagttagelserne og samarbejdet med forældrene, barn og kolleger inden den endelige vurdering af bekymringen foretages. Endeligt indeholder Dialogvejledningen også nyttig information om hvilke handlemuligheder, der findes efter identifikation af en bekymring for et barn og fremgangsmåden heri.

Svaghederne i Dialogvejledningen er dens betydelige omfang (117 sider) og det begrænsede operationelle input til børnehavernes personale om relationen til barnet, når det holdes op imod vigtigheden ifølge lov om social service og vejledningerne hertil af at sikre fokus på barnet i forbindelse med en bekymring. Hertil kommer begrænset inspiration til vurderingen af bekymringssignalerne i forhold til flerhed af signaler, varighed og hyppighed.

Vores ansvar og Fagfolk om småbørn indeholder relevant information om tertiær forebyggelse af vold i hjemmet og seksuelle overgreb samt fysisk eller psykisk vold mod børn. Denne information dækker både lovgivning, signaler og handlemuligheder. Dialogvejledningen indeholder også relevant information om tertiær forebyggelse af seksuelle overgreb og vold.

Sammenfatning

De ministerielle handlevejledninger er blandt andet rettet mod det pædagogiske personale i børnehaverne. Indsatsgruppen varierer afhængigt af om vejledningerne er rettet mod sekundær eller tertiær forebyggelse af problemer. Alle handlevejledningerne har referencer til forskning eller udredninger, som kvalificerer indholdet heri. Endvidere er omfanget af handlevejledninger betydeligt.

I forhold til lovgivningen har de alle fokus på forebyggelse, underretnings- og tavshedspligt.

I forhold til signaler på bekymringer for et barn er der primært fokus på signaler relateret til barnet og relationelle forhold. Der er dog ikke nærmere angivelser af, hvordan flerhed af signaler, varighed og hyppighed af signalerne skal påvirke det pædagogiske personales vurdering af bekymringens karakter.

I forhold til handlemuligheder er der nyttig viden om handlemuligheder i forbindelse med bekymring for et barn. Når det kommer til angivelser af indholdet i forbindelse med de enkelte handlemuligheder er der dog begrænset nyttig viden for det pædagogiske personale at forholde sig til: Hvornår skal de klare bekymringen selv, og hvornår skal de søge en tværfaglig indsats. Der er endvidere meget begrænset viden, om hvordan fokus på barnet og prioriteringen af en god relation mellem pædagog og barn sikres efter konstatering af en bekymring.

Der er således generelt en tilstrækkelig viden for det pædagogiske personale at støtte sig til i forbindelse med henholdsvis sekundær og tertiær forebyggelse af problemer samt i forhold til samarbejdet med forældrene. Den indholdsmæssige viden er dog utilstrækkelig i forhold til relationen til barnet efter konstatering af en bekymring. Det gælder ligeledes i forhold til vurderingen af om bekymringen er af en karakter som nødvendiggør handling, og hvornår institutionen selv eller en tværfaglig indsats skal tilstræbes.

De kommunale handlevejledninger

I dette afsnit præsenteres de 24 kommunale handlevejledninger for børnehavernes indsats over for identifikation og handling på bekymringsbørn. Der vil primært være fokus på de fem udvalgte kommuner. Indholdet i de øvrige 19 handlevejledninger inddrages i nedenstående afsnit, når deres indhold afviger fra det billede, som kan udledes af de 5 udvalgte kommuners handlevejledninger.

De fem kommuners handlevejledninger

De 5 kommuner har alle sammen noget materiale, som kan støtte det pædagogiske personales arbejde med at identificere og handle på udsatte børn i daginstitutionerne. Materialet er følgende:

- Kommune D har udarbejdet *Handleguide for den tværfaglige indsats*.
- Kommune B har udarbejdet to guides:
 - *Bmodellen. Risikobørn/unge i Kommune B – den foregribende indsats*.
 - *Indsats overfor børn og unge – hvem gør hvad? Trekantmodellen*.

- Kommune E har udarbejdet følgende materiale:
 - *Børn i mistrivsel. Hvad gør jeg? Hvad med tavshedspligt?*
 - *Seksuelle overgreb i skole eller institution. En vejledning til skole- og institutionsledere.*
- Kommune C har udarbejdet følgende:
 - *Handlingsvejledning. Omsorgssvigtede børn og børn i familier med alkoholmisbrug.*
 - *Skema til brug for underretning.*
 - *Hold øje med børn & unge i farezonen.*
- Kommune A har en enkelt side herom på deres hjemmeside.

Afsnittet falder i fem dele: Første del omhandler de overordnede forhold omkring handlevejledningerne – målgruppe, omfang mv. Anden del omhandler det lovgivningsmæssige afsæt for børnehavernes indsats over for udsatte børn. Tredje del omhandler signaler på, at børn er udsatte eller har behov for særlig støtte. Fjerde del omhandler pædagogernes handlemuligheder i forbindelse med bekymring for et barn i børnehaven. Femte del omhandler konsekvenser af handlevejledningernes indhold for det pædagogiske personales arbejde.

Overordnet om handlevejledningerne

Her fokuseres på handlevejledningernes målgruppe, referencer eller kilder til indholdet, indsatsgruppe og omfang.

Målgruppe og referencer

De kommunale handleguides er i 4 af 5 tilfælde bl.a. rettet mod pædagogerne i børnehaverne. I det sidste tilfælde er den rettet mod borgere og de ansatte i kommunen generelt.

I forhold til kilderne eller referencerne, som handlevejledningerne er baseret på, er der i 4 af 5 refereret til Dialogvejledningen. Herudover er der i en af vejledningerne refereret til yderligere litteratur. Det gælder i forhold til inspiration til afsnittet om ”Samtaler med forældrene om bekymring for et barn” (Kommune C).

Indsatsgruppe

Indsatsgruppen, beskrives i en vejledning som ”risikobørn er den gruppe børn, hvis adfærd vækker en vis bekymring blandt de fagpersoner, der er i kontakt med dem. En bekymring om hvorvidt deres fysiske, psykiske eller sociale udvikling er truet” (Kommune B). I denne som i yderligere tre kommuner er indsatsgruppen lig den angivne i Dialogvejledningen og dermed den gruppe som den sekundære forebyggelse er rettet imod. I Kommune C og D er der endvidere fokus på forældre med alkoholmisbrug.

Kommune E har også udgivet en selvstændig pjece omkring tertiær forebyggelse af seksuelle overgreb.

Omfang

I omfang spænder de 4 handlevejledninger fra 17 til 34 sider. I to kommuner er der supplerende pjecer, så det samlede antal sider, der giver anvisninger til, hvordan de skal håndtere en bekymring for et barn, bliver flere. I den sidste kommune er anvisningerne til borgere og offentligt ansatte i kommunen en side (Kommune A).

Som følge af det beskedne omfang og indhold af anvisningerne om udsatte børn i Kommune A vil dette materiale ikke blive kommenteret yderligere før sammenfatningen.

De øvrige kommunale handlevejledninger

De øvrige 19 kommunale handlevejledninger afviger på et punkt i forhold til ovenstående, idet 11 af disse ikke har referencer til hvilken litteratur, de bygger på. Det betyder, at det ikke vides om vejledningerne er baseret på forskning eller udredningsbaseret viden eller anden mindre kvalificeret viden.

Endvidere er der blandt disse 19 fundet to handlevejledninger af lignende beskedne omfang og indhold som Kommune As.

Lovgivningen i handlevejledningerne

Her fokuseres på om handlevejledningerne forholder sig til lovgivningens påbud om en forebyggende indsats, underretnings- og tavshedspligt.

I alle fire kommuner er såvel forebyggelse og underretningspligt en del af handlevejledningerne. I forhold til tavshedspligten er denne præsenteret i 3 af 4 handlevejledninger.

Signaler på bekymring i handlevejledningerne

Under signaler vil handlevejledningernes indhold i forhold til - for det første - børnesignaler, relationelle og forældresignaler, som giver anledning til bekymring for barnets udvikling og - for det andet - den konkrete vurdering af signalerne – eksempelvis i forhold til betydningen af hyppighed, varighed og flerhed af problemer – for om det pædagogiske personale i børnehaverne skal handle på deres bekymring.

Signaler

Signalerne i handlevejledningerne er primært knyttet til barnets egne karakteristika. Herudover er der i alle handlevejledninger også signaler knyttet til relationelle forhold. I forhold til forældresignaler er der lidt variation, idet Kommune C og Es lister over signaler indeholder signaler knyttet til forældrene, mens der i de andre to kommuner ikke er nogle forældresignaler, som det pædagogiske personale skal forholde sig til i forhold til at identificere socialt udsatte børn. Listerne angives i vejledningerne at være af vejledende karakter.

Vurdering af signalerne

I forhold til fokus på hyppighed, flerhed af signaler og varigheden af signaler på bekymring er disse aspekter ikke dækket i handlevejledningerne.

I forhold til at vurdere, hvornår et signal skal give anledning til bekymring, er der i to af vejledningerne lidt støtte at hente: I Kommune C og B er der henholdsvis fokus- og observationspunkterne for den samlede vurdering af barnet. Punkterne dækker en vurdering af barnets samlede situation ved bl.a. at forholde sig til barnets følelsesmæssige, intellektuelle og fysiske tilstand samt sociale relationer. Disse fokuspunkter gør, at afgørelsen, om en medarbejder skal handle på sin bekymring, baseres på en (systematisk) helhedsvurdering af barnet frem for et enkelt eller flere bekymringssignaler (uden fokus på barnets samlede situation).

Øvrige kommunale vejledninger

I 10 af de 19 øvrige handlevejledninger anvendes udredningsværktøjet, Børnelinealen, som støtte til, at pædagogerne kan lave den samlede vurdering af deres bekymring for et barn. Børnelinealen opdeler børnene i 4 kategorier afhængigt af barnets tilstand:

1. Almindelige børn og børn i faldende trivsel
2. Børn med særlige behov
3. Truede børn
4. Problembørn

Ved at vurdere barnets samlede tilstand hjælper ovenstående opdeling¹ pædagogerne til at finde ud af, om der – for det første - er grund til at handle på deres bekymring, og – for det andet - hvilken indsats det bør være.

De 10 kommuner, der anvender børnelinealen, har en bredere indsatsgruppe, end de 4 udvalgte kommuner – Kommune B, C, D og E – idet handlevejledningerne her kun fokuserer på børn med særlige behov, truede børn og problembørn. Det ændrer dog ikke ved at fokus her også primært er sekundær forebyggelse.

Handlemuligheder i handlevejledningerne

Under handlemuligheder er der fokus på hvilke handlemuligheder vejledninger anviser pædagogerne, og hvilke anvisninger de indeholder i forhold til samarbejdet med forældrene og relationen til barnet.

Handlemuligheder

I tre af de fire vejledninger nævnes de tre handlemuligheder fra Dialogvejledningen for pædagogerne i forbindelse med bekymring for et barn: 1) at klare det selv, 2) at organisere en tværfaglig indsats og 3) at underrette kommunen om barnet. I den sidste af de fire udvalgte kommuner foreskriver handlevejledningen, at det pædagogiske personale i forbindelse med en bekymring for et barn skal udarbejde en skriftlig indberetning eller underretning til kommunen. Hermed er ansvaret for at iværksætte en indsats over for børn med en bekymring mere centraliseret i denne kommune (Kommune E).

¹ Med uddybende beskrivelser af bl.a. børnene og forældrenes tilstand og formåen under hver af de fire kategorier.

I forhold til underretning af kommunen om en bekymring for et barn indeholder alle handlevejledninger anvisninger til indholdet heri. Det sker via underretningsskemaer, der skal benyttes i forbindelse med underretninger indeholdende de centrale oplysninger, som kommunen ønsker at modtage. I de fleste af handlevejledningerne er underretningsskemaet suppleret med instrukser om, at underretningen i videst muligt omfang skal være deskriptiv med fokus på indholdet i iagttagelserne af barnet – ikke på årsager eller forklaringer på, hvorfor barnet ikke trives. Hertil kommer, at en formodning eller vished for vold eller seksuelle overgreb mod et barn skal lede til akut underretning.

Samarbejdet med forældre og relationen til barnet

I forhold til samarbejdet med forældrene om en bekymring for deres barn indeholder to af vejledningerne et skema til at planlægge den fælles indsats mellem børnehave og hjemmet for at komme bekymringen til livs (Kommune C og B). I den ene af disse handlevejledninger er der endvidere en skabelon for, hvordan pædagogerne skal afvikle samtalen med forældrene om bekymringen (Kommune C). I de to øvrige handlevejledninger er der ikke nærmere anvisninger til pædagogerne om håndtering af forældresamarbejdet.

I forhold til barnet er der gennem skemaerne til at planlægge den fælles indsats mellem børnehave og hjemmet også fokus på barnet. Selvstændigt er der dog ingen anvisninger for relationen til barnet i forbindelse med iagttagelsen eller efter bekymringen er et faktum.

Øvrige kommunale vejledninger

Ovenstående billede af handlevejledningernes indhold varierer først og fremmest i forhold til at organisere en tværfaglig indsats som svar på en medarbejders bekymring. I 11 af handlevejledningerne er der heri et skema til beskrivelse af handleplanens indhold i forbindelse hermed, og i 6 af disse er der endvidere supplerende oplysninger med et udkast til dagsorden og råd til mødeledelse i forbindelse med en tværfaglig indsats.

I forhold til relationen til barnet er der i en enkelt handlevejledning nogle råd til samtaler med barnet i forbindelse med bekymring.

Konsekvenser for praksis i børnehaverne af handlevejledningerne

Konsekvenserne for praksis i børnehaverne af handlevejledningerne varierer betydeligt. I Kommune C får det pædagogiske personale mest operationel information i forhold til praksis, mens der er mindst heraf i Kommune D og E. I Kommune E er den begrænsede operationelle information dog i tråd med det mere centraliserede handleansvar for opfølgning på bekymringssagerne i kommunens børnehaver. I Kommune E er der endvidere udarbejdet en selvstændig pjece med fokus på tertiær forebyggelse af seksuelle overgreb mod børn.

Næsten alle vejledninger instruerer børnehaverne om, at der skal ske akut underretning af socialforvaltningen i forbindelse med bekymring om vold og seksuelle overgreb mod børn.

På denne baggrund synes informationen i Kommune Cs handlevejledning at give en tilstrækkelig anvisende information til pædagogernes praksis i forhold til lovgivning, signaler og handlemuligheder - herunder også samarbejdet med forældrene. De øvrige kommuners handlevejledninger kunne med fordel indeholde mere operationel information – særligt i forhold til forældresamarbejdet.

En fælles svaghed ved handlevejledningerne er, at de i forbindelse med bekymringssignaler, ikke indeholder anvisninger på, hvordan signalernes hyppighed, varighed og flerhed af signaler skal påvirke pædagogernes bekymring for et barn og deres evt. handling herpå. Her er der således overladt et betydeligt skøn til pædagogerne, som de - ifølge paper 2 om pædagoguddannelsens litteratur om signaler og handlemuligheder i forbindelse med bekymringsbørn - ikke kan formodes at have viden og indsigt i. En anden fælles svaghed er de manglende anvisninger i forhold til relationen til barnet.

Øvrige kommunale vejledninger

I de øvrige 19 kommunale handlevejledninger er der særligt i forhold til handlemuligheder og den tværfaglige indsats mere operationel information herom i mere end halvdelen af disse. I en del af dem er der også inspiration til, hvordan dagsordenen for møderne, mødeledelsen og et skema til handleplan kan sikre en konstruktiv og målrettet tværfaglig indsats.

Der er enkelte kommuner, som har meget beskedent materiale i forhold til børnehavernes indsats over for bekymringsbørn. Her er der – med mindre de gør brug af Dialogvejledningen – en udpræget mangel på operationel viden for det pædagogiske personale at trække på².

Sammenfatning

Overordnet indeholder de kommunale handlevejledninger anvisninger rettet direkte mod det pædagogiske personale i børnehaverne, og indsatsgruppen dækker overvejende sekundær forebyggelse. Halvdelen af handlevejledningerne refererer til Dialogvejledningen, mens de øvrige ikke har kilder, der angiver hvilken viden vejledningen er baseret på. Endeligt er vejledningernes omfang generelt relativt overskueligt.

Lovgivningsmæssigt omhandler de fleste kommunale handlevejledninger forpligtelsen til at yde en forebyggende indsats såvel som underretnings- og tavshedspligt.

De signaler, som handlevejledningerne præsenterer som bekymringsgivende, er primært relateret til barnet og sekundært knyttet til barnets relationer. I forhold til den nærmere vurdering af betydningen af signaler i form af flerhed af signaler, varighed og hyppighed heraf indeholder handlevejledningerne ingen anvisninger for, hvordan disse forhold bør påvirke det pædagogiske personales vurdering af deres bekymring for et barn.

Handlemulighederne, i form af at a) institutionen selv håndterer bekymringen, b) der iværksættes en tværfaglig indsats eller c) der sker underretning af kommunen, beskriver de fleste handlevejledninger i en eller anden form. Når det gælder underretning er der også betydelige beskrivelser af hvilket indhold underretningen skal indeholde, det samme er tilfældet i forhold til den tværfaglige indsats, hvor halvdelen af handlevejledningerne også giver anvisninger til formen og indholdet i denne indsats. I forhold til at institutionen selv håndterer bekymringen er indholdet i handlevejledningerne beskedent, ligesom det er tilfældet i forhold til indholdet i forældresamarbejdet og relationen til et bekymringsbarn.

² I Paper 4, Pædagogers identifikation af socialt udsatte børn, der bygger på fokusgruppeinterviews med pædagoger fra 10 børnehaver i de fem udvalgte kommuner (A, B, C, D og E) nævner ingen pædagoger Dialogvejledningen som et vigtigt støtteværktøj for deres arbejde med at identificere og handle på bekymringer for socialt udsatte børn.

Generelt er der således tilstrækkelige processuelle og substantielle anvisninger i handlevejledningerne i forhold til at identificere og handle på bekymring for et barn. De substantielle anvisninger er dog mangelfulde i forhold til institutionens egen indsats, samarbejdet med forældrene og relationen til barnet i forbindelse med en bekymring. Her siger handlevejledningerne, at samarbejdet med forældre og fokus på barnet er meget vigtigt i forbindelse med en bekymring, men hvad det kvalitativt vil sige, gives der kun bud på i meget få handlevejledninger.

Endeligt er der enkelte kommuner, som har et meget begrænset materiale det pædagogiske personale kan støtte sig til i forbindelse med bekymring for et barn. De er henvist til primært at hente støtte i Dialogvejledningen til den sekundære (og tertiære) forebyggelse.

Konklusion

Dette paper søger at belyse, i hvilket omfang der i Socialministeriet og kommunerne er udviklet handlevejledninger, som pædagoger kan bruge i hverdagen i arbejdet med bekymringer om børn i børnehaverne. Dette er sket ved at afdække hvilken information de ministerielle og kommunale handlevejledninger indeholder i forhold til

- deres **overordnede karakteristika** i form af målgruppe, referencer, indsatsgruppe og vejledningernes omfang
- beskrivelse af **relevant lovgivning** i form af forpligtelsen til at yde en forebyggende indsats samt underretnings- og tavshedspligt.
- Vægtning af forskellige bekymringssignaler knyttet til barnet, relationelle forhold eller forældresignaler samt information til støtte til børnehavernes vurdering af signalernes karakter i forhold til, om der skal handles på dem eller ej.
- Beskrivelse af **handlemuligheder** i forbindelse med iagttagelse af bekymringer af en karakter, der vurderes at kræve handling fra børnehavens side.

Denne afdækning er afsluttet med beskrivelser af konsekvenser for praksis i børnehaverne af handlevejledningerne og en sammenfatning. Denne viden skal i konklusionen bruges til at beskrive 1) vejledningernes billede af indsatsgruppen (bekymringsbørnene) over for pædagogerne, 2) om handlingsvejledningerne er i overensstemmelse med lovgivningen herom, dvs. om lovens intentioner formelt er implementeret og 3) om handlevejledningerne indeholder tilstrækkelig

relevant information til pædagerne til at kunne løfte deres arbejdsopgaver i forhold til bekymring for udsatte børn? Disse tre spørgsmål besvares nedenfor med baggrund i den tidligere gennemgang af indholdet i de 3 ministerielle og 24 kommunale handlevejledninger.

Tilstrækkelig relevant information

I forhold til *lovgivning* indeholder alle vejledninger information om forpligtigelsen til at arbejde med forebyggelse. Underretningspligten er også præsenteret i alle handlevejledninger. I forhold til tavshedspligten er den også - med få undtagelser – beskrevet i handlevejledningerne. Det lovgivningsmæssige afsæt for pædagogernes indsats er således generelt godt og instruktivt beskrevet i såvel ministerielle og kommunale handlevejledninger.

I forhold til *signaler* er det primært børnesignaler, der præsenteres som eksempler på bekymringssignaler. Herefter er der også generelt fokus på relationelle signaler. Endeligt er der også i en del af handlevejledningerne fokus på signaler ved forældrene som direkte bekymringsgivende eller forstærkende bekymringsfaktorer. I forhold til vurderingen af signaler er der ikke i handlevejledningerne fokus på betydningen for bekymringen for barnet af signalets hyppighed, flerhed af signaler og varigheden af signalerne. Det må siges, at være en væsentlig generel mangel ved langt hovedparten af såvel de ministerielle som de kommunale handlevejledninger.

I forhold til *handlemuligheder* angiver alle handlevejledningerne i en eller anden form følgende 3 handleveje i forbindelse med bekymring for et barn, hvor bekymringens omfang og alvor bestemmer, hvilken af vejene personalet skal vælge:

1. Institutionen klarer det selv
2. Tværfagligt samarbejde. I halvdelen af de kommunale handlevejledninger er der betydelig operationel information i form af forslag til dagsordenen for de tværfaglige møder, ledelsen af disse møder og udarbejdelse af handleplan og opfølgning herpå.
3. Underretning. I forbindelse med underretningen er der i de fleste kommunale handlevejledninger udarbejdet underretningsskemaer evt. med en supplerende liste over punkter, der skal og kan beskrives i skemaet.

I forhold til samarbejdet med forældrene og relationen til barnet indeholder de fleste kommunale handlevejledninger ikke operationelle handleanvisninger til formen og indholdet i den gode samtale med forældrene, og hvad der skal til for at sikre et godt samarbejde. Der er – med få undtagelser – således kun information om, at samarbejdet med forældrene er meget vigtigt, og at fokus på barnet skal fastholdes fra en bekymring opstår til ansvaret evt. gives videre til andre.

I forhold til handlemuligheder indeholder de kommunale handlevejledninger generelt mere relevant information om indholdet i den tværfaglige indsats og underretningen, mens såvel de kommunale som de ministerielle handlevejledninger indeholder meget beskeden information om indholdet i den indsats som institutionen selv iværksætter (herunder samarbejdet med forældrene) og relationen til barnet i forbindelse med en bekymring.

Til sidst skal det nævnes, at enkelte kommuner tilsyneladende kun har meget sparsomt materiale, som det pædagogiske personale kan støtte sig til i forbindelse med identifikation og handling på bekymring for et barn i børnehaven. Det gælder tre af de 24 kommuner, som der er indsamlet materiale om. De må så søge støtte i Dialogvejledningen.

Formel implementering

Generelt har de fleste kommuner med handlevejledningerne formelt implementeret lovgivningens intentioner i forhold til den forebyggende indsats over for børn med særlige behov i daginstitutionerne. Dette ses også ved de mange referencer til Dialogvejledningen i de kommunale handlevejledninger. Hvorvidt indholdet i vejledningerne efterlevs i praksis er dog uvist og uden for opdraget for dette paper.

Billede af indsatsgruppe

I forhold til forebyggelse er størstedelen af handlevejledningernes indsatsgruppe i overensstemmelse med den gruppe af børn, der falder under sekundær forebyggelse. Sekundær forebyggelse har til formål at forhindre videreudvikling af en begyndende problemsituation, som i det tidlige stadium endnu ikke er erkendt hos den ”sygdoms”ramte, enten fordi der endnu ikke er fremkommet nogen symptomer, eller fordi symptomerne mistolkes eller negligeres. Denne form for forebyggelse forudsætter derfor, at de personer, der er ramt af problemerne, identificeres, hvilket kræver undersøgelse af børn og familier i børnehaverne gennem screening.

Generelt er indsatsgrupperne i handlevejledningerne deskriptivt beskrevet, idet det pædagogiske personale identificerer bekymringsbørn og børn i mistrivsel gennem primært signallister, der dækker individuelle, relationelle og forældersignaler. I de ministerielle handlevejledninger er der henvisninger til forskning og udredningsrapporter, som kvalificerer valget af bekymringssignaler, mens de kommunale handlevejledninger i nogen grad refererer til Dialogvejledningen, som er den væsentligste reference for de kommunale vejledninger. Det betyder samlet, at den deskriptive beskrivelse af indsatsgruppen i alle de ministerielle og i mere end halvdelen af de kommunale handlevejledninger er forsknings- og udredningsfunderet.

Beskrivelsen i vejledningerne af indsatsgruppen er deskriptiv og således teoriuafhængig. Væsentligheden heraf understreges af Dialogvejledningen, som indskærper, at pædagogernes faglighed er stærkest i forhold til observation og iagttagelse af bekymrings- og mistrivselssignaler. Når pædagogerne har iagttaget et barn, som giver anledning til bekymring, skal andre involveres i at finde årsagerne eller forklaringerne herpå, så der kan iværksættes en indsats. I denne sammenhæng kan det dog undre, at Dialogvejledningen som en af tre handlemuligheder foreslår, at daginstitutionen først selv skal forsøge at iværksætte en indsats, som fjerner bekymringen. Det vil jo alt andet lige kræve, at det pædagogiske personale i daginstitutionen gør sig nogle overvejelser omkring den substantielle baggrund bag bekymringssignalet(erne) for at kunne iværksætte en indsats.

Bilag 1: Søgestrategi for handlevejledninger

De ministerielle og kommunale handlevejledninger er funder gennem følgende søgestrategi:

Der er søgt på Google og ca. 20 kommuners egne hjemmesider med følgende søgeord:

Udsatte børn* og kommun*

Udsatte børn* og retningslinier*

Udsatte børn* og vejledning*

Udsatte børn* og orientering*

Udsatte børn* og kommun* og retningslinier*

Udsatte børn* og kommun* og vejledning*

Udsatte børn* og kommun* og orientering*

Børnelineal* og kommun*

Børnelineal* og retningslinier*

Børnelineal* og vejledning*

Børnelineal* og orientering*

Børnelineal* og kommun* og retningslinier*

Børnelineal* og kommun* og vejledning*

Børnelineal* og kommun* og orientering*

Bekymringsbørn* og kommun*

Bekymringsbørn* og retningslinier*

Bekymringsbørn* og vejledning*

Bekymringsbørn* og orientering*

Bekymringsbørn* og kommun* og retningslinier*

Bekymringsbørn* og kommun* og vejledning*

Bekymringsbørn* og kommun* og orientering*

Truede børn* og kommun*

Truede børn* og retningslinier*

Truede børn* og vejledning*

Truede børn* og orientering*

Truede børn* og kommun* og retningslinier*

Truede børn* og kommun* og vejledning*

Truede børn* og kommun* og orientering*

I forhold til de ministerielle handlevejledninger er henvisninger og links i disse også gennemgået for at finde yderligere handlevejledninger.

Litteraturliste

- Aalestrup Kommune(2000): *Tværfagligt samarbejde. Fra ord til handling. En folder til medarbejdere inden for: Dagpleje, daginstitutioner, skoler, SFO, Familieafdelingen og PPR.*
- Ballerup Kommune (2001): *Ballerupmodellen. Risikobørn/unge i Ballerup Kommune - den foregribende indsats.*
- Ballerup Kommune (ikke angivet): *Indsats overfor børn og unge - hvem gør hvad. Trekantmodellen. Det forebyggende.*
- Brønderslev Kommune (2002): *Handlemuligheder ved omsorgsvigt og overgreb. Vejledning til lærere, pædagoger og andre, der arbejder med børn og unge.*
- Gyldendal (2000), *Den Store Danske Encyklopædi, bind 18.*
- Hammel Kommune (ikke angivet): *Overordnet politik for arbejdet med børn med specielle behov.*
- Herlev Kommune (ikke angivet): *De tværfaglige sundhedsteam.*
- Hundested Kommune (2004): *Hundestedmodellen. En vejledning om "bekymringsbørn" til fagfolk, der arbejder med børn og unge i Hundested Kommune.*
- Høje-Taastrup Kommune (2002): *Børn i mistriivsel. Hvad gør jeg? Hvad med tavshedspligt?*
- Høje-Taastrup Kommune (2004): *Seksuelle overgreb i skole og institution. En vejledning til skole- og institutionsledere.*
- Ikast Kommune (Ikke angivet): *Underretning. Hvad gør jeg, hvis et barn eller ung udsættes for svigt eller overgreb?*
- Jernløse Kommune (2005): *Tværfagligt børne- og familiearbejde.*
- Korsør Kommune (2005): *Handleguide for Børn og Ungeområdet.*
- Københavns Kommune (2004): *Handleguide for den tværfaglige indsats i Sundby Nord.*
- Ledøje-Smørum Kommune (2003): *Bekymringsbørn i Ledøje-Smørum.*
- Middelfart Kommune (2003): *Børn og unges signaler.*
- Morsø Kommune (2005): *Børn på Mors. Om børn med særlige behov.*
- Nakskov Kommune (2004): *Handleguide for lærere og pædagoger i Nakskov Kommune.*
- Nordborg Kommune (2005): *Håndbog om børn. Tidlig indsats.*

Nykøbing Falster Kommune (2006): *Bekymringsbarometer.*

Roskilde Kommune (2005): *Roskildemodellen. Hvad gør vi, hvis omsorgens svigter, eller et barn har brug for særlig støtte?*

Ryslinge Kommune (2006): *Håndbog om arbejdet med truede børn og børn med særlige behov.*

Silkeborg Kommune (ikke angivet): *Truede børn: Hvad gør vi?*

SISO, Socialministeriet og UFC Børn og Unge (2005): *Seksuelle overgreb og fysisk/psykisk vold. Før, under og efter. Inspirationskatalog til udarbejdelse af et skriftligt kommunalt beredskab.*

Socialministeriet (2004): *Håndbog om hjælp til børn og unge gennem dialog og samarbejde med forældrene - herunder gennemgang af reglerne om underretning og tavshedspligt.*

Svendborg Kommune (2001): *Handlingsvejledning. Omsorgssvigtede børn og børn i familier med alkoholmisbrug.*

Svendborg Kommune (ikke angivet): *Hold øje med børn & unge i farezonen.*

Styrelsen for Social Service, Socialministeriet (Ikke angivet): *Vores ansvar. Hvordan tackler du vold og seksuelle overgreb?*

Søndersø Kommune (2006): *Rådgivning. Familier, børn og unge.*

Tølløse Kommune (2005): *Handleguide.*

Videnscenter for Socialt Udsatte (ikke angivet): *Fagfolk om småbørn. Stop volden mod kvinder - bryd tavsheden. Faglig værktøjskasse.*