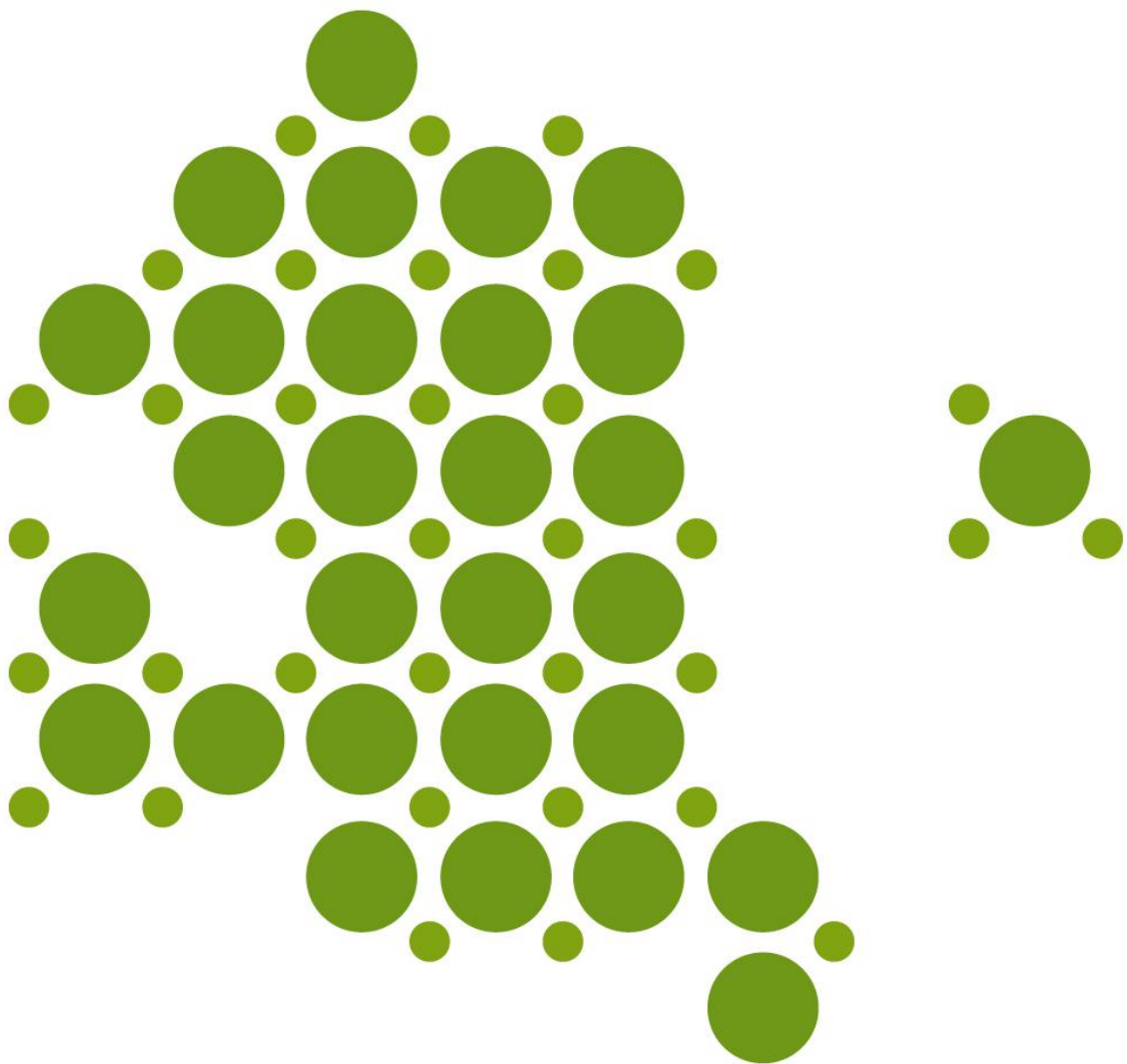


# **Kortlægning af området børn og unge med problemskabende adfærd**



**KKR Hovedstaden**

**September 2012**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

Resumé .....	4
Indledning .....	6
Formål .....	6
Metode .....	6
Organisering .....	7
Læsevejledning .....	8
Klassiske særforanstaltninger .....	9
Sager vedrørende klassiske særforanstaltninger .....	9
Udvikling i kommunernes anvendelse af klassiske særforanstaltninger .....	10
Målgruppen for klassiske særforanstaltninger .....	11
Målgruppens profil .....	12
De klassiske særforanstaltningers varighed .....	14
Formål med klassiske særforanstaltninger .....	15
Indholdet i de klassiske særforanstaltninger .....	16
Organiseringen af klassiske særforanstaltninger .....	17
Klassiske særforanstaltninger i form af et solisttilbud .....	19
Normeringen i de klassiske særforanstaltninger .....	20
Udgifter til klassiske særforanstaltninger .....	20
Adgangen til klassiske særforanstaltninger .....	22
Opsamling på klassiske særforanstaltninger .....	23
Grænsetilfælde .....	25
Målgruppen for foranstaltninger under grænsetilfælde .....	25
Foranstaltningstyper omfattet af grænsetilfælde .....	26
Organiseringen af foranstaltninger under grænsetilfælde .....	26
Udgiftsniveauet for foranstaltninger under grænsetilfælde .....	27
Øvrige alternative løsninger .....	29
Målgruppen for foranstaltninger under øvrige alternative løsninger .....	29
Foranstaltningstyper omfattet af øvrige alternative løsninger .....	30
Organiseringen af foranstaltningstyper under øvrige alternative løsninger .....	30
Udgiftsniveauet for foranstaltningstyper under øvrige alternative løsninger .....	31
Opsummering .....	32
Perspektiver på det specialiserede børne- og ungeområde .....	35
Cases fra den kommunale praksis .....	36
Case 1 .....	36
Case 2 .....	38
Udbud og efterspørgsel .....	40



Rammerne på området.....	40
Specialundervisning til børn og unge med problemskabende adfærd .....	41
Øvrige faktorer.....	42
Behov og fokusområder.....	42
Metode .....	44
Afgrensning.....	44
Definition af kortlægningens målgruppe .....	44
Definition af kortlægningens foranstaltningskategorier.....	44
Kvantitative metoder .....	45
Kvalitetssikring af spørgeskemaer .....	46
Besvarelsesstatistik .....	47
Databehandling.....	47
Kvalitative metoder .....	48



## RESUMÉ

Formålet med at gennemføre nærværende kortlægning af foranstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd, herunder klassiske særforanstaltninger er at få øget indsigt i kommunernes løsninger og udfordringer med henblik på at sikre en målrettet indsats for børn og unge med problemskabende adfærd i et bredt perspektiv. Kortlægningen giver således ikke konkrete anbefalinger til, hvordan kommunerne kan tilrettelægge indsatsforløb mest virkningsfuldt, men giver et øget og mere nuanceret indblik i målgrupperne på området samt de foranstaltningstyper, som kommunerne har erfaringer med i forhold til de forskellige målgrupper. Desuden identificeres der på baggrund af kortlægningen en række behov og fokusområder, som det anbefales at bringe ind i tilrettelæggelsen af indsatsen på det specialiserede børne- og ungeområde.

For at sikre et dækkende billede af foranstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd i hovedstadsregionen skelnes der i kortlægningen mellem tre foranstaltningskategorier nemlig klassiske særforanstaltninger, grænsetilfælde til klassiske særforanstaltninger og øvrige alternative løsninger.

På baggrund af analysen kan der konstateres en række tendenser i forhold til hovedstadskommunernes anvendelse af de forskellige foranstaltningskategorier, samt forskelle i foranstaltningskategoriernes målgrupper, typer af foranstaltning, driftsherre samt udgiftsniveau. Generelt ses der en tendens til, at foranstaltningstyperne under kategorien klassiske særforanstaltninger er betragteligt mere indgribende end under kategorien øvrige alternative løsninger. Men der er også en vis forskel i graden af indgriben i de foranstaltningstyper, der typisk anvendes under klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde.

Kortlægningen viser en tendens i retning af, at kommunerne i hovedstadsregionen i stadig større grad anvender mindre indgribende foranstaltninger, samt at kommunerne i mindre grad anvender klassiske særforanstaltninger og kun i de tilfælde, hvor handlekommunen vurderer, at det i en afgrænset periode vil være den eneste løsning for et barn/ung med problemskabende adfærd, der er ude af stand til at lade sig regulere ved almindelig pædagogiske tiltag.

Analysen viser, at den overvejende årsag til, at en kommune etablerer en klassisk særforanstaltning er, at barnet/den unge har multiple diagnoser og massive sociale vanskeligheder. Målgruppen for klassiske særforanstaltninger er hyppigst drenge mellem 15-17 år, der har en kombination af psykiske vanskeligheder og sindslidelse, og ofte også udviklingshæmning. Derudover har disse unge massive sociale problematikker, og deres situation er i mange tilfælde yderligere kompliceret af misbrug og/eller en dom til psykiatrisk behandling eller anbringelse. Den problemskabende adfærd karakteriseres typisk ud fra en kombination af to til tre forskellige adfærdsmæssige karakterer typisk udadreagerende og afvigende adfærd. Samspejlet mellem disse udfordringer gør det vanskeligt at adfærdsregulere disse unge, og således også at rumme dem i de eksisterende tilbud på området.

Der er mange sammenfald i målgruppernes karakteristika for kategorien klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde. Dog er den væsentlige forskel, at målgruppen for klassiske særforanstaltninger beskrives som *ude af stand* til at lade sig regulere ved almindelig pædagogiske tiltag, mens målgruppen for grænsetilfælde beskrives som havende *svært ved* at lade sig regulere ved almindelig pædagogiske tiltag. Til sammenligning er kommunernes beskrivelser af målgruppen for øvrige alternative løsninger, at barnet/den unge har *svært ved at indgå i faste pædagogiske rammer*.

Formålet med etableringen af en klassisk særforanstaltning er i flest tilfælde at sikre et udviklingsforløb hos pågældende og ofte også at afskærme pågældende. Dette søges typisk



opnået via mandsopdækning og særlige fysiske rammer ofte i kombination med psykisk bistand eller brug af bestemt pædagogisk metode.

Sammenlignes udgiftsniveauet for børn og unge i henholdsvis klassiske særforanstaltninger, grænsetilfælde og øvrige alternative løsninger kan det konstateres, at udgiftsniveauet for børn og unge, der modtager foranstaltninger under kategorien øvrige alternative løsninger, gennemgående er lavere end udgiftsniveauet for foranstaltninger under de to øvrige kategorier. De typiske årlige udgiftsniveauer for kategorierne er følgende 1,5-3 mio. kr. for klassiske særforanstaltninger, 1-1,5 mio. kr. for grænsetilfælde og under 1 mio. kr. for øvrige alternative løsninger.

De udfordringer, der opleves i forbindelse med at skulle iværksætte en klassisk særforanstaltning, er manglende gennemskuelighed blandt andet i forhold til, hvilke eksisterende tilbud, der kan tilbyde en skræddersyet løsning i form af en klassisk særforanstaltning.

Derudover opleves det af flere kommuner som en udfordring, at de rette specialundervisningstilbud, der passer til barnets/den unges særlige problemstillinger, i nogle tilfælde ikke findes, eller at specialundervisningstilbuddene ikke vil tilpasse ydelserne til barnets/den unges behov. Tilbuddene opleves i nogle tilfælde ikke gearret til at tage børn/unge med massiv problemskabende adfærd. Dette opleves i nogle tilfælde at tvinge kommunerne ud i at anvende klassiske særforanstaltninger. Samtidig er erfaringen også, at specialskoletilbud ofte kun tilbyder pakked løsninger, enten ved at specialundervisning også omfatter døgnophold eller fritidstilbud. Dette opleves af flere kommuner som u hensigtsmæssigt.

Kortlægningen har desuden tydeliggjort, at det specialiserede børne- og ungeområde er et meget kompleks område. Dels er kommunernes tilrettelæggelse af indsatserne på området præget af mange hensyn såsom forældretilknytning, diagnoser, sociale vanskeligheder, alderstbetingede udviklingstrin m.v. , og dels er området præget af en flertydig forståelse af begreber og lovgivning på området. På alle måder et uhomogent område med store forskelle i den kommunale praksis, der blandt andet tager afsæt i kultur og sagsbehandlingspraksis i de enkelte kommuner.

Som tidligere nævnt udledes der af kortlægningen en række behov og fokusområder på det specialiserede børne- og ungeområde. Eksempler herpå er behovet for at begrebsafklare og etablere en fælles forståelsesramme i hovedstadsregionen i forhold til de sociale ydelser, videndeling, kommunikation og koordination til øvrige parter, tværkommunalt samarbejde og koordination samt øget sammenhæng mellem sociale foranstaltninger og specialundervisning.

Det anbefales, at disse behov og fokusområder bringes ind i tilrettelæggelsen af indsatsen i de enkelte kommuner, men også i det tværkommunale samarbejde både i KKR regi og i de enkelte kommunenetværk, der er etableret på området i hovedstadsregionen.



## INDLEDNING

Socialministeren udmeldte området enkeltmandsforanstaltninger eller dyre særforanstaltninger som et særligt tema for rammeaftalerne 2012. Baggrunden herfor var, at det typisk har været vanskeligt at afdække, hvor mange af de helt dyre sociale foranstaltninger der egentlig er, på hvilke områder de er iværksat, og hvilken funktion de har.

Allerede i hovedstadsregionens rammeaftale for 2011 blev området udpeget som særligt udviklingsområde. Der blev derfor i foråret 2011 udarbejdet en rapport om erfaringerne med de nuværende særforanstaltninger på det specialiserede socialområde. Resultaterne af denne undersøgelse blev drøftet af Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse, og udvalget vurderede, at rapportens afdækning af særforanstaltninger til børn og unge ikke var tilstrækkelig. Samtidig blev der i rapporten fremhævet en række elementer i kommunernes arbejde med særforanstaltninger, som fortsat var uafklarede. KKR Hovedstaden besluttede derfor at udbygge rapporten med en særskilt kortlægning af foranstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd, herunder klassiske særforanstaltninger.

## FORMÅL

Kortlægningens overordnede formål er at få øget indsigt i kommunernes løsninger og udfordringer med henblik på at sikre en målrettet indsats for børn og unge med problemskabende adfærd i et bredt perspektiv. Det vil blandt andet også sige, at der ønskes at opnå indsigt i, hvilke tilbud og nye løsninger kommunerne etablerer for børn og unge med problemskabende adfærd, eksempelvis:

- ▶ Foranstaltninger i eget hjem fx bosat i egen bolig med massiv støtte.
- ▶ Dyre anbringelser fx anbringelse på døgninstitution med særlig sammensat støtte.
- ▶ Klassiske særforanstaltninger, enkeltmandsprojekter eller lignende dyre solisttilbud - etableret i tilknytning til et eksisterende tilbud eller som selvstændigt tilbud etableret til formålet.

Formålet med at gennemføre en kortlægning af foranstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd, herunder klassiske særforanstaltninger er således:

- ▶ at sikre et dækkende billede af foranstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd i hovedstadsregionen, som kan indgå i udviklingsstrategien for området, og således fungere som et brugbart grundlag for kommunernes videre arbejdet på området.
- ▶ at gennemføre en kortlægning af omfanget af klassiske særforanstaltninger til børn og unge i hovedstadsregionen.

Derudover skal kortlægning berøre specialundervisningstilbud til børn og unge med problemskabende adfærd, herunder specialundervisning i sammenhæng med klassiske særforanstaltninger.

## METODE

Nærværende rapport består både af en kvantitativ og en kvalitativ afdækning af området, herunder er nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter fra fem udvalgte kommuner Ballerup, Fredensborg, Gladsaxe, Halsnæs og Hvidovre Kommuner.

Den kvantitative afdækning bestod af en spørgeskemaundersøgelse udsendt til samtlige kommuner i hovedstadsregionen. Undersøgelsen bestod af to spørgeskemaer, der omhandler henholdsvis generelle oplysninger om foranstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd og konkrete sager om klassiske særforanstaltninger til børn og unge. 27 af regionens 29



kommuner har besvaret spørgeskema 1, mens 11 kommuner har indsendt sammenlagt 25 spørgeskemaer om konkrete sager.

Nærværende rapport omfatter således både beskrivelser med udgangspunkt i de kvantitative resultater, ligesom beskrivelser af konkrete eksempler og erfaringer fra kommuner i hovedstadsregionen.

Hovedfokus i kortlægningen er på de dyrere tilbud til børn/unge med problemskabende adfærd, hvor udgift per barn/ung per år samlet set er på ca. 1,5 mio. kr. eller derover (det vil sige alle udgifter herunder også specialundervisning, transport m.v.).

Desuden omfatter kortlægningen børn og unge, hvor den *udslagsgivende årsag* til iværksættelse af en foranstaltning er, at barnet/den unge udviser en problemskabende adfærd. Problemskabende adfærd anvendes ofte som en fællesbetegnelse for henholdsvis udadreagerende, selvskadende og selvstimulerende adfærd. Kortlægningen omfatter således børn og unge, der udviser en eller flere af disse typer adfærd.<sup>1</sup> Som udgangspunkt omfatter nærværende kortlægning således ikke børn og unge, hvor den udslagsgivende årsag til iværksættelse af en foranstaltning er barnet/den unges handicap. Det vil sige de sager, der i mange kommuner defineres som klassiske handicapsager. Et eksempel herpå er børn og unge med multihandicap.

I forbindelse med afdækningen af området er det blevet tydeligt, at det specialiserede børne- og ungeområdet er præget af en flertydig forståelse af termerne på området, herunder også af begreberne dyre særforanstaltninger og enkeltmandsforanstaltninger. En årsag hertil er blandt andet forskelle i kultur og sagsbehandlingspraksis i de enkelte kommuner, men også at lovgivningen skaber mulighed for mange forskellige sammensætninger og fortolkninger af indholdet af de enkelte foranstaltningstyper. Tidligere undersøgelser, blandt andet afdækningen i hovedstadsregionen i maj 2011, definerer særforanstaltninger med udgangspunkt i en udgiftsgrænse på minimum 2 mio. kr. årligt. Efter drøftelser i den til kortlægningen nedsatte arbejdsgruppe, har det vist sig utilstrækkeligt at definere særforanstaltninger på børne- og ungeområdet ud fra en afgrænsning på det årlige udgiftsniveau. I afgrænsninger og definitioner for nærværende kortlægning er der således søgt taget højde herfor, således at kortlægningen kan give et så retvisende billede af området som muligt.

For at imødekomme ovenstående og sikre en bred afdækning af området skelnes der således i afrapporteringen mellem tre overordnede foranstaltningskategorier klassiske særforanstaltninger, grænsetilfælde og øvrige alternative løsninger. Formålet hermed er at få et langt mere dækkende billede af kommunernes indsatser i forhold til børn og unge med problemskabende adfærd, end hvad der i tidligere undersøgelser har vist sig muligt, hvis der alene spørges ind til dyre enkeltmandsprojekter eller særforanstaltninger.

Nærmere beskrivelser af metoden for kortlægningen findes bagerst i rapporten under afsnittet metode.

## ORGANISERING

Fælleskommunalt sekretariatet for det specialiserede socialområde har forestået både den kvantitative og kvalitative afdækningen af området. Kortlægningen er dog foregået i tæt samarbejde med arbejdsgruppen.

<sup>1</sup> Definitionen er blandt andet anvendt af Vidensteamet, Socialstyrelsen.

<sup>2</sup> Til sammenligning viste undersøgelsen i 2011, at der var 3 børn og unge i hovedstadsregionen,



Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse har fungeret som styregruppe for kortlægningen, og er således løbende i processen blevet orienteret om fremdrift, foreløbige resultater m.v.

## LÆSEVEJLEDNING

I nærværende rapport præsenteres resultaterne fra kortlægningen af området børn og unge med problemskabende adfærd, herunder børn og unge i klassiske særforanstaltninger.

Indledningsvis præsenteres resultaterne fra kortlægningen vedrørende klassiske særforanstaltninger, hvorved det er muligt at få indblik i omfang, målgruppens profil samt varighed, formål med, indholdet, normering og organiseringen af klassiske særforanstaltninger. Derudover gives der indblik i de økonomiske forhold omkring klassiske særforanstaltninger samt adgangen til disse foranstaltninger. Afsnittet afsluttes med en kort opsummering af de hyppigste karakteristika ved klassiske særforanstaltninger i hovedstadsregionen.

I afsnit 2 og 3 præsenteres resultaterne vedrørende foranstaltningskategorierne grænsetilfælde og øvrige alternative løsninger. For begge kategorier beskrives målgrupperne herfor samt de foranstaltningstyper, der typiske er omfattet af disse kategorier. Derudover gives der indblik i organiseringen og udgiftsniveauet for henholdsvis grænsetilfælde og øvrige alternative løsninger.

Efter gennemgangen af resultaterne omkring alle tre foranstaltningskategorier sammenlignes karakteristika ved de tre kategorier i en opsummering.

Analysen af resultaterne har også givet anledning til at opstille en række perspektiver på det specialiserede børne- og ungeområde, herunder både bevægelser og udfordringer på området som de opleves af kommunerne i hovedstadsregionen. I forlængelse heraf gives konkrete billeder på nogle af de beskrevne perspektiver for det specialiserede børne- og ungeområde i form af to eksempler fra den kommunale praksis. I forlængelse af perspektiverne præsenteres en række behov og fokusområder på det specialiserede børne- og ungeområde, som ligeledes har kunne udledes af analysen.

Afslutningsvis er de metodiske overvejelser i forbindelse med kortlægningen nærmere beskrevet.





## KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

”Sommerhusprojekter”, ”enkeltmandsprojekter”, ”enkeltmandsforanstaltninger”, ”særforanstaltninger” eller lignende dyre ”solitiltbud”. Der er mange begreber for de tilbud, som kommunerne etablerer for børn og unge med en adfærd, der er så problemskabende, at de ikke kan rummes i de eksisterende specialiserede døgntilbud for børn og unge med eksempelvis psykisk sygdom eller handicap. Klassiske særforanstaltninger, som er den samlede betegnelse, der anvendes i nærværende rapport for disse tilbud, er en del af det specialiserede socialområde, hvor der ydes støtte til børn og unge med meget komplekse problemstillinger.

En klassisk særforanstaltning kan være en døgn- og/eller dagplads til børn og unge, som på grund af deres problemskabende adfærd ikke kan rummes i eksisterende tilbud. Den klassiske særforanstaltning kan enten være etableret i tilknytning til et eksisterende tilbud eller som selvstændigt tilbud etableret til formålet. Med betegnelsen klassisk særforanstaltning forstås normalt en særlig og ressourcekrævende foranstaltning med en årlig udgift på 1-3 mio. kr., og hvor der ofte er en personalenormering på mindst 1:1. Derudover har barnet eller den unge måske behov for særlige fysiske rammer, eksempelvis i form af fysisk afskærmning fra andre beboere, men det er især den ekstraordinære personalenormering, der adskiller en klassisk særforanstaltning fra et ordinært tilbud. Som udgangspunkt vil en klassisk særforanstaltning typisk være midlertidig, da målet med foranstaltningen ofte er at reducere den problemskabende adfærd, så barnet eller den unge igen kan rummes i tilbud sammen med andre.

## SAGER VEDRØRENDE KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

11 ud af de 27 kommuner i hovedstadsregionen, der har besvaret spørgeskemaet vedrørende generelle oplysninger, har oplyst, at de på tidspunktet for kortlægningen er handlekommune for børn eller unge, der er i en klassisk særforanstaltning.<sup>2</sup> Det er således mindre end halvdelen af kommunerne, der på besvarelestidspunktet har børn og unge med problemskabende adfærd, der er i klassiske særforanstaltninger. Af de 11 kommuner er den største andel store kommuner<sup>3</sup>.

Samlet set angiver disse 11 kommuner, at de er handlekommune for 26 børn og unge, der er i en klassisk særforanstaltning. Antallet af sager fordeler sig således, at flest kommuner har 2 sager, hvor der er etableret en klassisk særforanstaltning, se figur 1 nedenfor.

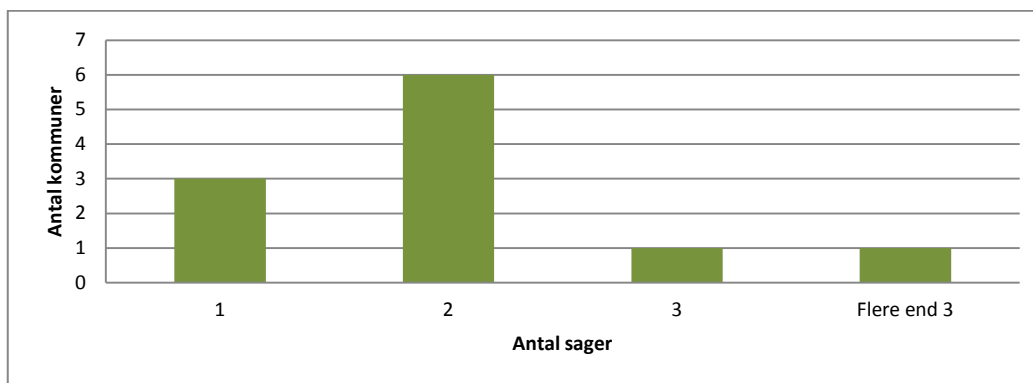
---

<sup>2</sup> Til sammenligning viste undersøgelsen i 2011, at der var 3 børn og unge i hovedstadsregionen, som der var etableret en særforanstaltning overfor (Dyre særforanstaltninger, Arbejdsgruppe, maj 2011).

<sup>3</sup> Se definitionen på kommunestørrelse i metodeafsnittet.



Figur 1: Opgørelse over fordelingen i antal sager med klassisk særforanstaltning på de 11 kommuner



Kilde: Kommunale indberetninger om børn og unge med problemskabende adfærd, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

N: 27

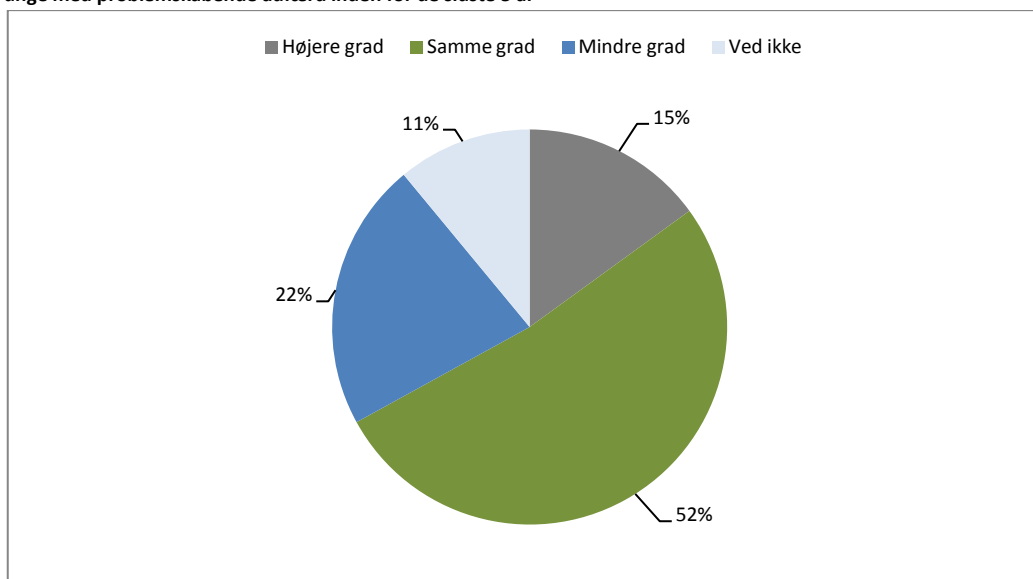
## UDVIKLING I KOMMUNERNES ANVENDELSE AF KLASSISKE

### SÆRFORANSTALTNINGER

I forbindelse med kortlægningen er kommunerne i hovedstadsregionen blevet bedt om at vurdere udviklingen i kommunens anvendelse af klassiske særforanstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd inden for de sidste 5 år.

Godt halvdelen af kommunerne vurderer, at de i dag anvender klassiske særforanstaltninger i samme grad, som for 5 år siden. Dog giver kortlægningen ikke et entydigt billede af udviklingen i kommunernes anvendelse af klassiske særforanstaltninger, hvilket både kan indikere forskelle i kommunernes praksis og kultur omkring anvendelse af foranstaltninger samt i udviklingen inden for målgruppen. Der er således godt en femtedel af kommunerne, der vurderer, at klassiske særforanstaltninger anvendes i mindre grad, mens knap hver syvende kommune oplever en stigning, jf. figuren nedenfor.

Figur 2: Kommunernes vurdering af udviklingen i kommunens anvendelse af klassiske særforanstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd inden for de sidste 5 år



Kilde: Kommunale indberetninger om børn og unge med problemskabende adfærd, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

N: 27

Især kommuner geografisk beliggende i Hovedstadsområdet, Amager og øer oplever, at de i mindre grad anvender klassiske særforanstaltninger end for 5 år siden<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Den geografiske opdeling af kommunerne i hovedstadsregionen fremgår af metodeafsnittet.



Dette til trods beretter kommunerne i hovedstadsregionen, via spørgeskemaundersøgelsen og drøftelser i arbejdsgruppen, om et paradigmeskift i måden, hvorpå kommunerne anskuer det specialiserede børne- og ungeområde. Flere forskningsresultater på området viser, at fokus på forebyggende indsatser, inklusion og økonomi er noget af drivkraften bag dette paradigmeskift, der blandt andet omfatter holdningsændringer i måden man anskuer børnene, deres familier og indsatserne på. Eksempelvis oplyser flere kommuner, at indsatser, der omfatter en form for isolation, i dag ofte opleves som kontroversielt. Tidligere var der i højere grad en tro på, at man først skulle bryde ned, før man kunne bygge op. Opfattelser og indsatser, som var acceptable for år tilbage, opleves i dag i mange tilfælde som forargelige eller som en absolut sidste udvej. Men der er også mange steder opstået en erkendelse af, at den biologiske familie altid vil være en del af barnets/den unges liv, hvorfor kommunerne i højere grad end tidligere iværksætter indsatser, der arbejder med relationerne til familien. Desuden er kommunerne gennemgående blevet mere kvalitets- og økonomisk bevidste, hvilket har skabt øget fokus på effekt og resultater samt på indholdet i de konkrete indsatser. Hertil har mange kommuner opmærksomhed på, at pris og kvalitet ikke nødvendigvis hænger sammen og oplever en lav grad af sikkerhed om, hvorvidt de dyre tilbud virker.

Ud fra kommunernes besvarelser, som vist i figuren ovenfor, må det konstateres, at dette paradigmeskift muligvis har været undervejs over længere tid end 5 år tilbage, da der ikke ses det store fald i den oplevede anvendelse af klassiske særforanstaltninger i denne periode.

## MÅLGRUPPEN FOR KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

Kortlægningen giver et relativt entydigt billede af, hvilke børn og unge, som kommunerne i hovedstadsregionen betragter som målgruppe for etablering af en klassisk særforanstaltning, og dette uanset om kommunen har oplyst at have børn/unge i særforanstaltning på tidspunktet for besvarelsen af spørgeskemaet. Overordnet set er der tale om en gruppe af både børn og unge, dog i flere tilfælde unge, der har flere diagnoser og massive sociale problematikker, og hvor deres situation i mange tilfælde er yderligere kompliceret af misbrug og/eller en dom til psykiatrisk behandling eller anbringelse.

Kommunernes beskrivelser af målgruppens typiske karakteristika opsummeres i punktform nedenfor. Barnet/den unge har en eller flere af nedenstående karakteristika:

- ▶ Barnet/den unge har flere forskellige psykiatriske diagnoser/lidelser samt yderst komplekse og sammenfaldende vanskeligheder fx svær ADHD/autisme eller kraftig udviklingshæmning kombineret med dårlig begavelse/retarderet, og derudover udpræget omsorgssvigt. Hertil kan være psykotiske udbrud, voldsom udadreagerende adfærd, voldsom selvskadende adfærd. Samspillet herimellem gør det vanskeligt at adfærdsregulere barnet/den unge.
- ▶ Barnets/den unges voldsomme adfærd vurderes at være til fare for omgivelser eller for barnet/den unge selv fx selvmordstruet, destruktive og meget voldsomt udadreagerende.
- ▶ Barnet/den unge er ude af stand til at lade sig regulere ved almindelig pædagogiske tiltag.
- ▶ Barnet/den unge har en stærkt seksualiserende adfærd.
- ▶ Barnet/den unge udfører personfarlig kriminalitet og har fare for yderligere udvikling af denne.
- ▶ Barnet/den unge har omfattende og eskalerende stofmisbrug samtidig med andre af ovenstående tungtvejende problemstillinger.

Derudover fremhæver nogle kommuner øvrige faktorer, der kan have afgørende betydning for, at kommunen etablerer en klassisk særforanstaltning. Eksempler på disse faktorer er oplistet nedenfor:



- ▶ Graden af akutheden kombineret med ledige pladser kan være en faktor, der spiller ind for iværksættelse af en klassisk særforanstaltning.
- ▶ Faglig afmagt, herunder at eksisterende tilbud har givet op i forhold til behandlingen af barnet/den unge.
- ▶ Det psykiatriske system vurderer, at barnet/den unge har behov for en omfattende socialpædagogisk indsats og mandsopdækning.

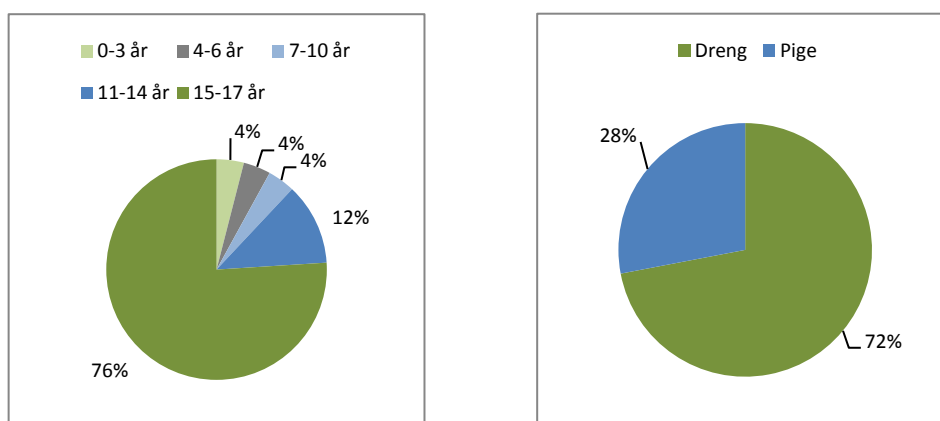
I forhold til graden af akuthed oplyser flere kommuner, at der i mange tilfælde er både et fagligt og et politisk pres i forhold til at undgå ventetid på iværksættelse af foranstaltninger for børn og unge med massiv problemskabende adfærd. De skal væk fra miljøet med det samme, hvorfor tidspresset kan være en afgørende faktor for, om et barn eller en ung kommer i en klassisk særforanstaltning.

### MÅLGRUPPENS PROFIL

Ud fra de 11 kommuners indberetninger omkring de konkrete sager vedrørende klassiske særforanstaltninger, er det muligt at udlede en profil for målgruppen, som denne type foranstaltning etableres overfor.

Langt hovedparten af de børn og unge, som kommunerne oplyser er visiteret til en klassisk særforanstaltning, er i aldersgruppen 15-17 år og er overvejende drenge, se figurerne nedenfor.

**Figur 3: Procentvis fordeling på aldersintervaller og køn for de børn og unge, som er i klassiske særforanstaltning i hovedstadsregionen**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**N:** 25

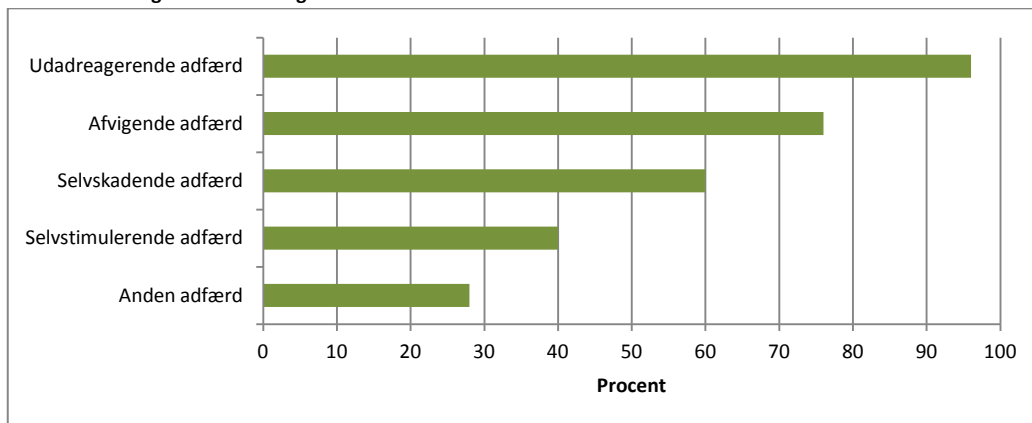
I kommuner geografisk placeret i Nord og Syd er det alene drenge, der er i en klassisk særforanstaltning, mens der er en markant større andel af sagerne fra kommuner beliggende i Midt, der omfatter piger. Det er alene i små kommuner, at børn i aldersgruppen 0-6 år er i klassiske særforanstaltninger.

Anskues den problemskabende adfærd ud fra en relationel tilgang, kan man ikke blot konkludere, at unge i alderen 15-17 år i sig selv har en mere problemskabende adfærd end andre aldersgrupper i målgruppen. En forklaring kan i stedet søges i samspillet mellem barnet/den unge og dennes omgivelser. Forklaringen på, at andelen af især unge er relativ stor, kan muligvis også findes i overgangen fra barn til voksen, hvor den unge i teenageårene kan opleve nye udfordringer, hvilket kan skabe behov for andre rammer og anden støtte.



Desuden viser kortlægningen, at langt hovedparten af de børn og unge, der er i en klassisk særforanstaltning, vurderes at have en udadreagerende og/eller afvigende adfærd. Kun én ud af de 25 børn og unge i klassiske særforanstaltninger vurderes ikke at have en udadreagerende adfærd, jf. figuren nedenfor.

**Figur 4: Procentvis fordeling af karakteren af den problemskabende adfærd hos de børn og unge, som er i særforanstaltning i hovedstadsregionen**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

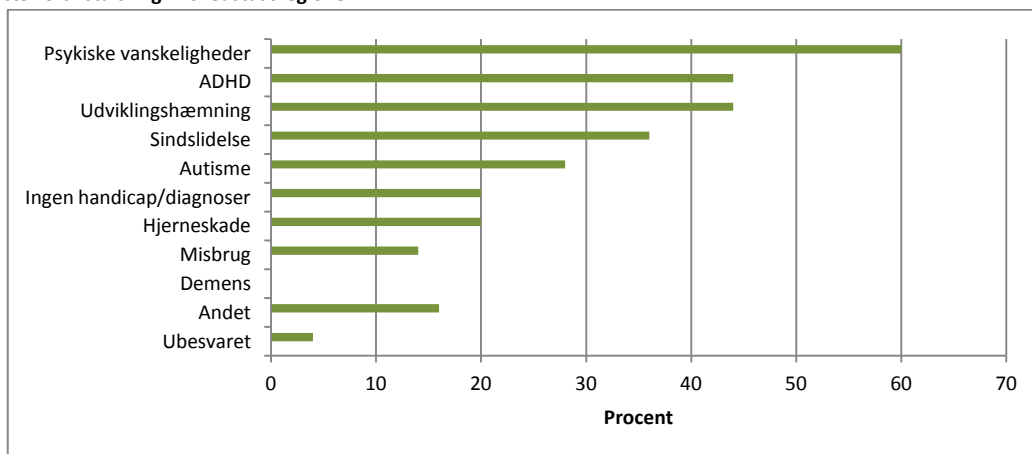
**Note:** Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svarmuligheder.

**N:** 25

Det er kun én af de 25 konkrete sager om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, hvor den pågældendes problemskabende adfærd alene omfatter én adfærdsmæssig karakter. De øvrige børn og unges problemskabende adfærd karakteriseres ud fra en kombination af to til tre forskellige adfærdsmæssige karakterer. I knap halvdelen af tilfældene vurderer kommunerne, at den problemskabende adfærd omfatter en sammensætning af udadreagerende, afvigende og selvskadende adfærd.

Derudover viser kortlægningen, at flertallet af de 25 børn og unge, der er i en klassisk særforanstaltning, vurderes at have psykiske vanskeligheder, mens knap halvdelen vurderes at have ADHD og/eller udviklingshæmning. Fem ud af de 25 børn og unge vurderes ikke at have nogen form for handicap, diagnose eller øvrige problemstillinger ud over den problemskabende adfærd, jf. figur 5 nedenfor.

**Figur 5: Procentvis fordeling af karakteren af handicap, diagnose eller problemstilling hos de børn og unge, som er i særforanstaltning i hovedstadsregionen**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**Note:** Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svarmuligheder.

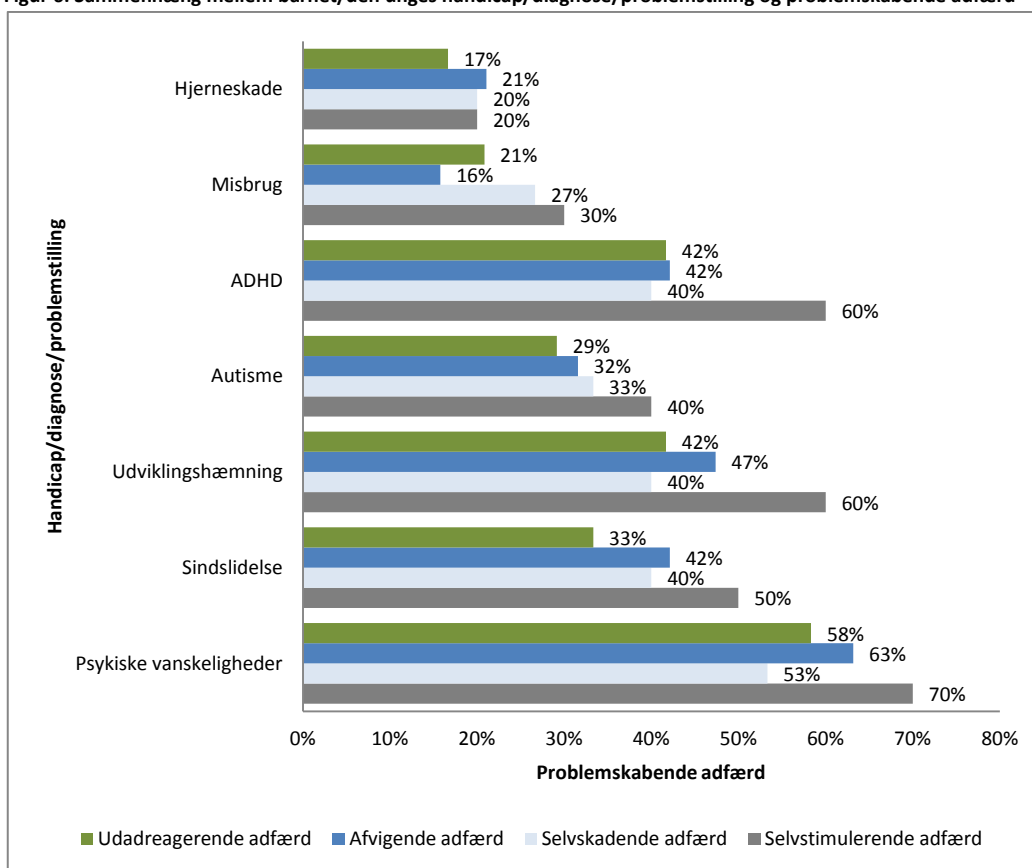
**N:** 25



Flertallet af børnene/de unge vurderes at have to eller flere diagnoser, handicaps eller øvrige problemstillinger. I godt en tredjedel af sagerne har børnene/de unge en kombination af psykiske vanskeligheder og sindslidelse, og heraf har flere også udviklingshæmning som diagnose.

Ved at sidestille kommunernes vurdering af børnene/den unges adfærdsmæssige karakter og diagnose m.v., kan det konstateres, at alle de fire adfærdsmæssige karakterer forekommer hos børn og unge med alle de nævnte diagnoser, handicaps eller øvrige problemstillinger. Dog kan der konstateres en vis sammenhæng på nogle diagnosegrupper og karakteren af problemskabende adfærd. Denne sammenhæng er tydeligst omkring psykiske vanskeligheder, hvor godt to tredjedele har en selvstimulerende adfærd, men også børn og unge med ADHD og udviklingshæmning har i flere tilfælde en selvstimulerende adfærd, jf. figur 6 nedenfor.

Figur 6: Sammenhæng mellem barnet/den unges handicap/diagnose/problemstilling og problemskabende adfærd



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**Note:** Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svarmuligheder.

**N:** 25

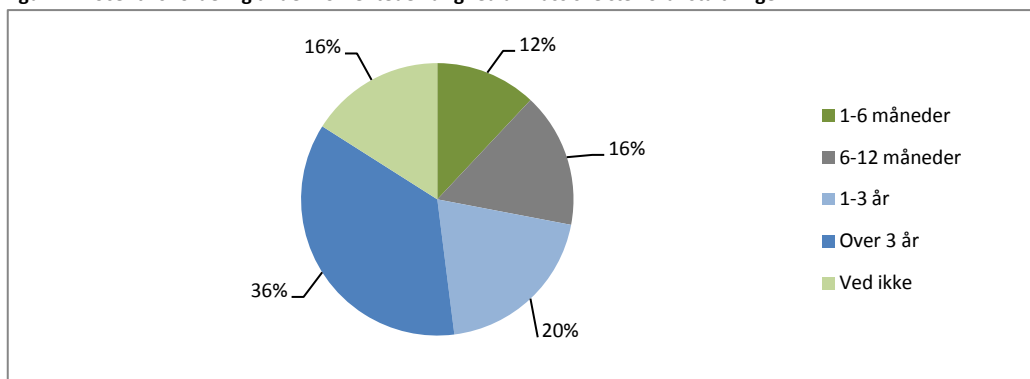
## DE KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGERS VARIGHED

I godt to tredjedele af de konkrete sager med børn og unge i klassiske særforanstaltninger har kommunerne forsøgt andre tiltag inden etableringen af den klassiske særforanstaltning. Således er særforanstaltningen i knap en tredjedel af sagerne den første iværksatte foranstaltning overfor pågældende barn/ung. I en markant større andel sager fra kommuner geografisk placeret i Midt er den klassiske særforanstaltning den første iværksatte foranstaltning.



Kommunernes oplysninger om den planlagte varighed for de klassiske særforanstaltning giver ikke et entydigt billede af en typisk varighed. I godt en tredjedel af sagerne forventes den klassiske særforanstaltning at vare i over 3 år, og i en femtedel af sagerne er den forventede varighed mellem 1 og 3 år, jf. figur 7 nedenfor.

**Figur 7: Procentvis fordeling af den forventede varighed af klassiske særforanstaltninger**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**N:** 25

I en større andel af sagerne fra små kommuner end fra de øvrige kommuner er den forventede varighed af særforanstaltningen 1-3 år eller uafklaret (*angivet som svarkategori "ved ikke"*). I enkelte sager, hvor varigheden er uafklaret, har kommunerne bemærket, at varigheden afhænger af, om familien til pågældende barn/ung får opholdstilladelse. Desuden er der en større andel sager fra kommuner geografisk beliggende i Syd end i sager fra øvrige dele af regionen, hvor særforanstaltningen forventes at vare i over 3 år.

Sidestilles kommunernes angivelser af, hvor længe barnet/den unge på besvarestidspunktet har været i særforanstaltningen med kommunernes angivelser af den forventede varighed af klassiske særforanstaltninger, er der i de fleste tilfælde overensstemmelse. Der kan dog konstateres uoverensstemmelser i enkelte sager blandt andet et par sager, hvor den forventede varighed er angivet til 1-6 måneder, men hvor den reelle varighed på nuværende tidspunkt er mellem 1-2 år.

Desuden kan det konstateres, at godt en tredjedel af de sager, hvor særforanstaltningens forventede varighed er uafklaret på nuværende tidspunkt, har barnet/den unge været i særforanstaltningen i mindre end et år.

## FORMÅL MED KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

I hovedparten af de 25 sager om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, har kommunerne angivet flere formål med den klassiske særforanstaltning.

Dog er formålet i flest tilfælde at sikre et udviklingsforløb hos barnet/den unge, men afskærmning er også et hyppigt formål, jf. figur 8 nedenfor.

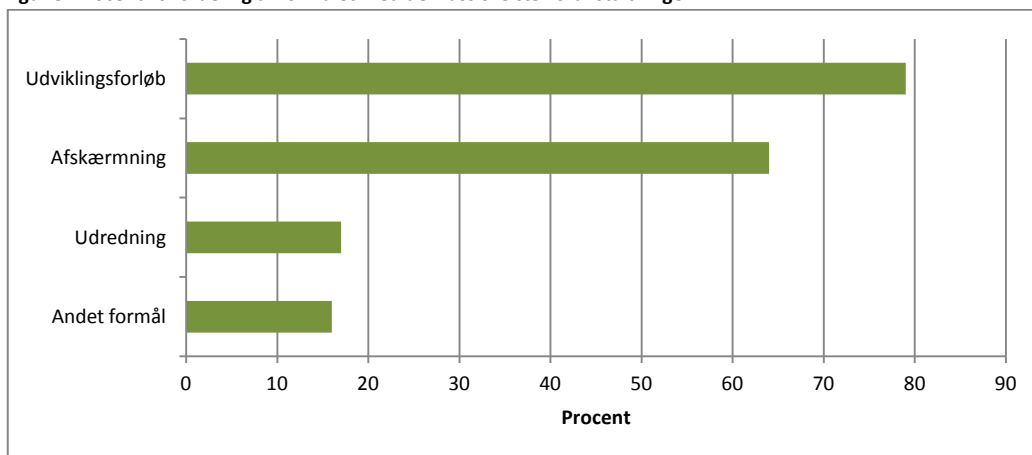
### Eksempler på formål med en klassisk særforanstaltning:

- ▶ **Afskærmning:** At beskytte den unge mod at begå vold mod andre unge og personalet ved ikke at udfordre drengen socialt og præsentere pågældende for mange forskellige voksne.
- ▶ **Udviklingsforløb:** At støtte den unge i overgangen til en voksentilværelse, herunder at lægge budget, lære at holde hus, lave mad m.m.
- ▶ **Udredning:** At motivere den unge for psykologisk/psykiatrisk udredning.

**Kilde:** Arbejdsgruppen nedsat i forbindelse med kortlægningen, maj 2012.



**Figur 8: Procentvis fordeling af formålet med de klassiske særforanstaltninger**



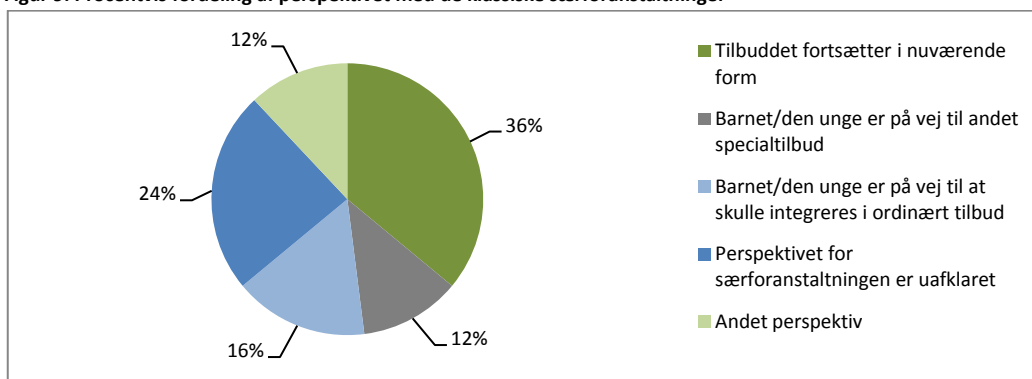
**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**Note:** Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svarmuligheder.

**N:** 25

Desuden angiver kommunerne, at perspektivet for etableringen af den klassiske særforanstaltning i flest af sagerne er, at tilbuddet fortsætter i nuværende form, mens perspektivet i knap en fjerdedel er uafklaret, se figuren nedenfor.

**Figur 9: Procentvis fordeling af perspektivet med de klassiske særforanstaltninger**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**N:** 25

I en større andel af sagerne fra små kommuner end de øvrige kommuner er perspektivet for særforanstaltningen uafklaret. Desuden er der en større andel sager fra kommuner beliggende i Syd samt Hovedstaden, Amager og øer end i sager fra øvrige dele af regionen, hvor tilbuddet fortsætter i nuværende form.

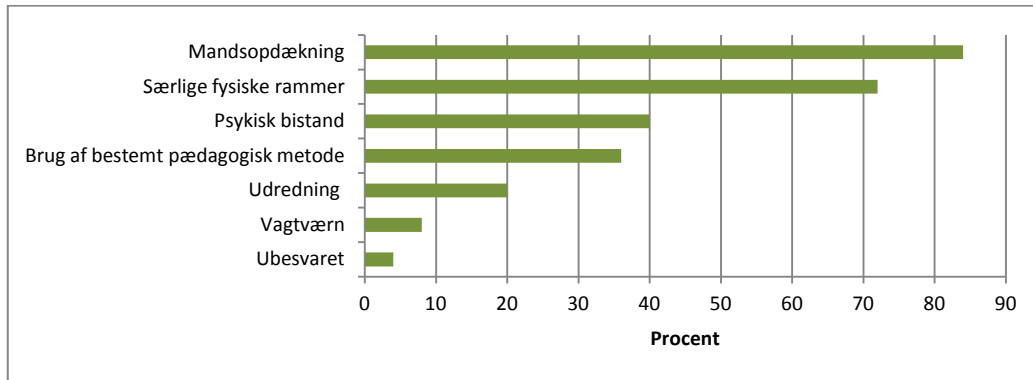
## INDHOLDET I DE KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

Det er overvejende mandsopdækning og særlige fysiske rammer, der udgør indholdet af de klassiske særforanstaltninger, jf. nedenstående figur.





Figur 10: Procentvis fordeling af indholdet i de klassiske særforanstaltninger



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**Note:** Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svarmuligheder.

**N:** 25

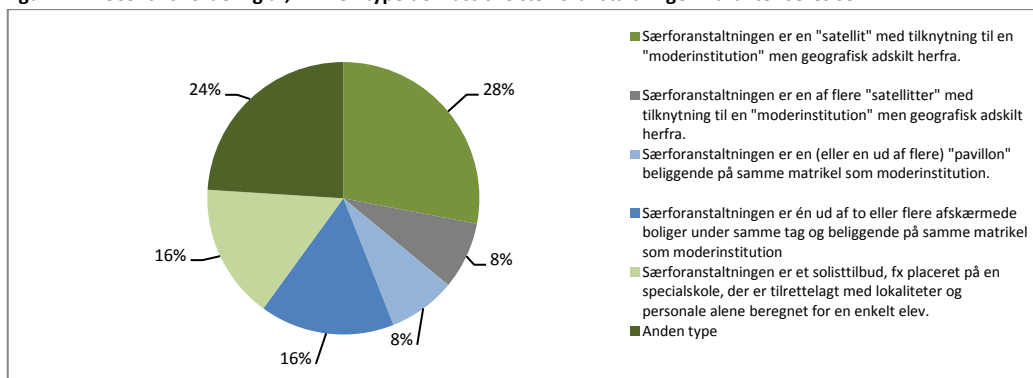
Dog kan det konstateres, at der for flertallet af de børn og unge, der er i klassiske særforanstaltninger, er tre indholdsmæssige forhold, der er gældende. Heraf er den hyppigste sammensætning mandsopdækning og særlig fysiske rammer enten i kombination med psykisk bistand eller brug af bestemt pædagogisk metode.

## ORGANISERINGEN AF KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

Der opereres i flere tilfælde med fire modeller for organiseringen af klassiske særforanstaltninger, der blandt andet tager udgangspunkt i Danske regioners definitioner fra 2010<sup>5</sup>, og som også var udgangspunkt for hovedstadsregionens undersøgelse af området i maj 2011. Derudover opereres der med særforanstaltning som solitiltbud på specialskole, som foranstaltningstype, der kan indgå under kategorien klassiske særforanstaltninger.

Kortlægningen giver ikke et entydigt billede af, at der er en organisationsmodel, der i højere grad anvendes end andre. Derimod er organiseringen af de konkrete klassiske særforanstaltninger jævnt fordelt mellem modellerne. Flest klassiske særforanstaltninger er dog organiseret som satellit med tilknytning til en moderinstitution, men geografisk adskilt herfra, eller også anvendes der andre organisationstyper (svarkategori "anden type"), se figur 11 nedenfor.

Figur 11: Procentvis fordeling af, hvilken type de klassiske særforanstaltninger karakteriseres som



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**N:** 25

Hver model vurderes både at have styrker og svagheder i forhold til at sikre et fagligt godt tilbud til borgeren, et godt arbejdsmiljø for personalet og en bæredygtig økonomi.

<sup>5</sup> Alternativer til enkeltmandsprojekter – fagligt og økonomisk forsvarlige særforanstaltninger til borgere med problemskabende adfærd, Danske Regioner, 2010.



Som eksempler på anden type klassisk særforanstaltning end de nævnte modeller, har kommunerne angivet følgende:

- ▶ Sommerhus i Danmark, Sverige eller Norge
- ▶ Egen bolig under Den sociale Udviklingsfond
- ▶ Eksisterende tilbud, men med personopdækning.

**Eksempel på særforanstaltning, der er én ud af to eller flere afskærmede boliger under samme tag og beliggende på samme matrikel som moderinstitutionen:**

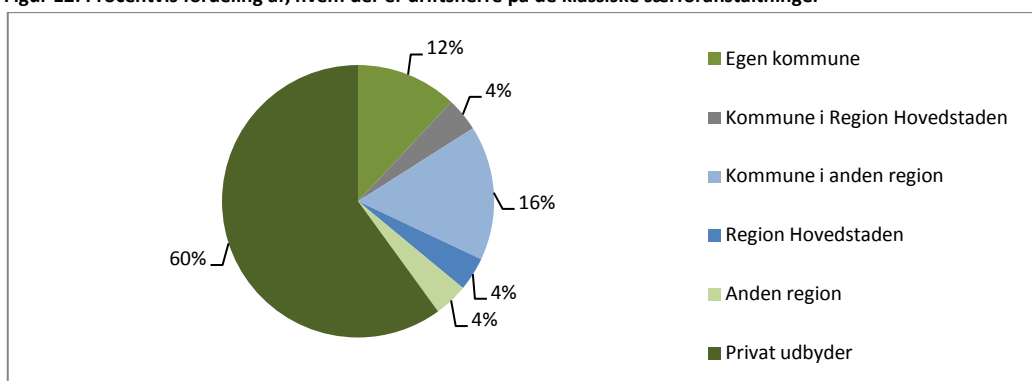
- ▶ Egen lejlighed i eksisterende socialpædagogisk opholdssted med døgn dækning fra faste medarbejdere fra opholdsstedet, som den unge selv udpegede. Personalet er om natten delt med opholdsstedets andre unge, men vagten sover hos pågældende.

Kilde: Arbejdsgruppe nedsat i forbindelse med kortlægningen, maj 2012.

Det kan desuden konstateres, at organisationsmodellen i en større andel af sagerne fra små kommuner end de øvrige kommuner karakteriseres som en satellit med tilknytning til en moderinstitution, men geografisk adskilt herfra. Tilsvarende billede kan ses i sager fra kommuner geografisk placeret i Midt. Desuden er der en større andel sager fra kommuner beliggende i Syd end i sager fra øvrige dele af regionen, hvor organisationsmodellen karakteriseres som et solisttilbud.

Derudover viser kortlægningen, at det i flertallet af de konkrete tilfælde med klassiske særforanstaltninger er private, der udbyder tilbuddene, se figuren nedenfor.

**Figur 12: Procentvis fordeling af, hvem der er driftsherre på de klassiske særforanstaltninger**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**N:** 25

Det kan desuden konstateres, at driftsherren i en større andel af sagerne fra små kommuner end de øvrige kommuner er en privat udbyder. Desuden er der en større andel sager fra kommuner beliggende i Nord end i sager fra øvrige dele af regionen, hvor driftsherren er Region Hovedstaden, mens der i Syd er langt flere sager, hvor driftsherre er en kommune i hovedstadsregionen.

I den forbindelse oplyser nogle kommuner, at deres erfaring er, at det er nemmere at etablere særlige foranstaltninger, når kommunen selv er driftsherre for eksisterende døgntilbud, da det som udgangspunkt giver lagt større fleksibilitet i forhold til at kunne skræddersy særlige tilbud, ligesom der ofte opleves større værdi i anbringelsen på grund af øget mulighed for tættere opfølgning og tættere samarbejde med personer omkring pågældende.



## KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER I FORM AF ET SOLISTTILBUD

Som beskrevet ovenfor er fire ud af de samlet set 25 konkrete sager om klassiske særforanstaltninger defineret som et solisttilbud på specialundervisningsområdet.

Ifølge Folkeskoleloven har børn/unge, der ikke kan følge den almindelige undervisning i en folkeskole eller i en specialforanstaltning, krav på minimum 10 enkeltmandsundervisningstimer ugentligt. Enkeltmandsundervisningen er en midlertidig foranstaltning, og mens den er iværksat, er der krav om, at der løbende arbejdes på at finde en varig foranstaltning til barnet/den unge. Typisk iværksættes enkeltmandsundervisningen, når undervisningen i barnets/den unges undervisningstilbud er brudt sammen. Enkeltmandsundervisning kan også iværksættes, mens barnet/den unge venter på et egnet tilbud eller et behandlingstilbud. Det skal dog understreges, at enkeltmandsundervisning aldrig må være en permanent løsning, og at børn/unge således ikke må nøjes med 10 timers undervisning i en permanent løsning.

### Eksempel på solisttilbud

Specialskoletilbuddet Skovmoseskolen (Rødovre Kommune) udbyder tilbud til elever, der ikke umiddelbart profiterer af at være tilknyttet en klasse. Det kan typisk være elever, der har brug for meget struktur og særlig voksenstøtte. I solisttilbuddet er undervisningen målrettet den enkelte elevs særlige behov, og eleverne er som udgangspunkt kun sammen med andre elever i det omfang, det er hensigtsmæssigt. Målet er at skabe så optimale rammer for eleverne som muligt med fokus på elevernes styrkesider. I solisttilbuddet er ansat en række lærere, der har særlig erfaring med denne målgruppe.

Kilde: Arbejdsgruppen nedsat i forbindelse med kortlægningen, maj 2012.

Enkeltmandsundervisning omfattes i mange tilfælde af betegnelsen solisttilbud, hvilket også er den term, der anvendes i nærværende rapport. Et solisttilbud kan eksempelvis være placeret på en specialskole, der er tilrettelagt med lokaliteter og personale alene beregnet for en enkelt elev.

Kommunernes erfaringer med disse børn og unges udbytte af enkeltmandsundervisning eller solisttilbud varierer dog en del. Nogle børn/unge synes at opleve det som en lettelse at komme ud af sit undervisningstilbud og profiterer af enkeltmandsundervisningen. Andre børn/unge har så massive vanskeligheder, at enkeltmandsundervisningen ikke har den store effekt. Hos børn/unge med så massive vanskeligheder opleves specialundervisningsdelen som marginal sidestillet med den øvrige indsats og behandlingsforløb over for barnet/den unge. Barnets/den unges indlæringsudfordringer er typisk forbundet med barnets/den unges livssituation i øvrigt. Disse børn/unge opleves derfor i mange tilfælde ikke at være gearet til at modtage undervisning, og opleves således ude for undervisningsrækkevidde. Da barnet/den unge typisk endnu ikke er klar til at modtage undervisning, opleves effekten af undervisningen derfor ofte begrænset.

Hertil skal det bemærkes, at Børne- og kulturchefforeningen i hovedstadsregionen i februar 2012 besluttede, at betegnelsen solisttilbud fremadrettet skal erstattes af betegnelsen enkeltbarnsprojekt. Fremadrettet vil betegnelsen enkeltbarnsprojekt i hovedstadsregionen omfatte de meget specielle undervisningstilbud, hvor eleven er isoleret fra andre elever. Enkeltbarnsprojekter er fremadrettet definitionen for tilbud, hvor eleven ikke er tilknyttet en klasse i løbet af sin skoledag, men har sin egen separate lokalitet. Formålet med denne type tilbud er at etablere en afskærmet enhed for en tid med henblik på at kunne observere, justere og implementere mål for, at eleven atter kan fungere i en klasse med andre elever på specialskolen. Man har i enkeltbarnsprojekterne at gøre med et markant indgreb i elevens skole- og fritidsliv; et indgreb der først og fremmest handler om, at man trækker et barn ud af sociale sammenhænge og overvejende begrænser kontakten til at være i forhold til professionelle voksne. Præmissen for etablering af et sådant tilbud bør som minimum være formodningen om et udviklingspotentiale for den pågældende elev i en sådan foranstaltning. Børne- og kulturchefforeningen anbefaler derfor, at der for enkeltbarnsprojekter afholdes

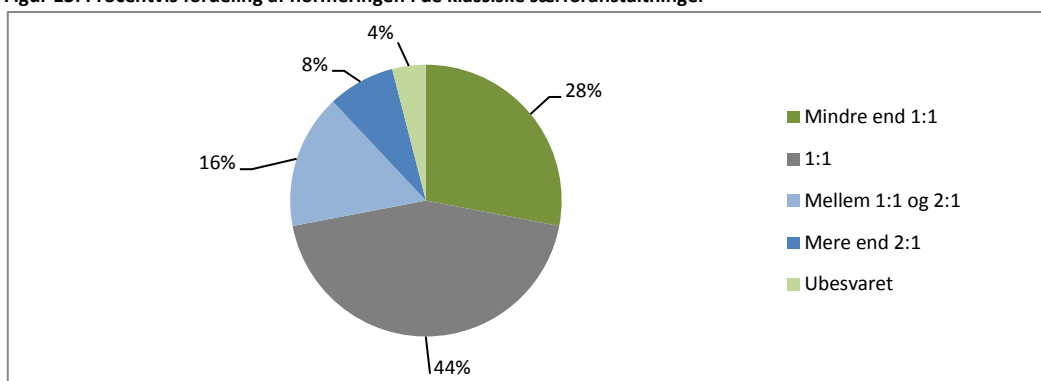


revisitation hvert halve år med deltagelse af skole, PPR i skolekommunen og PPR i den visiterende kommune.<sup>6</sup>

## NORMERINGEN I DE KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

Ud fra kortlægningen kan der ikke konstateres et entydigt billede af en typisk normering i klassiske særforanstaltninger. Normeringen tilpasses efter barnets/den unges behov og kan derfor være forskellig fra den ene særforanstaltning til den anden. Flere klassiske særforanstaltninger har dog en normering på 1:1. Det er desuden bemærkelsesværdigt, at knap en tredjedel har en normering på mindre en 1:1, da det i tidligere undersøgelser har været et afgørende kriterium for definitionen af særforanstaltninger, se nedenstående figur.

**Figur 13: Procentvis fordeling af normeringen i de klassiske særforanstaltninger**



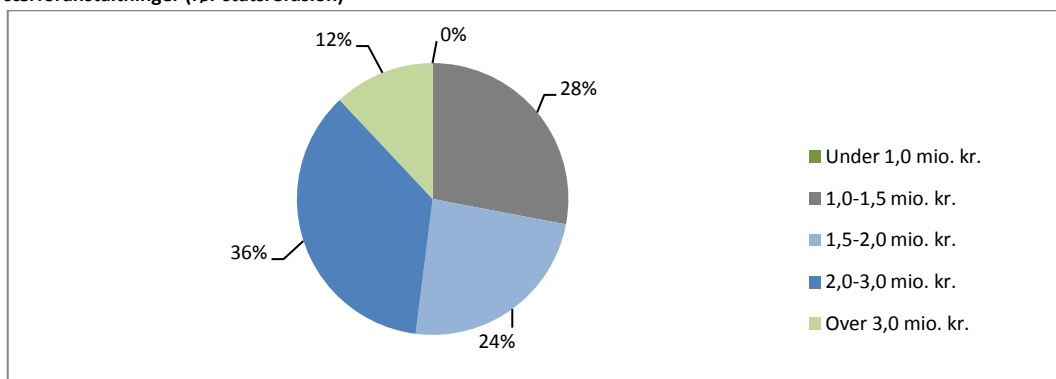
**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**N:** 25

## UDGIFTER TIL KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

Kortlægningen viser, at de årlige udgifter for hovedparten af de konkrete sager, hvor børn og unge er i en klassiske særforanstaltning, er over 1,5 mio. kr. per barn/ung. Ingen af de klassiske særforanstaltninger har et udgiftsniveau på under 1 mio. kr. årligt, jf. figuren nedenfor.

**Figur 14: Procentvis fordeling af den samlede udgift per år for det pågældende børn/unge i klassiske særforanstaltninger (før statsrefusion)**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**N:** 25

Det kan konstateres, at en større andel sager fra små kommuner end i øvrige kommuner har en samlet årlig udgift på 1,0-1,5 mio. kr., og tilsvarende tendens kan ses i forhold til sager fra kommuner geografisk beliggende i Nord og Midt. Derimod er der en markant større andel sager fra kommuner i Syd, hvor den samlede årlige udgift er på 2,0-3,0 mio. kr.

<sup>6</sup> Beslutning fra møde i direktørkredsen for BKF og KFS den 24.februar 2012.

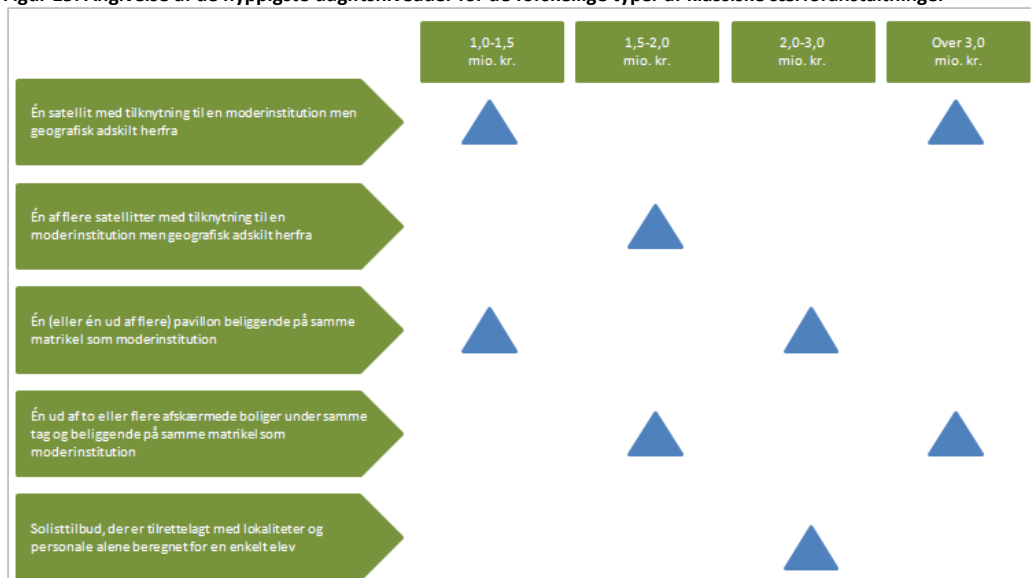


Således kan det konstateres, at udgiftsniveauet er et væsentligt kriterium i forhold til klassiske særforanstaltninger. Dog viser kortlægningen, at udgiftsniveauet på minimum 2 mio. kr., som er anvendt i tidligere undersøgelser, i flere tilfælde er for højt sat, idet godt halvdelen af sagerne har et udgiftsniveau på under 2 mio. kr.

I den forbindelse fremhæver flere kommuner vigtigheden af, at der i langt højere grad er fokus på samlede udgifter til det enkelte barn/ung med problemskabende adfærd. Eksempelvis bør udgifter til specialundervisning også inkluderes, og således sammen med udgifter til døgn- og/eller dagtilbud m.v. ses som én samlet udgift for de pågældende børn og unge. Kommunerne påpeger, at der alene gives statsrefusion til de udgifter, der er forbundet med døgn-/eller dagtilbud, og således ikke til udgifter forbundet med specialundervisning. Dette oplever kommunerne som uhensigtsmæssig og unuanceret i forhold til kommunernes udgiftsbyrde for foranstaltninger til disse børn og unge. Hertil peges på, at det i flere tilfælde opleves som en udfordring, at sociale foranstaltninger og specialundervisning er delt på to ministerier henholdsvis Social- og Integrationsministeret og Ministeriet for Børn og Undervisning.

Ud fra analysen af kommunernes indberetninger vedrørende de konkrete sager, kan der ses en vis sammenhæng mellem type af særforanstaltning og udgiftsniveauet herfor. Der kan således umiddelbart konstateres en forskel i udgiftsniveauet alt efter hvilken type af særforanstaltning, der er iværksat. Således er det især typerne én satellit med tilknytning til en moderinstitution, men geografisk adskilt herfra og solisttilbud, der er tilrettelagt med lokaliteter og personale alene beregnet for en enkelt elev, som placerer sig i udgiftsniveauet over 3 mio. kr. Dog ligger typen én satellit med tilknytning til en moderinstitution, men geografisk adskilt herfra også i mange tilfælde i det mindste udgiftsniveau på 1-1,5 mio. kr., ligesom typen én (eller én ud af flere) pavillon beliggende på samme matrikel som moderinstitution hyppigst er placeret i det mindste udgiftsniveau. Figuren nedenfor viser den typiske fordeling af udgiftsniveauet for de forskellige typer af klassiske særforanstaltninger.

Figur 15: Angivelse af de hyppigste udgiftsniveauer for de forskellige typer af klassiske særforanstaltninger



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**N:** 25

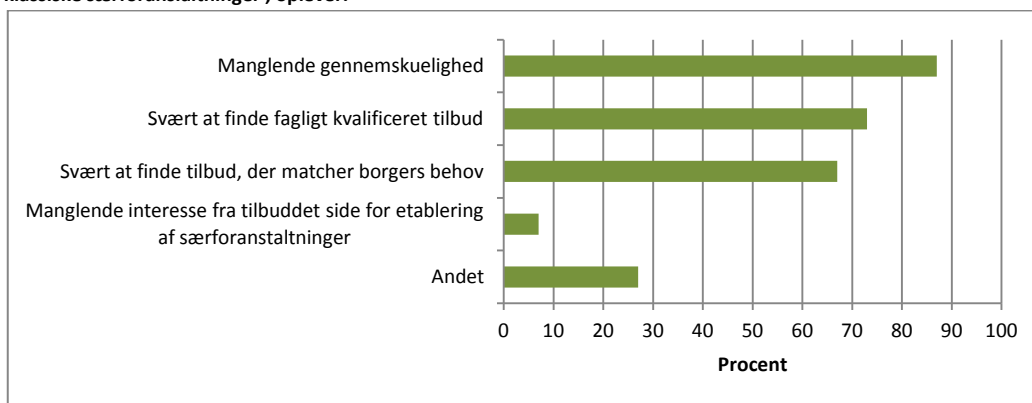


## ADGANGEN TIL KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

Godt halvdelen af de 27 kommunerne, der har besvaret spørgeskemaet, oplever det udfordrende at få iværksat en klassiske særforanstaltning til børn og unge med problemskabende adfærd, hvor det vurderes som den relevante løsning. Heraf er det hovedsageligt kommuner geografisk beliggende i Hovedstadsområde, Amager og øer, der oplever udfordringer hermed, mens især kommuner beliggende i Nord i langt mindre grad oplever udfordringer.

Hovedparten af kommunerne har angivet to eller flere udfordringer i forbindelse med iværksættelse af en klassisk særforanstaltning. Den hyppigst oplevede udfordring er manglende gennemskuelighed blandt andet i forhold til, hvilke eksisterende tilbud, der kan tilbyde en skræddersyet løsning i form af en klassisk særforanstaltning. Men også flere oplever udfordringer med at finde fagligt kvalificerede tilbud og tilbud, der matcher det konkrete behov, se figuren nedenfor.

**Figur 16: Procentvis fordeling af hvilke udfordringer de kommuner, der oplever udfordringer med iværksættelse af klassiske særforanstaltninger, oplever.**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge med problemskabende adfærd, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**Note:** Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svarmuligheder.

**N:** 15 (de kommuner, der har svaret, at de oplever udfordringer).

Det er bemærkelsesværdigt, at det kun er få kommuner, der oplever udfordringer med manglende interesse hos tilbuddene for at etablere en klassisk særforanstaltning.

De kommuner, der har angivet, at de har oplevet andre udfordringer, har blandt andet oplyst, at priserne er uigennemskuelige, at det er en udfordring at se og dokumentere effekten af klassiske særforanstaltninger, at det er svært at sikre sig, at man får det man betaler for, at det er svært at bedømme kvaliteten af tilbuddet, da der er tale om særligt etablerede tilbud. Endelig har enkelte påpeget, at lovgivningen på området ikke opleves helt gennemskuelig, og har således oplevet, at bl.a. private udbydere opretter klassiske særforanstaltninger uden godkendelse.

Desuden viser kortlægningen, at handlekommunen i størstedelen af de 25 konkrete sager, hvor et barn eller en ung er i klassiske særforanstaltninger, ikke oplever, at de har haft problemer med at finde den konkrete særforanstaltning. I knap en tredjedel af sagerne har kommunerne haft udfordringer med at finde et tilbud til barnet/den unge, og i den forbindelse nævner kommunerne blandt andet, at det kan være svært, hvis barnet/den unge har særlige komplekse kombinationer af problemskabende adfærd og diagnoser, men at også misbrugsproblematikker opleves at kunne give udfordringerne. Nogle kommuner bemærker, at det kan være meget ressource- og tidskrævende for sagsbehandlerne at afdække de mulige indsatsformer og tilbud.



I godt halvdelen af de konkrete sager har kommunerne anvendt eget netværk til at finde frem til den konkrete klassiske særforanstaltning. I andre tilfælde har kommunen haft kendskab til tilbuddet fra tidligere sager og enkelte er blevet rådgivet af VISO. I ganske få tilfælde har tilbudsportalen været kilde til at finde frem til det konkrete tilbud.

## OPSAMLING PÅ KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

Nedenfor samles der kort op på hovedtrækkene ved de klassiske særforanstaltninger, det vil sige de karakteristika der typisk kendetegner målgruppe og rammerne omkring de klassiske særforanstaltninger, der etableres i hovedstadsregionen.

Mindre end halvdelen af kommunerne i hovedstadsregionen var på besvarestidspunktet handlekommune for børn eller unge, som har en foranstaltning, der kan defineres som en klassisk særforanstaltning.

Målgruppen for klassiske særforanstaltninger er hyppigst drenge mellem 15-17 år, der har flere forskellige psykiatriske diagnoser, der giver yderst komplekse og sammenfaldende vanskeligheder. Kombination af psykiske vanskeligheder og sindslidelse, og udviklingshæmning er hyppig. Derudover er de unge kendetegnet ved massive sociale problematikker, og deres situation er i mange tilfælde yderligere kompliceret af misbrug og/eller en dom til psykiatrisk behandling eller anbringelse.

Langt hovedparten vurderes at have en problemskabende adfærd, der karakteriseres ud fra en kombination af to til tre forskellige adfærdsmæssige karakterer især udadreagerende og/eller afvigende adfærd.

Samspelet herimellem gør det vanskeligt at adfærdsregulere de unge, og de unge vil typisk være ude af stand til at lade sig regulere ved almindelige pædagogiske tiltag.

Det typiske forløb er, at handlekommunen forinden etableringen af den klassiske særforanstaltning har forsøgt en række andre tiltag, som er brudt sammen, da den unge ikke kunne rummes i de eksisterende tilbud.

Der er typisk flere formål med etableringen af en klassisk særforanstaltning, men i flest tilfælde er formålet at sikre et udviklingsforløb hos pågældende og ofte også at afskærme pågældende. Dette formål søges typisk opnået via mandsopdækning og særlige fysiske rammer ofte i kombination med psykisk bistand eller brug af bestemt pædagogisk metode.

Der er ikke en typisk normerisk ramme for klassiske særforanstaltninger, da normeringen tilpasses efter det konkrete behov. Ofte vil der dog være en normering på minimum 1:1. Tilsvarende er varigheden af en klassisk særforanstaltning også fastsat efter den konkrete situation. Dog er perspektivet for etableringen af den klassiske særforanstaltning i de fleste af sagerne, at tilbuddet fortsætter i nuværende form, hvilket indikerer, at varigheden ofte ikke kan fastsættes, men løbende vurderes som led i opfølgninger på den unges udvikling.

Også organiseringen af de klassiske særforanstaltninger varierer, hvilket understøtter, at disse foranstaltninger skræddersyes til den konkrete situation. Flest klassiske særforanstaltninger er dog organiseret som satellit med tilknytning til en moderinstitution, men geografisk adskilt herfra. Derudover er det i overvejende grad private, der udbyder tilbuddene om klassiske særforanstaltninger.

Den årlige udgift for et barn/ung i en klassisk særforanstaltning er typisk over 1,5 mio. kr. per barn/ung. Dyrest (over 3 mio. kr.) er især organisationsmodellerne én satellit med tilknytning til en moderinstitution, men geografisk adskilt herfra, og solisttilbud, der er tilrettelagt med lokaliteter og personale alene beregnet for en enkelt elev.



De udfordringer, der opleves i forbindelse med at skulle iværksætte en klassisk særforanstaltning, er manglende gennemskuelighed blandt andet i forhold til, hvilke eksisterende tilbud, der kan tilbyde en skræddersyet løsning i form af en klassisk særforanstaltning. Men også flere oplever udfordringer med at finde fagligt kvalificerede tilbud, og tilbud der matcher det konkrete behov.

Den klassiske særforanstaltning findes i flest tilfælde via netværk og kendskab fra tidligere anvendelse af tilbud, mens Tilbudsportalen alene anvendes i få tilfælde.

Med udgangspunkt i kortlægningen kan det konstateres, at kommunerne i hovedstadsregionen i mindre grad anvender klassiske særforanstaltninger, og kun i de tilfælde, hvor handlekommunen vurderer, at det i en afgrænset periode vil være den eneste løsning for et barn/ung med problemskabende adfærd, der er ude af stand til at lade sig regulere ved almindelig pædagogiske tiltag. Således må kommunerne iværksætte andre og mindre indgribende foranstaltninger over for gruppen af børn og unge med problemskabende adfærd og med øvrige massive problemstillinger. I de efterfølgende afsnit beskrives karakteristika, som andre børn/unge med problemskabende adfærd kan have, ligesom der gives eksempler på de foranstaltningstyper, som kommunerne vurderer, er mest målrettet disse målgrupper.





## GRÆNSETILFÆLDE

Som tidligere beskrevet skelnes der i kortlægningen mellem de tre overordnede foranstaltningskategorier klassiske særforanstaltninger, grænsetilfælde og øvrige alternative løsninger. Formålet hermed er at få et langt mere dækkende billede af kommunernes indsats i forhold til børn og unge med problemskabende adfærd, end hvad der i tidligere undersøgelser har vist sig muligt, hvis der alene spørges ind til dyre enkeltmandsprojekter eller særforanstaltninger. Som tidligere nævnt er der stor forskel på forståelse af termerne på området, ligesom der er stor forskel på kommunernes tilrettelæggelse af praksis på området.

Dette afsnit omfatter analysen af kommunernes oplysninger vedrørende foranstaltninger for børn og unge med problemskabende adfærd, men hvor de iværksatte foranstaltninger ikke vurderes at kunne indgå under kategorien klassiske særforanstaltninger, men alligevel har nogle ligheder hermed. Kategorien grænsetilfælde er i nærværende kortlægning defineret som foranstaltninger etableret for børn og unge med problemskabende adfærd, og som enten normeringsmæssigt og/eller udgiftsmæssigt grænser op til klassiske særforanstaltninger.

Kortlægningen viser, at 21 ud af de 27 kommuner i hovedstadsregionen, der har besvaret spørgeskemaet, på tidspunktet for kortlægningen er handlekommune for børn eller unge med problemskabende adfærd, der normerings- og/eller udgiftsmæssigt er grænsetilfælde til klassiske særforanstaltninger. Heraf er det i langt overvejende grad kommuner geografisk beliggende i Syd og Hovedstadsområdet, Amager og øer, der er handlekommune til børn og unge i foranstaltningstyper, der kan karakteriseres som grænsetilfælde.

Samlet set angiver de 21 kommuner, at de er handlekommuner for 166 børn og unge, der modtager tilbud, der normerings- og/eller udgiftsmæssigt er grænsetilfælde til klassiske særforanstaltninger. Antallet af sager fordeler sig således, at 12 kommuner har mellem en og fem sager, mens 9 kommuner har 6 sager eller derover.

Kommunerne har således langt flere børn og unge, der modtager foranstaltninger, der grænser op til klassiske særforanstaltninger, end de har børn og unge, hvor der er etableret en klassisk særforanstaltning. Der er både knap dobbelt så mange kommuner, der har børn og unge, som har fået etableret denne form for foranstaltning, samtidig med at antallet af sager er seks gange så stort. Det må derfor betragtes som relevant at undersøge disse former for foranstaltning nærmere for at få større indsigt i kommunernes praksis over for målgruppen børn og unge med problemskabende adfærd.

## MÅLGRUPPEN FOR FORANSTALTNINGER UNDER GRÆNSETILFÆLDE

Kortlægningen giver et relativt entydigt billede af, hvilke børn og unge, som kommunerne i hovedstadsregionen betragter, som målgruppe for etablering af foranstaltninger, der er omfattet af kategorien grænsetilfælde til klassisk særforanstaltning.

Overordnet set er der, i lighed med målgruppen for klassiske særforanstaltninger, tale om en gruppe af både børn og unge, dog i flere tilfælde unge, der har flere diagnoser og svære sociale vanskeligheder. Derudover er barnet/den unges situation i mange tilfælde yderligere kompliceret af misbrug og en kriminell løbebane. Målgruppen er således ofte i nærheden af karakteristika for klassiske særforanstaltninger.

Kommunernes beskrivelser af målgruppens typiske karakteristika opsummeres i punktform nedenfor. Barnet/den unge har typisk en eller flere af nedenstående karakteristika:

- ▶ Børn/unge med flere psykiatriske diagnoser og svære sociale vanskeligheder.
- ▶ Barnet/den unge har omfattende misbrugsproblemer.



- ▶ Barnet/den unge udfører personfaglig kriminalitet og/eller har øvrige massive kriminalitetsproblemer.
- ▶ Barnet/den unge har spiseforstyrelser typisk anoreksi.
- ▶ Barnet/den unge har oplevet voldsom omsorgssvigt.
- ▶ Barnet/den unge har udadreagerende impulsiv adfærd, der i perioder kræver mandsopdækning.
- ▶ Barnet/ den unge har komplekse vanskeligheder, der nødvendiggøre flere omfattende tiltag.
- ▶ Barnet/den unge har svært ved at lade sig regulere ved almindelig pædagogiske tiltag.

Derudover fremhæver enkelte kommuner øvrige faktorer, der kan have afgørende betydning for, at kommunen etablerer foranstaltninger, der kan defineres som grænsetilfælde. Et eksempel på disse faktorer er oplistet nedenfor:

- ▶ Uenighed med ungdomspsykiatriske afdelinger om ansvar for behandlingen af barnet/den unge.

## FORANSTALTNINGSTYPER OMFATTET AF GRÆNSETILFÆLDE

I forbindelse med undersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at angive eksempler på foranstaltningstyper og indsatser, som kan indgå under kategorien grænsetilfælde. Nedenfor er oplistet de hyppigste eksempler på disse foranstaltningstyper og indsatser.

- ▶ Døgninstitutioner og socialpædagogisk opholdssteder med ekstra normering samt skoletilbud med ekstra støtte fx på Fanefjord, Solhaven, Mikkello, Sofieskolen, Godhavn, Symfonien, Tornbrinken. Hertil kan desuden være store udgifter forbundet med transport, psykologtimer og støtteperson til forældre (jf. Servicelovens § 54).
- ▶ Anbringelse i særlig udvalgt plejefamilie (fx kommunal/professionel) som eneste barn kombineret med aflastningsfamilie og dagskoletilbud.
- ▶ Anbringelse i særlig udvalgt plejefamilie (fx kommunal/professionel) kombineret med særlig støtte til barnet/den unge og biologisk familie.
- ▶ Behandlingsprogrammet Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC).

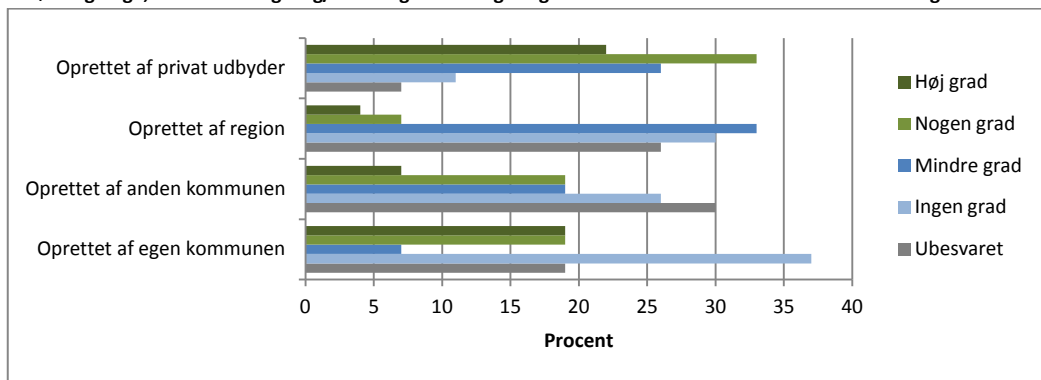
Det kan således konstateres, at der til trods for lighederne i målgruppens karakteristika mellem klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde er forskel på, hvilke foranstaltningstyper, der iværksættes overfor disse børn og unge med massive vanskeligheder. Således kan det konstateres, at foranstaltningstyper under grænsetilfælde i nogle tilfælde kan aflade iværksættelse af en ofte dyrere og mere indgribende klassisk særforanstaltning.

## ORGANISERINGEN AF FORANSTALTNINGER UNDER GRÆNSETILFÆLDE

Kortlægningen viser ikke et entydigt billede af organiseringen af foranstaltningstyper under kategorien grænsetilfælde. Dog er der en tendens til, at det i højere grad (*høj og nogen grad*) er private udbydere og handlekommunens selv, der er driftsherre for foranstaltninger under kategorien grænsetilfælde. Dog er der samtidig flere kommuner, der oplyser, at handlekommunen ikke er driftsherre for foranstaltninger under grænsetilfælde (*ingen grad*), se figuren nedenfor.



**Figur 17: Procentvis fordeling på i hvilke grad kommunerne anvender forskellige driftsherre i forbindelse med tilbud til børn og unge, der normerings- og/eller udgiftsmæssigt er grænsetilfælde til klassiske særforanstaltninger**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge med problemskabende adfærd, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**Note:** Kommunerne har svaret for hver driftsherre type

**N:** 27

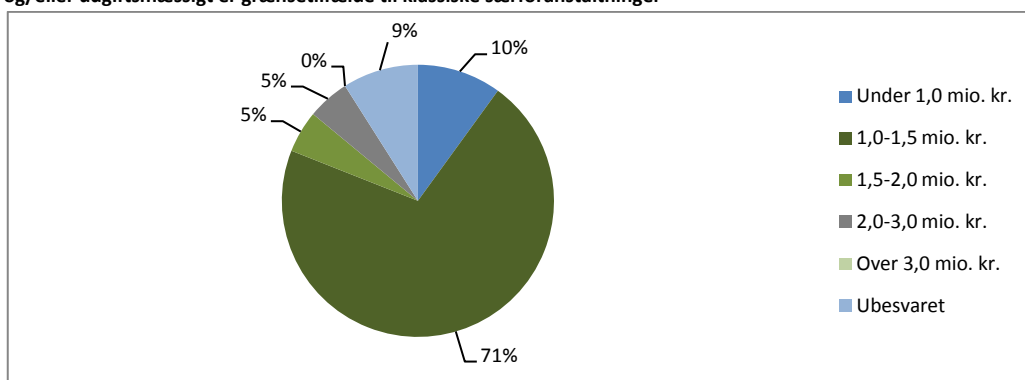
Det kan konstateres, at en større andel kommuner geografisk beliggende i Syd end kommuner i øvrige dele af regionen i ingen grad anvender tilbud i egen kommune, mens en større andel kommuner i Hovedstadsområdet, Amager og øer i høj grad anvender tilbud i egen kommune. Tilsvarende viser analysen, at en større andel små kommuner end øvrige kommuner i ingen grad anvender tilbud i egen kommune.

Derimod er der en større andel store kommuner end øvrige kommuner, der i nogen grad benytter tilbud, der er oprettet af regionen, ligesom det er tilsvarende for kommuner geografisk beliggende i Midt.

## UDGIFTSNIVEAUET FOR FORANSTALTNINGER UNDER GRÆNSETILFÆLDE

Den samlede gennemsnitlige udgift per år per barn/ung, der er i foranstaltninger under kategorien grænsetilfælde, ligger i overvejende grad på udgiftsniveauet 1-1,5 mio. kr. årligt. Der er ingen kommuner, der har oplyst, at udgiftsniveauer for disse foranstaltninger ligger over 3 mio. kr. årligt, se figuren nedenfor.

**Figur 17: Procentvis fordeling af den samlede gennemsnitlige udgift per år for de børn og unge, der normerings- og/eller udgiftsmæssigt er grænsetilfælde til klassiske særforanstaltninger**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge med problemskabende adfærd, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**N:** 21 (antal kommuner, der har oplyst, at de er handlekommuner for børn/unge i grænsetilfælde)

Sammenlignet med udgiftsniveauet for børn og unge i klassiske særforanstaltninger (jf. tidligere afsnit) kan det konstateres, at udgiftsniveauet for børn og unge, der er i foranstaltninger under kategorien grænsetilfælde generelt er lavere. Mens det for klassiske særforanstaltninger er knap en tredjedel, der har et udgiftsniveau på under 1,5 mio. kr., er det for børn og unge i



grænsetilfælde fire femtedele, der oplyses, at have et gennemsnitligt udgiftsniveau på under 1,5 mio. kr.



## ØVRIGE ALTERNATIVE LØSNINGER

Dette afsnit omfatter analysen af kommunernes oplysninger vedrørende foranstaltninger for børn og unge med problemskabende adfærd, men hvor de iværksatte foranstaltninger ikke vurderes at kunne indgå under kategorierne klassiske særforanstaltninger eller grænsetilfælde, men hvor der alligevel har visse ligheder i forhold til målgrupperne.

Kategorien øvrige alternative løsninger er i nærværende kortlægning defineret som foranstaltninger etableret for børn og unge med problemskabende adfærd, som kommunerne på forskellig vis vurderer, kan betragtes som alternative og nye løsninger i forhold til tidligere anvendelse af klassiske særforanstaltninger eller grænsetilfælde. Disse øvrige alternative løsninger defineres ikke med et specifikt udgiftsniveau, da løsningerne i mange tilfælde vil være billigere end de klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde.

Kortlægningen viser, at 17 ud af de 27 kommuner i hovedstadsregionen, der har besvaret spørgeskemaet, oplyser, at de er handlekommune for børn eller unge med problemskabende adfærd, som er i foranstaltningstyper under kategorien øvrige alternative løsninger. Kortlægningen har dog ikke kunne give et klart billede af omfanget af sager, hvor barnet/den unge modtager foranstaltninger, der kan defineres under kategorien øvrige alternative løsninger. Flere kommuner har givet tilbagemelding om, at det ikke var muligt at opgøre, idet der typisk er tale om en kombination af forskellige foranstaltninger, som vanskeliggør retvisende udtræk fra kommunernes registreringssystemer. Således ville det kræve en gennemgang af samtlige af kommunernes sager på området. Tilsvarende er der blandt andet på grund af de store forskelle i forståelse af termer på området stor usikkerhed omkring antallet af kommuner, der har børn og unge med problemskabende adfærd, der modtager foranstaltninger, der kan indgå under kategorien øvrige alternative løsninger. Dog bidrager de 17 kommuners uddybende besvarelser omkring denne kategori til en øget indsigt i, hvilke problemstillinger og foranstaltningstyper, der typisk vil være omfattet af denne overordnede foranstaltningskategori.

## MÅLGRUPPEN FOR FORANSTALTNINGER UNDER ØVRIGE ALTERNATIVE LØSNINGER

Kortlægningen giver et relativt entydigt billede af, hvilke børn og unge, som kommunerne i hovedstadsregionen betragter, som målgruppe for etablering af foranstaltninger, der er omfattet af kategorien øvrige alternative løsninger.

Overordnet set er der, i lighed med målgrupperne for klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde, tale om en gruppe af både børn og unge. Som udgangspunkt er barnets/den unges psykiske lidelser og sociale vanskeligheder mindre massive og komplekse end hos målgrupperne for klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde. Desuden er en væsentlig forskel i målgruppens karakteristika, at barnet/den unge og dennes familie typisk besidder visse ressourcer, som der kan arbejdes med som led i foranstaltningerne.

Kommunernes beskrivelser af målgruppens typiske karakteristika opsummeres i punktform nedenfor. Barnet/den unge har typisk en eller flere af nedenstående karakteristika:

- ▶ Barnet/den unge har sociale og psykiske vanskeligheder fx kriminalitet (dog ikke personfarlig), vold, misbrugsproblemer, voldsom omsorgssvigt, psykisk sygdom hos familie eller barn, spiseforstyrrelser, selvskadende adfærd.
- ▶ Barnet/den unge karakteriseres ofte som ustruktureret og socialt utilpasset
- ▶ Udsatte spæd- og småbørn.
- ▶ Barnet/den unge har flere udslag på skalaen for social mistrivsel, dog uden at barnet/den unge er truet på liv eller helbred i mere permanent forstand.



- ▶ Barnet/den unge har svært ved at indgå i faste pædagogiske rammer.
- ▶ Traumatiserede, misbrugende, omsorgssvigtede, voldelige, kriminelle flygtningebørn.
- ▶ Der vil typisk være visse ressourcer tilstede i familien, der muliggør et fortsat ophold i eget hjem og hvor nære relationer er mulig.
- ▶ Familier, hvor konfliktniveauet er højt, men hvor en grad af omsorgsforhold kan varetages af forældrene.
- ▶ Barnet/den unge besidder visse ressourcer til at indgå i forpligtende samarbejde for at ændre vanskelighederne, og skal kunne indgå i socialt samspil.

## FORANSTALTNINGSTYPER OMFATTET AF ØVRIGE ALTERNATIVE LØSNINGER

I forbindelse med kortlægningen er kommunerne blevet bedt om at angive eksempler på foranstaltningstyper og indsætter, som kan indgå under kategorien øvrige alternative løsninger. Analysen heraf viser, at foranstaltningstyperne i overvejende grad kan betragtes som mindre indgribende end under klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde. Derudover foregår indsatsen i mange tilfælde i et samspil mellem forældre og barn/ung samt i barnet/den unges eget hjem.

Nedenfor er oplyst eksempler på de foranstaltningstyper, som kommunerne har angivet under kategorien øvrige alternative løsninger:

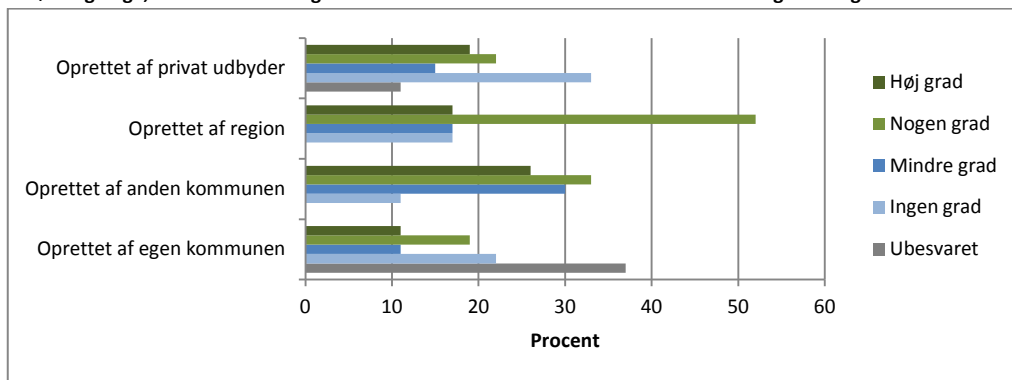
- ▶ Anbringelse i egen bolig med massiv kontaktpersonsstøtte eller støttefamilie, der kan kontaktes døgnet rundt alle ugens 7 dage, kombineret med dagtilbud i form af café og/eller værested.
- ▶ Anbringelse på kost-/efterskole.
- ▶ Anbringelse i bofællesskab.
- ▶ Intensiv praktisk pædagogisk støtte i barnets/den unges hjem kombineret med fx:
  - specialiseret kontaktpersonordning og særlig aflastningsfamilie
  - hyppige besøg i hjemmet, familiekursuslignende arrangementer, individuelle samtaler med børn og forældre, fællessamtaler m.v. for hele familien.
- ▶ Massiv støtte- og kontaktpersonordning til barnet/den unge kombineret med kontaktperson til forælder og iværksættelse af dagbehandlingsskole for barnet/den unge.
- ▶ Familiebehandling.
- ▶ Behandlingsmetoden Multisystemisk Terapi (MST) målrettet unge i alderen 12 til 17 år.
- ▶ Dagbehandlingstilbud.
- ▶ Heldagsskole.
- ▶ Kriminalitetsforebyggende tiltag fx arbejdsmarkedstilknytning, hotspotindsats, exitstrategi, gadeplansarbejde, skole og uddannelsestilbud.

## ORGANISERINGEN AF FORANSTALTNINGSTYPER UNDER ØVRIGE ALTERNATIVE LØSNINGER

Kortlægningen viser ikke et fuldstændig klart billede af organiseringen af foranstaltningstyper under kategorien øvrige alternative løsninger. Dog er der en tendens til, at det i højere grad (*høj og nogen grad*) er regionen og andre kommuner end handlekommunen, der er driftsherre for foranstaltninger under kategorien øvrige alternative løsninger. Desuden er der flere kommuner, der oplyser, at private udbydere ikke er driftsherre for disse foranstaltninger (*ingen grad*), se figuren nedenfor.



**Figur 18: Procentvis fordeling af i hvilke grad kommunerne anvender forskellige driftsherre i forbindelse med tilbud til børn og unge, som vurderes i dag at erstatte anvendelse af klassiske særforantaltninger eller grænsetilfælde**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge med problemskabende adfærd, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**Note:** Kommunerne har svaret for hver driftsherre type

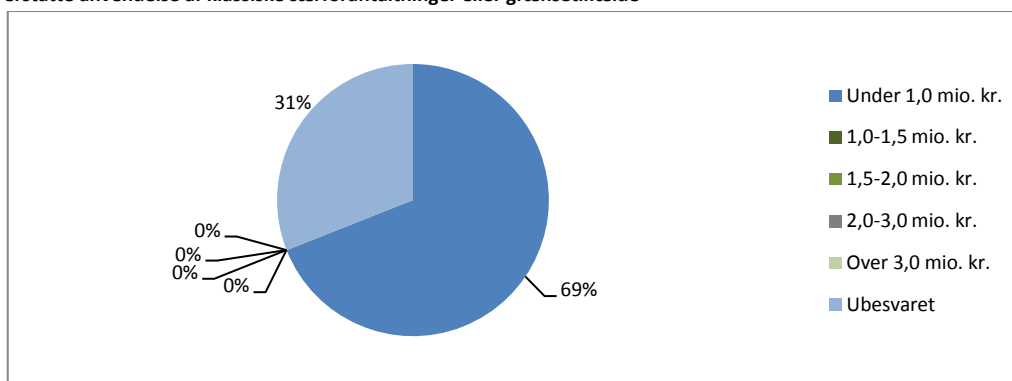
**N:** 27

Det kan konstateres, at en større andel kommuner geografisk beliggende i Nord end kommuner i øvrige dele af regionen i ingen grad anvender tilbud i egen kommune og i andre kommuner. Desuden er der en større andel små kommuner end øvrige kommuner, som i ingen grad benytter tilbud, der er oprettet af regionen, ligesom det er tilsvarende for kommuner geografisk beliggende i Hovedstadsområdet, Amager og Øst.

## UDGIFTSNIVEAUET FOR FORANSTALTNINGSTYPER UNDER ØVRIGE ALTERNATIVE LØSNINGER

Kortlægningen viser, at den samlede gennemsnitlige udgift per år per barn/unge, der er i foranstaltninger under kategorien øvrige alternative løsninger, i overvejende grad ligger på udgiftsniveauet under 1 mio. kr. årligt. Samtidig er der ingen kommuner, der oplyser, at udgiftsniveauer for disse foranstaltninger ligger over 1 mio. kr. årligt, se figuren nedenfor.

**Figur 19: Procentvis fordeling af den samlede gennemsnitlige udgift per år for de børn og unge, der vurderes i dag at erstatte anvendelse af klassiske særforantaltninger eller grænsetilfælde**



**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge med problemskabende adfærd, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

**N:** 17 (antal kommuner, der har oplyst, at de er handlekommuner for børn/unge i øvrige alternative løsninger)

Sammenlignet med udgiftsniveauet for børn og unge i klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde (jf. tidligere afsnit) kan det konstateres, at udgiftsniveauet for børn og unge, der er i øvrige alternative løsninger gennemgående er lavere end foranstaltninger under disse to kategorier. Mens det for klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde er henholdsvis ingen og en tiendedel, der har et udgiftsniveau på under 1 mio. kr., er det for børn og unge i øvrige alternative løsninger godt to tredjedele, der oplyses, at have et gennemsnitligt udgiftsniveau på under 1 mio. kr.



## OPSUMMERING

I oversigten nedenfor er karakteristika ved de tre forskellige foranstaltningskategorier henholdsvis klassiske særforanstaltninger, grænsetilfælde og øvrige alternative løsninger oplistet i skematisk form, der kan give et bedre udgangspunkt for sammenligninger mellem de tre kategorier.

**Oversigt 1: Opsummering af de hyppigste karaktertræk ved de tre foranstaltningskategorier henholdsvis klassiske særforanstaltninger, grænsetilfælde og øvrige alternative løsninger**

	Klassiske særforanstaltninger	Grænsetilfælde	Øvrige alternative løsninger
<b>Barnets/den unges typiske karakteristika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Flere forskellige psykiatriske diagnoser/lidelser samt yderst komplekse og sammenfaldende vanskeligheder</li> <li>▶ Samspillet herimellem gør det vanskeligt at adfældsregulere barnet/den unge.</li> <li>▶ Den voldsomme adfærd vurderes at være til fare for omgivelser eller for barnet/den unge selv.</li> <li>▶ Ude af stand til at lade sig regulere ved almindelig pædagogiske tiltag.</li> <li>▶ Stærkt seksualiserende adfærd.</li> <li>▶ Udfører personfarlig kriminalitet og har fare for yderligere udvikling af denne.</li> <li>▶ Omfattende og ekskalerende stofmisbrug samtidig med andre af ovenstående tungtvejende problemstillinger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Flere psykiatriske diagnoser og svære sociale vanskeligheder.</li> <li>▶ Komplekse vanskeligheder, der nødvendiggøre flere omfattende tiltag.</li> <li>▶ Udadreagerende impulsiv adfærd, der i perioder kræver mandsopdækning.</li> <li>▶ Spiseforstyrelser.</li> <li>▶ Har oplevet voldsom omsorgssvigt.</li> <li>▶ Har svært ved lade sig regulere ved almindelig pædagogiske tiltag .</li> <li>▶ Udfører personfarlig kriminalitet og/eller har øvrige massive kriminalitetsproblemer.</li> <li>▶ Omfattende misbrugsproblemer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ustrukturerede og socialt utilpassede samt udsatte spæd- og småbørn.</li> <li>▶ Sociale og psykiske vanskeligheder fx kriminalitet (dog ikke personfarlig), vold, misbrugsproblemer, voldsom omsorgssvigt, psykisk sygdom hos familie eller barn, spiseforstyrelser, selvskadende adfærd.</li> <li>▶ Har svært ved at indgå i faste pædagogiske rammer.</li> <li>▶ Visse ressourcer tilstede i familien, der muliggør et fortsat ophold i eget hjem og tætte relationer er mulig.</li> <li>▶ Barnet/den unge besidder visse ressource til at indgå i forpligtende samarbejde for at ændre vanskelighederne, og skal kunne indgå i socialt samspil.</li> </ul>
<b>Øvrige faktorer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Graden af akutheden kombineret med ledige pladser.</li> <li>▶ Eksisterende tilbud har givet op.</li> <li>▶ Det psykiatriske system vurderer, at barnet/den unge har behov for en omfattende socialpædagogisk indsats og mandsopdækning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Uenighed med ungdomspsykiatriske afdelinger om ansvar for behandlingen af barnet/den unge.</li> </ul>	
<b>Foranstaltningstyper</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Særforanstaltningen er en satellit med tilknytning til en moderinstitution men geografisk adskilt herfra.</li> <li>▶ Særforanstaltningen er en af flere satellitter med tilknytning til en moderinstitution men geografisk adskilt herfra.</li> <li>▶ Særforanstaltningen er en (eller en ud af flere) pavillon beliggende på samme matrikel som moderinstitution</li> <li>▶ Særforanstaltningen er én ud af to eller flere afskærmede boliger under samme tag og beliggende på samme matrikel som moderinstitution</li> <li>▶ Særforanstaltningen er et solisttilbud, fx placeret på en specialskole, der er tilrettelagt med lokaliteter og personale alene beregnet for en enkelt elev.</li> <li>▶ Sommerhus</li> <li>▶ Egen bolig</li> <li>▶ Eksisterende tilbud, men med personopdækning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Døgninstitutioner og socialpædagogisk opholdssteder med ekstra normering samt skoletilbud med ekstra støtte.</li> <li>▶ Anbringelse i særlig udvalgt plejefamilie kombineret med                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- aflastningsfamilie og dagskoletilbud.</li> <li>- særlig støtte til barnet/den unge og biologisk familie.</li> </ul> </li> <li>▶ MTFC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Anbringelse i egen bolig med massiv kontaktpersonsstøtte eller støttefamilie, kombineret med dagtilbud.</li> <li>▶ Anbringelse på kost-/efterskole eller i bofællesskab.                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensiv praktisk pædagogisk støtte i barnets/den unges hjem kombineret med fx specialiseret kontaktpersonordning og særlig aflastningsfamilie</li> </ul> </li> <li>▶ Massiv støtte- og kontaktpersonordning til barnet/den unge kombineret med kontaktperson til forælder og iværksættelse af dagbehandlingsskole for barnet/den unge.</li> <li>▶ Familiebehandling.</li> <li>▶ MST.</li> <li>▶ Dagbehandlingstilbud.</li> <li>▶ Heldagsskole.</li> <li>▶ Kriminalitetsforebyggende tiltag.</li> </ul>
<b>Hyppigst prisinterval</b>	▶ 1,5-3 mio. kr.	▶ 1-1,5 mio. kr.	▶ Under 1 mio. kr.
<b>Hyppigst driftsherre</b>	▶ Privat udbyder.	▶ Privat udbyder ▶ Egen kommune.	▶ Region ▶ Anden kommune.

**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge med problemskabende adfærd og Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012.



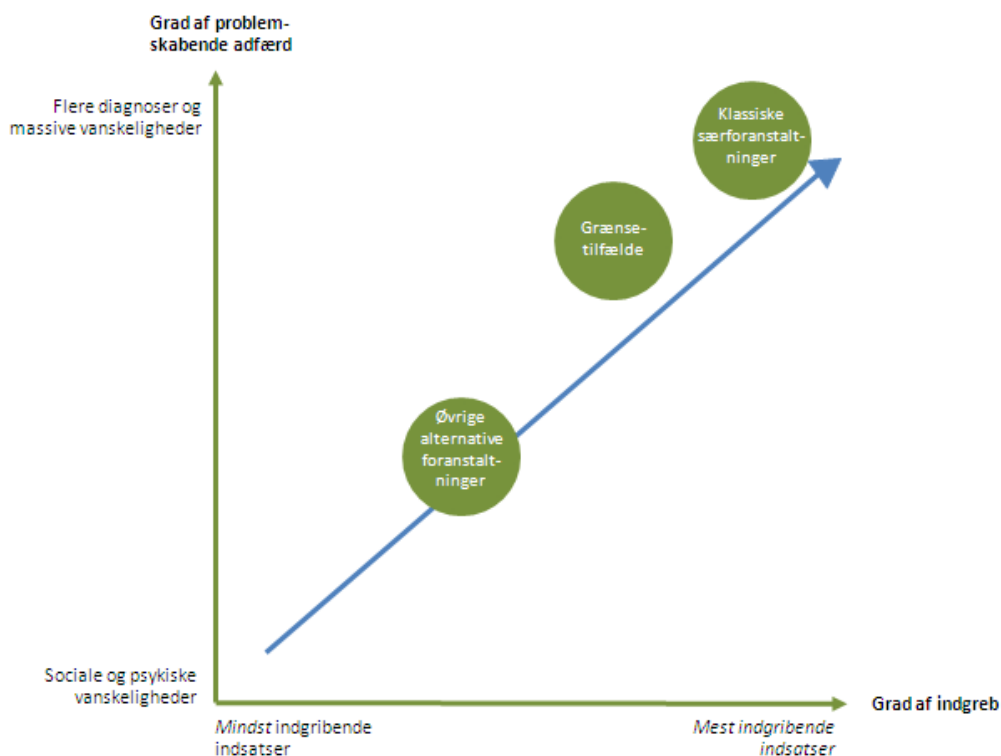


På baggrund af analysen kan der således konstateres en række tendenser i forhold til hovedstadskommunernes anvendelse af de forskellige foranstaltningskategorier. Generelt ses der en tendens til, at foranstaltningstyperne under kategorien klassiske særforanstaltninger er betragteligt mere indgribende end under kategorien øvrige alternative løsninger. Men der er også en vis forskel i graden af indgriben i de foranstaltningstyper, der typisk anvendes under klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde.

Analysen viser, at den overvejende årsag til, at en kommune etablerer en klassisk særforanstaltning er, at barnet/den unge har multiple diagnoser og massive sociale vanskeligheder. Etablering af en klassisk særforanstaltning er desuden i overvejende grad den absolut sidste løsning, som kommunerne træder til såfremt et barn/en ung ikke kan rummes i øvrige tilbud. Grænserne mellem anvendelse af foranstaltninger under kategorien klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde kan synes lidt flydende, når kategorierne ansues ud fra målgruppe-karakteristika. Målgruppernes karakteristika har også flere sammenfald. Dog er der i kommunernes beskrivelser heraf én bemærkelsesværdig forskel mellem målgruppen for henholdsvis klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde. Målgruppen for klassiske særforanstaltninger beskrives som *ude af stand* til at lade sig regulere ved almindelig pædagogiske tiltag, mens målgruppen for grænsetilfælde beskrives som havende *svært ved* at lade sig regulere ved almindelig pædagogiske tiltag. Til sammenligning er kommunernes beskrivelser af målgruppen for øvrige alternative løsninger, at barnet/den unge har *svært ved at indgå i faste pædagogiske rammer*.

Der kan således umiddelbart konstateres en vis sammenhæng mellem iværksættelsen af de dyrere og mest indgribende foranstaltninger og graden af kompleksitet i barnet/den unges livssituation. Figuren nedenfor illustrerer denne umiddelbare sammenhæng via en skalering af foranstaltningskategorierne i forhold til graden af problemskabende adfærd og graden af indgreb i de foranstaltningstyper, der typisk anvendes under de tre kategorier.

**Figur 20: Illustration af sammenhæng mellem grad af problemskabende adfærd og graden af indgreb i de anvendte foranstaltningstyper.**



**Kilde:** Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012.



Kompleksiteten er dog, ifølge kommunerne, ikke altid den eneste udslagsgivende faktor for iværksættelse af en klassisk særforanstaltning. Faglig afmagt, akuthed, politisk pres og manglende målrettede eksisterende tilbud kan også være væsentlige faktorer. I nogle tilfælde iværksætter kommunerne således en klassisk særforanstaltning for et barn eller en ung, fordi kommunen ikke selv har et tilbud eller har kendskab til et målrettet tilbud, der matcher barnet/den unges kompleksitet og behov. Dog viser analysen ikke sammenhæng mellem antal botilbud i en kommune og antallet af børn/unge i klassiske særforanstaltninger.

Derimod fremhæver flere kommuner også det modsatte tilfælde. Det vil sige, at gode erfaringer og resultater med foranstaltningstyper under kategorien grænsetilfælde kan aflade anvendelsen af klassiske særforanstaltninger. Eksempler på disse gode erfaringer er at anbringe i egen bolig med massiv støtte eksempelvis en støtte- og kontaktperson, der alene varetager to unge, at bringe de specialiserede fagfolk ud til borgerne i stedet for at flytte borgerne på døgntilbud samt at anbringe i kommunale/professionelle plejefamilier kombineret med massiv støtte og supervision.

Endelig oplever kommunerne gennemgående, at de eksisterende tilbud igennem de sidste år er blevet langt mere åbne for forhandling med handlekommunerne om at tilpasse ydelser til konkrete behov hos et barn/ung. Som led i en overlevelsesstrategi synes de eksisterende tilbud, ifølge kommunerne, mere tilpasningsparate. Det betyder blandt andet, at nogle tilbud tager flere børn og unge ind. Det frie marked opleves således også at have bidraget til at reducere behovet for iværksættelse af klassiske særforanstaltninger og øget iværksættelsen af foranstaltninger på eksisterende tilbud under kategorien grænsetilfælde.

Analysen viser desuden, at der i størstedelen af sagerne, hvor et barn eller en ung er i en klassisk særforanstaltning, er forsøgt andre tiltag inden etableringen af særforanstaltningen. Dette indikerer, at klassiske særforanstaltninger i de fleste tilfælde anvendes som den sidste løsning. Dog viser analysen, at den klassiske særforanstaltning i de fleste tilfælde er fundet via netværk og kendskab fra tidligere anvendelse af tilbud, ligesom Tilbudsportalen alene er anvendt i få tilfælde. Således kan det ikke udelukkes, at kommunerne ikke har den nødvendige viden om, hvad eksisterende tilbud i nabokommuner kan tilbyde, og hvorvidt disse tilbud i nogle tilfælde ville kunne erstatte iværksættelse af en klassisk særforanstaltning eller ville kunne tilbyde en mere målrettet klassisk særforanstaltning. Således indikerer kortlægningen også, at kommunernes kendskab til, hvilke typer klassiske særforanstaltninger andre driftsherre/tilbud kan etablere, grundlæggende er utilstrækkeligt, og at der her er potentiale for at udbrede viden og kendskab herom.



## PERSPEKTIVER PÅ DET SPECIALISEREDE BØRNE- OG UNGEOMRÅDE

Som tidligere beskrevet har blandt andet Anbringelsesreformen, Kommunalreformen, Barnets reform, ligesom øget forskning, ændret anskuelse af borgeres ret og pligt, kravet om nulvækst på de kommunale budgetter m.v. bidraget til en række bevægelser på det specialiserede børne- og ungeområde og i den kommunale praksis på området. Den kommunale praksis på det specialiserede børne- og ungeområde er i dag præget af en langt større fokus på kvalitet, effekt og økonomisk bevidsthed. Dette ændrede fokus har blandt andet betydet, at kommunerne i højere grad end tidligere forholder sig aktivt og systematisk til om et indsatsforløb virker, og hvordan et forløb kan skræddersyes til det konkrete barns/unges livssituation og familie, således at der opnås størst værdi for pengene.

Afledt heraf har flere kommuner i hovedstadsregionen erfaret, at de mest indgribende tiltag såsom et døgntilbud ikke nødvendigvis giver samme resultater for børn og unge med samme problemstillinger. Flere har desuden erfaret, at det at barnet/den unge og/eller familien kan være i eget hjem i flere tilfælde er mere trygt og bedre til at motivere pågældende til et samspil. Kommunerne påpeger, at de i højere grad skal turde satse på indsatser i hjemmet, og ikke per automatik ty til de traditionelle løsninger. Ofte er et bærende element i kommunernes gode erfaringer med alternative løsninger, at de særlige løsninger bygger på relationer hos barnet/den unge, der allerede er etableret, men også at kommunerne i højere grad end tidligere inddrager barnet/den unge og dennes familie i løsningerne. Dette opleves ofte at forbedre motivationen hos pågældende. Den omlagte indsats for børn og unge medvirker også, at den institutionaliserede specialviden i højere grad bringes ud i almenområdet for at understøtte individuelle løsninger i børnenes og de unges nærmiljøer og for at videreudvikle den nødvendige specialviden i den ønskede inkluderende ramme.

Kommunerne i hovedstadsregionen tænker i højere grad ud af boksen, og med et større fokus på funktionsevne end på diagnoser. Et eksempel på sådanne overvejelser kan være, at et barn/unge har fået stillet diagnosen ADHD, men hvor H'et (hyperaktiviteten) ikke er dominerende, da vil barnet/den unge måske i højere grad kunne profitere af et tilbud målrettet autister.

Denne udvikling kræver et fortsat fokus på at ændre kulturen på det specialiserede børne- og ungeområde. Blandt andet er det en forudsætning, at sagsbehandlerne tror på, at familierne har ressourcer, ligesom det kræver et vist mod og klare udmeldinger fra ledelsen om, at det er en fremgangsmåde, som støttes. Alternative løsninger kræver ofte hyppigere opfølgninger fx en gang månedligt, og løbende vurdering af indsatsen. Barnet/den unge vil i mange tilfælde foretage nogle udviklingsshop, hvor det kan være nødvendigt at ændre i indsatsen. Kommunerne fremhæver derfor, at det er vigtigt at understrege overfor politikerne, at alternative løsninger, der blandt andet kan erstatte klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde, ofte kræver ekstra sagsbehandlingsressourcer og opkvalificering af sagsbehandlere. Samtidig vurderer disse kommuner, at det kræver en erkendelse af, at forskellige løsninger er hensigtsmæssige på forskellige tidspunkter i barnets/den unges liv. Dette bør også italesættes overfor barnet/den unge og de pårørende, så ændringer i indsatsen ikke ses som et nederlag eller tilbageskridt, men som et naturligt skridt i et udviklingsforløb. Der skal således investeres i at gøre tingene anderledes og på en måde, der giver mest værdi for børnene/de unge. Kommunerne har blandt andet som led i Kommunalreformen forpligtet sig på at udvikle mindre omkostningstunge løsninger med bedre effekt, og det kan begrundes med forskningsresultater og af erfaringer fra blandt andet Norge og Sverige. Der er således tale om en proces, hvor fortsat læring skaber fortsat udvikling.

Det kan konstateres, at kommunerne udvikler det specialiserede børne- og ungeområde blandt andet ved at eksperimentere ansvarligt med innovative løsninger og tilbud til udsatte og



handicappede børn og unge. Det indebærer blandt andet, at der iværksættes en lang række nye tiltag. Nogle tiltag er forsknings- og evidensbaserede og hentes fra udlandet, mens andre nye tiltag udvikles og udbredes i samarbejde mellem kommuner, Socialstyrelsen, SFI, AKF m.fl. Endelig er nogle nye tiltag helt individuelle og skabes ud fra de konkrete forhold i den enkelte kommune, mens andre er bredere og opstår i tværkommunale samarbejder. Det er allerede mange gode erfaringer og eksempler på nye tiltag, men det er dog endnu vanskeligt at skabe et fuldt overblik over alle nye tiltag.

Krav om øget inklusion og det økonomiske pres, der har været på området gennem de sidste år, er en væsentlig årsag til, at kommunernes tildelingspraksis gennemgående er rykket mod billigere, mindre indgribende og nære tilbud. Denne bevægelse sætter klassiske særforanstaltninger i et særligt relief, hvor kommunerne forsøger at sætte andet og mindre indgribende ind over for denne målgruppe. Kommunerne har fået større fokus på forebyggelse, tidlig indsats og innovative løsninger. I de tilfælde, hvor der stadig er behov for etablering af klassiske særforanstaltninger tænkes i højere grad i *fagligt* forsvarlige løsninger, hvor livskvalitet og udvikling hos barnet/den unge er i fokus, men hvor et godt arbejdsmiljø for personalet også er i centrum.

Kommunerne vurderer, at udgifterne til det specialiserede børne- og ungeområde ikke nødvendigvis er blevet mindre, men at udgifterne i dag er omlagt til forebyggelse, inklusion m.v. Således omfatter bevægelsen på området også en omlægning af penge og ressourcer fra anbringelser til øget forebyggelse. Nogle kommuner oplyser, at effekterne af omlægningen mod en tidligere indsats så småt begyndes at kunne ses. Eksempelvis oplever nogle kommuner, at de i 2011 ikke havde nogle ungdomssanktioner.

## CASES FRA DEN KOMMUNALE PRAKSIS

Med henblik på at eksemplificere og give konkrete billede på de ovenfor beskrevne perspektiver for det specialiserede børne- og ungeområde, præsenteres nedenfor to eksempler fra den kommunale praksis, hvor nogle af ovenstående bevægelser i tilgang, kultur og metoder tydeliggøres. Begge eksempler tager udgangspunkt i erfaringer fra den kommunale praksis i hovedstadsregionen og giver både indblik i kommunernes socialfaglige overvejelser i forbindelse med iværksættelse af foranstaltninger, men også i efterfølgende refleksioner over læring, forudsætninger og særlige opmærksomhedspunkter.

### CASE 1

Nedenstående eksempel tager udgangspunkt i, at handlekommune indledningsvis vælger en traditionel løsning i form af familieinstitutioner, men som følge af tæt opfølgning, der viser, at de ønskede resultater ikke opnås, vælger at vælge en alternativ løsning. Handlekommunen oplever på den baggrund, at en alternativ tilgang til løsninger og til anskuelsen af en families ressourcer resulterer i, at en mindre indgribende foranstaltning skaber bedre resultater for pågældende familie.



**Case 1: Kort beskrivelse af eksempel på indsatsforløb iværksat af kommune i hovedstadsregion**



Livshistorie	
Profil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Familie bestående af mor, far og fire børn på henholdsvis tvillinger på 3 år, en pige på 2 år og en dreng på 0 år.</li> </ul>
Problemstilling	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Uro i hjemmet.</li> <li>▶ Far har periodevis alkoholmisbrug.</li> <li>▶ Stor bekymring for børnene – i særdeleshed den 2-årige pige.</li> <li>▶ Mor indskrives på krisecenter med alle børnene, hvor der blev udtrykt bekymring for hendes omsorgsevne overfor børnene.</li> <li>▶ Mor beslutter sig for at returnere til hjemmet.</li> <li>▶ Bekymringen for især den 2-årige pige tiltager. Pigen er begyndt at rokke, er gået tilbage i sin udvikling, og er svær at nå ind til.</li> </ul>
Historik	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Efter mors ophold på krisecenter indkaldes familien til møde i kommunen.</li> <li>▶ Bekymringen for især den 2-årige pige bevirker, at der tales om anbringelse af hende og alternativt indskrivning på familieinstitution.</li> <li>▶ I 2010 bliver hele familien samlet indskrevet på familieinstitution i Jylland.</li> <li>▶ Der iværksættes misbrugsbehandling i forhold til far, der også er indskrevet på behandlingsdelen på familieinstitutionen. Formålet er blandt andet at arbejde med forældrenes indbyrdes samarbejde, og samspillet med børnene i øvrigt.</li> <li>▶ Kort tid efter anbringelsen meddeler familien, at de ikke befinder sig godt på familieinstitutionen. Der er meget uro og uenighed mellem de andre beboere på stedet. Samtidig oplever forældrene ikke, at de får den ønskede hjælp til deres problemstillinger. De beder derfor om at komme hjem, og som led heri afholdes der flere møder med forældrene, familieinstitution og handlekommune.</li> </ul>



Foranstaltningens karakter	
Indsatsforløb	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Familien hjemgives.</li> <li>▶ Den sidste periode af familiens ophold på familieinstitutionen bruges til at forberede hjemkomsten i forhold til børnenes institutioner, misbrugsbehandling for far, og praktisk pædagogisk støtte i hjemmet.</li> <li>▶ Familien modtager ugentligt 10-15 timer praktisk pædagogisk støtte i eget hjem morgen, middag og aften og i weekenderne.</li> <li>▶ Der er særligt fokus på etablering af struktur og samvær med børnene.</li> <li>▶ Den praktisk pædagogiske støtte i hjemmet kører intensivt i 6 måneder, og bliver derefter nedsat i timer, og fortsættes i yderligere 6 måneder.</li> <li>▶ Sagen bliver derefter overgivet til videre behandling i handlekommunens familiehus, hvor familien modtager støtte et par gange om måneden.</li> <li>▶ Der holdes fortsat hyppige netværksmøder og månedlige opfølgingsmøder med forældrene.</li> <li>▶ Forældrene modtager indbyrdes samtaler.</li> <li>▶ Far modtager fortsat misbrugsbehandling.</li> </ul>
Mål for indsatsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ At familien bliver kompetente til at handle i deres eget familieliv på en tilfredsstillende måde.</li> </ul>
Socialfaglige overvejelser	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vurderingen, der lå til grund for hjemgivelsen var, at opholdet på familieinstitutionen var en kunstig situation for familien, hvor de under svære og utrygge vilkår skulle fungere som familie.</li> <li>▶ Det blev vurderet, at den ro der trods alt var i hjemmet med familiens egne ting, og et netværk, der kendte til familien, kunne fungere som byggesten til at etablere en bæredygtig indsats i hjemmet.</li> <li>▶ Succeskriteriet var, at den praktiske pædagogiske støtte i hjemmet kunne bidrage til, at få børnene af sted om morgenen, planlægge børnenes hjemkomst, madlavning og sengelægning. Samtidig kunne det også bidrage til at vise forældrene, hvordan man kan være sammen som familie.</li> </ul>
Økonomiske overvejelser	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Det er væsentligt at gøre status på effekten af en (dyr) foranstaltning såsom opholdet på familieinstitutionen, således at der hurtigt kan findes alternativer, hvis indsatsen ikke virker efter hensigten.</li> <li>▶ Udgiften for familiens ophold på familieinstitution inklusiv misbrugsbehandling er ca. kr. 200.000 månedligt (årlig udgift ca. 2,4 mio. kr.).</li> <li>▶ Udgiften til praktisk pædagogisk støtte i hjemmet er ca. kr. 45.000 månedligt (årlig udgift ca. 540.000 kr.) de første 6 måneder, og herefter ca. kr. 27.000 månedligt (årlig udgift ca. 324.000 kr.).</li> </ul>



Evaluering	
Effekt	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ På nuværende tidspunkt er alle fire børn i god trivsel, der er et godt netværksamarbejde med institutionerne, forældrene har selv bedt om hyppige opfølgninger, og på trods af at far ind i mellem falder i misbrug, er der længere og længere i mellem.</li> </ul>



Perspektivering	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Det er vigtigt at være realistisk omkring forventningerne til indsatsen og varigheden. Det kræver ekstra tid og ressourcer til hyppige opfølgninger og møder med familie og øvrige samarbejdspartner. Det betyder derfor meget mere arbejde for myndigheden/sagsbehandler.</li> <li>▶ Samtidig skal man være bevidst om, hvad succeskriteriet er.</li> <li>▶ Det kræver mod hos kommunen at træffe ikke-traditionelle foranstaltningsvalg, herunder tæt lederbevågenhed og opbakning.</li> </ul>
-----------------	---

**Kilde:** Arbejdsgruppe nedsat i forbindelse med kortlægningen, maj 2012.

## CASE 2

Nedenstående eksempel tager udgangspunkt i, at en handlekommune vælger en alternativ løsning i form af et lærings- og udviklingsprojekt kombineret med specialaftaler med blandt andet sundhedsplejerske i stedet for mere traditionelle løsninger som mor/barn anbringelse eller parallel anbringelse af mor og barn. Kommunen oplever, at en alternativ tilgang med fokus på at skræddersy en løsning, der tager afsæt i pågældendes egne ønsker, herunder at inddrage ekspertviden til at sammesætte denne særlige løsning, resulterer i stor motivation hos pågældende og gode resultater.

### Case 2: Kort beskrivelse af eksempel på indsatsforløb iværksat af kommune i hovedstadsregion



Livssituation	
Profil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Pige på 17 år</li> <li>▶ Pigen er gravid, og har ingen kontakt til barnets far.</li> </ul>
Problemstilling	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Pigen har ikke haft et kontinuerligt folkeskoleforløb, og har derfor heller ikke en afsluttende folkeskoleeksamen.</li> <li>▶ Pigen er voldsom udadreagerende.</li> <li>▶ Pigen har gennem opvæksten været udsat for omsorgssvigt.</li> <li>▶ Pigens familiemæssige relationer består af: <ul style="list-style-type: none"> <li>- mor, der er skizofren</li> <li>- mors mand, der er alkoholmisbruger, og som pigen ikke har et godt forhold til.</li> <li>- Søster, der selv har været anbragt, og som i dag er prostitueret misbruger.</li> <li>- Søsters to børn, hvoraf det ene barn er frivilligt anbragt i familiepleje, og det andet er flyttet til sin far.</li> <li>- Bror, der selv har været anbragt, og som i dag har stiftet familien.</li> </ul> </li> </ul>
Historik	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kommunen har haft kendskab til pigen siden hun som 1-årig kom til Danmark sammen med sin mor og to søskende.</li> <li>▶ Pigen har modtaget støtte fra kommunen gennem det meste af sin opvækst, og har været anbragt flere gange på forskellige anbringelsessteder, såsom plejefamilie, socialpædagogisk opholdssted og døgninstitution.</li> <li>▶ Baggrunden for anbringelse af pigen var dels moderens psykiske sygdom og manglende omsorgsevne, og dels at pigen i takt med alderen blev mere og mere voldsomt udadreagerende med blandt andet deltagelse i meget grove overfald. Desuden begynder pigen på misbrug af blandt andet alkohol, hash m.v.</li> <li>▶ Som 14-årig bliver anbringelsen af pigen ændret fra frivillig til tvangsanbringelse. Afgørelsen ankes til Ankestyrelsen, som efterfølgende stadfæster beslutning om tvangsanbringelse, herudover træffer Ankestyrelsen beslutning om, at pigen skal være tvangsanbragt til hendes fyldte 18. år.</li> <li>▶ På daværende tidspunkt er pigen anbragt på et socialpædagogisk opholdssted i Jylland, hvor hun ikke ønsker at være, og derfor kæmper for at komme væk fra ved blandt andet at kontakte folketingets ombudsmand og sultestrejke.</li> <li>▶ Grundet sagens karakter kontakter kommunen VISO, og i samarbejde med VISO, pigen og hendes mor, bliver pigen flyttet til et lærings- og udviklingsprojekt gennem Den Sociale Udviklingsfond (SUF).</li> <li>▶ Pigens ophold i lærings- og udviklingsprojektet er i perioden i årene efter på den ene side fyldt af pigens fortsatte modstand mod at være anbragt, og på den anden side er pigen godt klar over, at hun har brug for hjælp.</li> <li>▶ Der forsøges derfor mange forskellige modeller i forhold til at lave rammer omkring pigen, som fx ophold i egen bolig med tæt støtte.</li> <li>▶ De sidste par måneder af perioden sker der dog en begyndende ændring, idet pigen tilsyneladende begynder at tro på, at de kontakter og den støtte hun får gennem SUF er brugbar. Pigen begynder derfor at ville samarbejde, ligesom hun begynder at skabe relation til de mennesker, der er omkring hende.</li> <li>▶ Det er dog fortsat vanskeligt for pigen at være i kontakt med sagsbehandler og familieplejekonsulent, som hun på ingen måde har tillid til, hvilket hun ofte giver udtryk for, og i lange perioder stort set nægter at tale med.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ I slutningen af perioden, sker der en ændring i forholdet mellem pigen og kommunens sagsbehandler, hvilket blandt andet sker efter, at sagsbehandler overfor pigen forklarer, hvad baggrunden har været for de valg af anbringelser hun har været i, sætter ord på i forhold til, at nogen af de tiltag, der har været iværksat godt kunne have været anderledes, men på de tidspunkter hvor det blev gjort, var det ud fra, hvad man på daværende tidspunkt mente var det bedste for pigen. Denne snak gør, at pigen begynder at lukke sagsbehandler ind, og indgår i dialog.</li> <li>▶ Som 17-årig bliver pigen gravid, og meddeler kommunen, at hun ønsker at beholde dette barn. Kommunen overvejer, hvilken indsats der bør iværksættes.</li> </ul>
<b>Foranstaltningens karakter</b>	
Indsatsforløb	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kommunen beslutter, at pigen skal forblive anbragt i lærings- og udviklingsprojektet via SUF, og at pigen skal have sit barn med i anbringelsen.</li> <li>▶ SUF sammensætter, med udgangspunkt i meget klare krav fra handlekommune, et projekt omkring pigen og hendes nyfødte barn, med den klare målsætning at følge den lille familie tæt, herunder løbende vurderer om denne foranstaltning er bæredygtig, forsvarlig og tilgodeser pigen og hendes barn på bedste vis.</li> <li>▶ Specialaftale med opholdskommunens sundhedsplejerske, herunder hyppige besøg.</li> <li>▶ Konsulentbistand fra børnepsykiater, herunder fortsat tæt opfølgning dels i forhold til hendes egen formåen og udvikling, samt i forhold til hendes forældrekompetencer overfor hendes nyfødte barn.</li> <li>▶ Via SUF udbetales økonomiske ydelser til pigen.</li> </ul>
Mål med indsatsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ At støtte op omkring pigens fortsatte sundhed, udvikling og trivsel.</li> <li>▶ At støtte pigen i, at hun kan varetage omsorgen for sit barn, således at hun kan beholde barnet hos sig.</li> <li>▶ At kontrollere om pigen kan tage vare på omsorgen for sit barn.</li> <li>▶ At afklare om pigen er i stand til at give barnet tilstrækkelig omsorg for at sikre barnets sundhed, udvikling og trivsel, og dermed om hun kan beholde barnet hos sig på sigt.</li> </ul>
Socialfaglige overvejelser	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Udgangspunktet for beslutningen om den konkrete foranstaltning var blandt andet følgende: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pigen er tvangsanbragt til det fyldte 18. år, hvilket hun også kan være selvom hun bliver mor – skal denne ophæves? <i>En ophævelse af pigens tvangsanbringelse, vurderes ikke at ville tilgodese pigens bedste, idet det vurderes, at pigen fortsat har brug for at være anbragt – dette til trods for at hun selv bliver mor.</i></li> <li>- Skal pigen have sit barn hos sig – eller skal barnet fjernes ved fødslen?</li> <li>- Skal pigen og barnet i en mor/barn placering? <i>I forhold til en mor/barn placering – vil dette betyde en ophævelse af anbringelsen af pigen, idet en mor/barn placering ikke er en anbringelse – dette vurderes ikke at være til pigens og barns bedste.</i></li> <li>- Skal der iværksættes en parallel anbringelse af pige og barnet? <i>En parallel anbringelse ville skulle ske i en godkendt plejefamilie – det vil sige nye mennesker omkring pigen, hvilket ikke vurderes at være til pigens bedste.</i></li> <li>- Hvad ønsker pigen selv både før og efter hendes fyldte 18. år – efterværn også selv om hun er mor?</li> </ul> </li> <li>▶ Førrend kommunen træffer endelig afgørelse om, hvilken form for foranstaltning der vurderes at kunne tilgodese såvel pigen som de nyfødte barn, meddeles pigen, at det vil være nødvendigt med en psykologisk undersøgelse af hendes forældrekompetence, hvilket hun indvilliger i og gennemfører.</li> <li>▶ Den psykologiske undersøgelse viser, at pigen, på trods af sine opvækstbetingelser og de massive vanskeligheder, som pigen har haft op igennem sin opvækst, har udviklingspotentiale. Derudover konkluderer undersøgelsen, at pigen har brug for støtte, hvilket hun selv har en erkendelse af.</li> <li>▶ Pigen bliver inddraget i handlekommunens overvejelse førrend endelig stillingtagen, og havde selv følgende ønsker: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vil ikke i mor/barn placering eller i en parallel anbringelse, og begrundet dette med, at det ville være nye mennesker, som hun ikke kender.</li> <li>- Ønsker at forblive i SUF regi, og have sit barn hos sig.</li> </ul> </li> </ul>
Økonomiske overvejelser	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Det er væsentligt at gøre status på effekten af en (dyr) foranstaltning som projektet på SUF. Kommunen gik i tæt dialog med SUF omkring forventninger til ydelser, herunder om en måling af indsatsen, idet det for såvel pigen, som for det nyfødte barn var væsentligt, at der skete en udvikling.</li> <li>▶ Projektet gennem SUF er en dyr foranstaltning på ca. kr. 160.000 kr. månedlig (årlig udgift ca. kr. 1,9 mio.).</li> </ul>



<b>Evaluerings</b>	
Effekt	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Det har vist sig, at såvel pigen som barnet profiterer af projektet, og er i dag begge i god trivsel og udvikling.</li> <li>▶ Pigen har ønsket at komme i efterværn, og fortsat være anbragt efter det fyldte 18. år. Handlekommune har bevilget dette.</li> <li>▶ Pigen er nu klar til at flytte i selvstændig bolig i nærheden af hjembyen, fortsat med støtte fra lærings- og udviklingsprojektet via SUF.</li> </ul>





---

	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Pigen har fokus på egen uddannelse, og vil gerne i gang med skolegang på VUC.</li><li>▶ Pigen har taget kontakt til sin tidligere plejefamilie, som hun er begyndt at komme hos, og har spurgt om ikke de kunne tænkte sig være aflastningsfamilie for hendes eget barn, der nu er 18 måneder.</li></ul>
Perspektivering	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ En vigtig faktor som fik afgørende betydning for at indsatsforløbet lykkedes var, at handlekommune havde mod til og tro på at tænke nye løsninger. Dette til trods for pigens forhistorie, og det forløb der havde været med pigens, indtil hun blev gravid.</li><li>▶ En lige så afgørende faktor var også, at pigens blev inddraget i handlekommunens overvejelser, og gik i dialog med hende herom. Dette skabte motivation hos pigens for at indgå i og samarbejde omkring forløbet.</li></ul>

---

**Kilde:** Arbejdsgruppe nedsat i forbindelse med kortlægningen, maj 2012.

## UDBUD OG EFTERSPØRGSEL

På baggrund af kortlægningen, herunder både kommunernes besvarelser og drøftelser i arbejdsgruppen, kan det konstateres, at klassiske særforanstaltninger alene forekommer i få tilfælde. Eksempelvis forventer større kommuner i regionen<sup>7</sup> i gennemsnit, at der maksimalt kan være behov for at iværksætte en klassisk særforanstaltning 1-2 gange. Flere kommuner fremhæver således, at der er behov for at have målrettede og fleksible tilbud, der kan håndtere de særlige vilkår, rammer og ekspertise i forbindelse med klassiske særforanstaltninger. Dog vil det, grundet det meget begrænsede og varierende omfang, typisk ikke være økonomisk rentabelt for kommunerne at binde sig på et bestemt antal pladser/omfang årligt.

Desuden viser kortlægningen, at der er potentiale for at udbrede viden mellem kommunerne om, hvilke tilbud, der vil kunne løfte de mest komplekse børn/unge, som i perioder kan have behov for klassiske særforanstaltninger. Samtidig opleves der generelt et behov for systematiseret videndeling mellem kommunerne i hovedstadsregionen om de mest komplekse sager.

I forlængelse heraf påpeger nogle kommuner, at der er behov for en gennemgang af de nuværende specialiserede tilbud, så det i højere grad sikres, at der er samspil mellem de løsninger, der etableres i nærområderne og den relevante viden, som er på de specialiserede tilbud.

## RAMMERNE PÅ OMRÅDET

Et selvstændigt formål med Kommunalreformen er at skabe større nærhed i tilbuddene, større sammenhæng i ydelserne og klar og entydig ansvarsfordeling, og Barnets Reform forsøger at styrke de ikke-institutionelle anbringelsesformer, der i nogle tilfælde synes at kunne demonstrere bedre effekt. Kommunalreformens og Barnets Reforms formål kræver således fleksible kommunale løsninger. Dog oplever nogle kommuner, at godkendelsesprocedurer og tilsynsmekanismerne i Serviceloven sætter begrænsninger for kommunernes kreative løsninger.

Samtidig efterspørger nogle af hovedstadsregionens kommuner, at Serviceloven i højere grad understøtter, at indsatser på området også omfatter, at forældrene til de udsatte og handicappede børn/unge også bliver klædt på.

Flere kommuner efterspørger også, at der fra centralt hold bidrages til at udvikle gode og intuitive sagsbehandlingsredskaber til opfølgning og efterprøvning. Dette vurderes at kunne styrke kommunernes fokus på effektfulde indsatser.

Endelig fremhæver flere kommuner, som tidligere beskrevet, uhensigtsmæssigheder ved, at sociale foranstaltninger og specialundervisning er delt på to ministerier henholdsvis Social- og Integrationsministeriet og Ministeriet for Børn og Undervisning. Dette opleves blandt andet at

---

<sup>7</sup> Med undtagelse af Københavns Kommune, som grundet størrelsen, som udgangspunkt vil have en anden efterspørgsel.





medvirke til et skævt og unuanceret billede af kommunernes reelle udgifter til målgruppen. Eksempelvis bør udgifter til specialundervisning også inkluderes, og således sammen med udgifter til døgn- og/eller dagtilbud m.v. ses som én samlet udgift for de pågældende børn og unge. Kommunerne påpeger, at der alene gives statsrefusion til de udgifter, der er forbundet med døgn-/eller dagtilbud og således ikke til udgifter forbundet med specialundervisning. Dette oplever kommunerne i flere tilfælde som uhensigtsmæssig og unuanceret i forhold til kommunernes udgiftsbyrde for foranstaltninger for disse børn og unge.

## SPECIALUNDERVISNING TIL BØRN OG UNGE MED PROBLEMSKABENDE ADFÆRD

Som tidligere beskrevet berører nærværende kortlægning også i mindre omfang specialundervisningstilbud til børn og unge med problemskabende adfærd, herunder solisttilbud på specialundervisningsområdet. Opfølgning på koordination af visitation til specialundervisning m.v. varetages i hovedstadsregionen af den fælleskommunale enhed Koordinerende Funktion for Specialundervisning (KFS).

Arbejdsgruppen oplyser, at kommunerne typisk iværksætter specialundervisning i forbindelse med, at børn venter på udredning på eksempelvis børnepsykiatrisk hospital, til børn, der er udredt, men hvor der endnu ikke er fundet eller opstartet et egnet undervisningstilbud, eller når barnets undervisning er brudt sammen, og der afsøges andre foranstaltninger. Dog opleves der generelt en reduktion i bevillinger til specialskole i forhold til tidligere, da kommunerne i højere grad har fokus på inklusion i normalområdet.

Specialundervisningen kan foregå på skolen, i hjemmet eller i et andet lokale eventuelt fysisk væk fra skolen.

Ifølge arbejdsgruppen er der variation i kvaliteten af specialundervisningstilbuddene, ligesom der er stor forskel på undervisernes kompetencer, eksempelvis læreruddannet m.v.

Desuden oplyser kommunerne, at anbringelser på døgntilbud ofte sælges som pakkøløsninger med skoletilbud på tilbuddets interne skole. Dette opleves af nogle kommuner som uhensigtsmæssigt, hvis en kommune ønsker at anvende egne skoletilbud af hensyn til inklusion og nærhed. Pakkeløsningerne synes også at bevirke, at børn i døgntilbud enten kommer i intern skole eller i specialskole, selvom børnene i nogle tilfælde er egnede til at gå i almindelig folkeskole. Således foretages i nogle tilfælde en mere indgribende foranstaltning, end der opleves at være behov for. Ofte synes det også at være sådan, at specialskoletilbud også kun tilbyder pakkøløsninger, enten ved at skolen omfatter døgnophold eller fritidstilbud. Dette opleves at begrænse kommunernes fleksibilitet til at skrue indsatsen sammen med tanke på barnets/den unges behov. Fra leverandørernes side kan det dog opleves nødvendigt med pakkøløsninger for at kunne drive et rentabelt tilbud.

Desuden fremhæver flere kommuner, at de i flere tilfælde oplever at være fastlåst i forhold til at kunne stille krav til specialundervisningstilbudene. Eksempelvis synes det i nogle tilfælde svært at få specialskoler til at definere specifikt, hvordan skolerne vil skabe fremgang hos barnet, så et solisttilbud ikke bliver permanent.

Endvidere opleves det som en udfordring, at det er driftskommune, der selv fører tilsyn med undervisningen på døgntilbud m.v., hvorfor brugerkommunerne kan opleve det svært at undersøge kvaliteten af undervisningstilbuddet og at stille krav hertil.

Derudover opleves det af flere kommuner som en udfordring, at de rette specialundervisningstilbud, der passer til barnets særlige problemstillinger, i nogle tilfælde ikke findes, eller at specialundervisningstilbuddene ikke vil tilpasse sig barnets behov. Tilbuddene opleves i nogle tilfælde ikke gearret til at tage børn med massiv problemskabende adfærd. Dette



kan tvinge kommunerne ud i at anvende klassiske særforanstaltninger. Det opleves, at manglende konkurrence på området er medvirkede til, at specialundervisningstilbuddene er svære at stille krav til, hvilket blandt andet giver brugerkommunerne incitament til at etablere egne foranstaltninger.

Nogle kommuner fremhæver desuden, at det ikke i alle tilfælde opleves, at specialundervisningstilbuddene har incitament til at udvikle børnene mod inklusion. Det opleves således, at det i højere grad er i tilbuddenes interesse at beholde børnene længst muligt, da det jo er deres indtægtskilde. Desuden er det kommunernes erfaring, at børn i specialundervisning typisk fortsætter direkte i STU uden yderligere revurderinger af den unges ressourcer og behov.

Derudover oplever nogle kommuner, at det er en udfordring at få et specialundervisningstilbud til at tage et barn, der har fået stillet en diagnose, hvor der er et behandlingsbehov. Blandt andet som led heri efterspørges det, at familieinstitutioner i højere grad kobles til specialundervisningstilbuddene som eksempelvis Specialbørnehaven Spiren. Erfaringen i nogle kommuner er i den forbindelse, at der ofte ikke er tilstrækkelig sammenhæng mellem støtte til forældre og barnets undervisning, når dette varetages i adskilt regi. Således forventes det også af flere tilbud med denne kobling ville være gavnlige i forhold til forældresamarbejdet m.v.

Endelig efterspørger nogle kommuner flere specialundervisningstilbud, der er målrettet skizofrene børn, der har behov for specialundervisning uden anbringelse.

## ØVRIGE FAKTORER

Kortlægningen har desuden afdækket enkelte øvrige faktorer, som flere kommuner oplever som udfordrende i forhold til at iværksætte det rette forløb, men også faktorer, der har betydning for, at kommunerne i nogle tilfælde ser en klassisk særforanstaltning, som den eneste løsning.

Fleere kommuner oplever udfordringer i forbindelse med snitfladerne til psykiatrien og oplever blandt andet, at psykiatrien ikke vil tage unge, der er til fare for sig selv, unge med anoreksi og unge med psykiske forstyrrelser, der fortsat har et behandlingsbehov. Kommunerne må derfor finde andet tilbud, der kan holde disse unge under opsyn. Tilsvarende oplever kommunerne at skulle finde målrettede tilbud til børn/unge, der bliver udskrevet fra hospitalerne, og hvor liggetiden er blevet reduceret gennem de sidste år.

Derudover oplever flere kommuner, at psykiatrien og hospitalerne ofte efter en undersøgelse af et barn/ung udmelder en foranstaltning til forældre og i mange tilfælde konkluderer, at barnet/den unge skal anbringes i døgntilbud med intern skole. Kommunerne oplever, at psykiatrien og hospitalernes udmelding kan modarbejde kommunen, der i nogle tilfælde ud fra et helhedssyn på familien kan se andre muligheder for barnet/den unge og familien. Kommunerne mener, at psykiatrien i højere grad bør pege på behov frem for på konkrete foranstaltninger. Desuden ønsker kommunerne, at der på et tidligere tidspunkt, end det typisk er tilfælde i dag, bør være et tættere samarbejde mellem kommune og psykiatrien/hospitalerne omkring diagnosticering og behandling.

## BEHOV OG FOKUSOMRÅDER

Kortlægningen giver ikke i sig selv anledning til at udlede konkrete anbefalinger om, hvordan en klassisk særforanstaltning eller øvrige foranstaltninger målrettet børn og unge med problemskabende adfærd skal tilrettelægges for at skabe størst mulig værdi. Derimod giver kortlægningen et øget og mere nuanceret indblik i målgrupperne på området samt de foranstaltningstyper, som kommunerne har erfaringer med i forhold til de forskellige



målgrupper. Det er tydeligt, at det specialiserede børne- og ungeområde er en meget kompleks størrelse. Kommunernes tilrettelæggelse af indsatsen på området er præget af mange hensyn såsom forældretilknytning, diagnoser, sociale vanskeligheder, alderstbetingede udviklingstrin m.v. Hensyn, der stiller krav til, at løsningerne skræddersyes ud fra individuelle behov. På alle måder et uhomogent område med store forskelle i forståelse af begreber og fortolkning af de brede lovgivningsmæssige rammer, hvilket også vanskeliggøre sammenligning på tværs af kommuner, videndeling, opfølgning på resultater m.v.

Dette til trods er det alligevel muligt at identificere nogle generelle behov og fokusområder på det specialiserede børne- og ungeområde, som det anbefales at bringe ind i tilrettelæggelsen af indsatsen i de enkelte kommuner, men også i det tværkommunale samarbejde både i KKR regi og i de enkelte kommunenetværk, der er etableret på området i hovedstadsregionen. Disse behov og fokusområder er oplistet nedenfor:

- ▶ *Begrebsafklaring og en fælles forståelsesramme* omkring sociale ydelser vil som udgangspunkt kunne skabe et bedre grundlag for køb og salg af ydelser, bedre og mere målrettede opfølgninger, samt etablering af reelle vidensmiljøer på området. I den forbindelse kan der med fordel trækkes på de gode erfaringer, der er i hovedstadsregionen, med etablering af fælles sprog på specialundervisningsområdet.
- ▶ *Videndeling* om både udbud af ydelser og gode erfaringer med metoder og tiltag i komplekse sager vil gennemgående kunne bidrage til øget målretning i matchning mellem foranstaltning og barn/ung samt bedre forudsætninger for større effekt.
- ▶ *Evidensbaserede metoder* bør fortsat være i stor fokus i kommunerne. Dette vil som udgangspunkt give bedre grundlag for virkningsfulde indsatser.
- ▶ *Effekter*, og herunder udvikling og implementering af systematisk dokumentation bør fortsat være centrale fokusområder. Et væsentligt udviklingspotentiale i den forbindelse er netop, at kommunernes dokumentation på området bevæger sig op af evidenstrappen, således at der i højere grad handles ud fra dokumenteret effekt via systematiske registreringer.
- ▶ *Kommunikation, sammenhæng og koordination* mellem psykiatrien/hospitaler og kommunale indsatser bør fortsat være i fokus, således at der skabes øget klarhed over ydelser og snitflader.
- ▶ *Tværkommunalt samarbejde og koordination* omkring sikring af målrettede og fleksible tilbud, der kan håndtere de særlige vilkår, rammer og ekspertise i forbindelse med klassiske særforanstaltninger. Herunder også en vurdering af de nuværende specialiserede tilbud, så det i højere grad sikres, at der er samspil mellem de løsninger, der etableres i nærområderne og den relevante viden, som er på de specialiserede tilbud.
- ▶ *Sammenhæng mellem sociale foranstaltninger og specialundervisning* bør være i fokus, herunder klarhed over snitflader samt øget målretning i forhold til den efterspørgsel og de behov, der ses i kommunerne.
- ▶ *Gode og intuitive sagsbehandlingsredskaber til opfølgning og efterprøvning* bør efterspørges fra centralt hold. Dette vurderes at kunne styrke kommunernes fokus på effektfulde indsatser.



## METODE

Nedenfor er de metodiske tilgange til kortlægningen beskrevet, herunder afgrænsning i kortlægningens fokus, kvantitative og kvalitative metoder.

## AFGRÆNSNING

Nedenfor beskrives afgrænsningen i kortlægningens fokus, herunder definition af kortlægningens målgruppe og af foranstaltningskategorier.

### DEFINITION AF KORTLÆGNINGENS MÅLGRUPPE

Kortlægningen omfatter det specialiserede børne- og ungeområdet, det vil sige udsatte og handicappede børn (0-12 år) og unge (13-17 år). Herunder omfatter nærværende kortlægning børn og unge med *problemskabende adfærd*. Det vil sige, børn og unge hvor den udslagsgivende årsag til iværksættelse af en foranstaltning er en eller flere af følgende:

- ▶ **Afvigende adfærd:** *Viser sig blandt andet ved stor uopmærksomhed, hyperaktivitet og impulsivitet hos barnet/den unge.*
- ▶ **Udadreagerende adfærd:** *Viser sig blandt andet i form af voldelig/voldsom adfærd (eller trusler herom) rettet mod personer eller ting. Derudover kan det også give sig udslag i vedvarende råben, skrigen, spytten m.m. eller seksuelt krænkende adfærd.*
- ▶ **Selvskadende adfærd:** *Viser sig blandt andet ved, at barnet/den unge påfører sig selv skade med eller uden redskaber. Tvangshandlinger, som fx akut anoreksi, hører også under denne kategori.*
- ▶ **Selvstimulerende adfærd:** *Viser sig blandt andet ved overdreven gylpeadfærd, hyperonani, brummeadfærd og hyperventilation.*

Børn og unge med en eller flere af ovenstående adfærdsmæssige problemstillinger vil typisk også have øvrige problemstillinger såsom:

- ▶ Autismespektrum forstyrrelser og/eller ADHD
- ▶ Senhjerneskade.
- ▶ Udviklingshæmning
- ▶ Psykiatriske diagnoser
- ▶ Sociale og psykiske vanskeligheder fx kriminalitet, vold, misbrugsproblemer, voldsom omsorgssvigt, psykisk sygdom hos familie eller barn.

Ofte har børnene/de unge flere af ovenstående problematikker, og deres situation er ofte yderligere kompliceres af misbrug og/eller en dom til psykiatrisk behandling eller anbringelse.

Børn og unge, hvor den udslagsgivende årsag til iværksættelse af en foranstaltning, er barnet/den unges handicap, er som udgangspunkt ikke omfattet af kortlægningen. Det vil sige de sager, der i mange kommuner defineres som klassiske handicapsager. Et eksempel herpå er børn og unge med multihandicap.

### DEFINITION AF KORTLÆGNINGENS FORANSTALTNINGSKATEGORIER

I kortlægningen skelnes mellem tre foranstaltningskategorier henholdsvis klassiske foranstaltninger, grænsetilfælde og øvrige alternative løsninger. Nedenfor beskrives definitionen af de tre kategorier.

#### KLASSISKE SÆRFORANSTALTNINGER

En klassisk særforanstaltning betegnes i nærværende rapport som et individuelt tilrettelagt enkeltmandsprojekt for børn og unge med problemskabende adfærd. Klassiske særforanstaltninger etableres typisk for et barn/en ung, der har en så problemskabende adfærd, at der er behov for en særlig indsats. De etableres ofte med det dobbelte formål at skærme omgivelserne – de andre beboere, medarbejderne og civilsamfundet – mod det pågældende barn/ung, og samtidig muliggøre en faglig udredning og behandling af barnet/den unge, så pågældende kan få et bedre og mere værdigt liv.



Klassiske særforanstaltninger kan blandt andet være etableret på et eksisterende tilbud, i tilknytning til et eksisterende tilbud eller som selvstændigt tilbud særligt etableret til formålet. Foranstaltningstyperne under kategorien klassiske særforanstaltninger vil i mange tilfælde være organiseret med udgangspunkt i en af nedenstående modeller:

- ▶ Særforanstaltningen er en *satellit* med tilknytning til en moderinstitution men geografisk adskilt herfra.
- ▶ Særforanstaltningen er en af *flere satellitter* med tilknytning til en moderinstitution men geografisk adskilt herfra.
- ▶ Særforanstaltningen er en (eller en ud af flere) *pavillon* beliggende på samme matrikel som moderinstitution.
- ▶ Særforanstaltningen er én ud af to eller flere *afskærmede boliger* under samme tag og beliggende på samme matrikel som moderinstitution
- ▶ Særforanstaltningen er et *solisttilbud* (kan også betegnes enkeltmandsundervisning eller enkeltbarnsprojekt), hvor en elev eksempelvis er placeret på en specialskole, der er tilrettelagt med lokaliteter og personale alene beregnet for en enkelt elev.

Klassiske særforanstaltninger er desuden kendetegnet ved, at de årlige udgifter herfor ofte beløber sig op på mellem 1 og 3 mio. kr. og ofte har en personalenormering på mindst 1:1.

#### GRÆNSETILFÆLDE

Foranstaltningskategorien grænsetilfælde omfatter foranstaltninger for børn og unge med problemskabende adfærd, men hvor de iværksatte foranstaltninger ikke vurderes at kunne indgå under kategorien klassiske særforanstaltninger, men alligevel har flere ligheder hermed. Kategorien grænsetilfælde er i nærværende kortlægning defineret som foranstaltninger etableret for børn og unge med problemskabende adfærd, og som enten normeringsmæssigt og/eller udgiftsmæssigt grænser op til klassiske særforanstaltninger. Eksempelvis en normering på 0,67:1-1:1 og/eller samlede årlige udgifter per barn/ung på ca. 1 mio. kr.

Et eksempel på en foranstaltningstype under kategorien grænsetilfælde kan blandt andet være døgnanbringelser på eksisterende tilbud med massiv støtte.

#### ØVRIGE ALTERNATIVE LØSNINGER

Foranstaltningskategorien øvrige alternative løsninger omfatter foranstaltninger for børn og unge med problemskabende adfærd, men hvor de iværksatte foranstaltninger ikke vurderes at kunne indgå under kategorien klassiske særforanstaltninger eller grænsetilfælde, men hvor der alligevel er visse ligheder i forhold til målgruppen. Kategorien øvrige alternative løsninger er i nærværende kortlægning defineret som foranstaltninger etableret for børn og unge med problemskabende adfærd, som kommunerne på forskellig vis vurderer, kan betragtes som alternative og nye løsninger i forhold til tidligere anvendelse af foranstaltninger under klassiske særforanstaltninger eller grænsetilfælde.

Disse øvrige alternative løsninger defineres i nærværende undersøgelse ikke med et specifikt udgiftsniveau, da løsningerne i mange tilfælde vil være billigere end de klassiske særforanstaltninger og grænsetilfælde. En foranstaltningstype under kategorien øvrig alternative løsninger kan eksempelvis være anbringelse af en ung i egen bolig med massiv støtte- og kontaktpersonsordning.

#### KVANTITATIVE METODER

Som led i kortlægningen er der gennemført en regionsdækkende spørgeskemaundersøgelse, der består af to særskilte spørgeskemaer henholdsvis:



- ▶ 1. Spørgeskema vedrørende generelle oplysninger om foranstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd.
- ▶ 2. Spørgeskema vedrørende konkrete sager om særforanstaltninger til børn og unge.

Alle 29 kommuner i hovedstadsregionen er blevet anmodet om at besvare spørgeskema 1. *Spørgeskema vedrørende generelle oplysninger om foranstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd.*

Derimod er det alene kommuner, der på besvarestidspunktet var handlekommune for børn og unge i klassiske særforanstaltninger, der blev anmodet om at besvare spørgeskema 2. *Spørgeskema vedrørende konkrete sager om særforanstaltninger til børn og unge.* Da der er tale om et relativt begrænset antal af sager, der er omfattet af denne målgruppe, blev det vurderet ressourcemæssigt muligt for kommunerne at foretage besvarelser på sagsniveau. Det vil sige, at disse kommuner blev anmodet om at besvare ét skema per konkrete sag om et barn/ung i klassisk særforanstaltning.

Spørgeskema 2 består af to dele, henholdsvis spørgsmål om:

- ▶ den konkrete sag (sagsoplysninger)
- ▶ den konkrete særforanstaltning (særforanstaltningen).

For at øge mulighederne for at sammenligne og supplere resultaterne fra hovedstadsregionens undersøgelse af særforanstaltninger i maj 2011 tager den nærværende kvantitative kortlægning af klassiske særforanstaltninger (spørgeskema 2) udgangspunkt i de spørgsmål, som kommunerne blev stillet i maj 2011. Derudover er der tilføjet en række øvrige spørgsmål, der kan give et større vidgrundlag omkring de klassiske særforanstaltninger, som iværksættes for børn og unge i hovedstadsregionen.

Både spørgeskema 1 og 2 indeholder såvel lukkede spørgsmål med faste svarkategorier som åbne spørgsmål, hvor svarpersonen selv formulerer sine svar. I spørgeskema 1 er fordelingen af lukkede og åbne spørgsmål nogenlunde ligeligt, mens der i spørgeskema 2 er langt overvægt af lukkede spørgsmål.

#### KVALITETSSIKRING AF SPØRGESKEMAER

I forbindelse med afdækningen af området har det været tydeligt, at det specialiserede børne- og ungeområdet er præget af en flertydig forståelse af termerne på området, herunder også af begrebet særforanstaltninger. En årsag hertil er blandt andet forskelle i kultur og sagsbehandlingspraksis i de enkelte kommuner, men også at lovgivningen skaber mulighed for mange forskellige sammensætninger og fortolkninger af indholdet af de enkelte foranstaltningstyper. Tidligere undersøgelser blandt andet afdækningen i hovedstadsregionen i maj 2011 tog udgangspunkt i en udgiftsgrænse for særforanstaltningen på minimum 2 mio. kr. årligt. Efter drøftelser i den til kortlægningen nedsatte arbejdsgruppe, har det vist sig utilstrækkeligt at definere særforanstaltninger ud fra en afgrænsning på dette årlige udgiftsniveau. Arbejdsgruppen vurderer, at et priskriterie giver et skævt billede, og at denne afgrænsning er en medvirkende årsag til, at undersøgelsen i maj 2011 ikke blev fuldt dækkende for børne- og ungeområdet.

For at sikre en høj besvarelsesprocent samt så sammenlignelige og retvisende besvarelser som muligt gennemgik begge spørgeskemaer en grundigt kvalitetssikring.

Blandt andet dannede aktiviteter i arbejdsgruppen grundlag for kvalificeringen af spørgetemaerne og af det endelige spørgeskema. I samråd med arbejdsgruppen er begrebet særforanstaltninger også forsøgt nuanceret, således at det både omfatter udgiftsmæssige, normeringsmæssige samt organiserings- og indholdsmæssige faktorer.



Derudover er der foretaget en pilottest af begge spørgeskemaer i tre kommuner inden udsendelsen, således at det i højere grad kunne sikres, at form, terminologi og dataønsker blev mest hensigtsmæssig for kommunernes besvarelser.

Dette til trods er der ikke i alle tilfælde fuld overensstemmelse mellem kommunernes forståelse af termerne på området og således udgangspunkterne for deres besvarelser til kortlægningen.

## BESVARELSESSTATISTIK

27 ud af de 29 kommuner i hovedstadsregionen har besvaret spørgeskema 1 vedrørende generelle oplysninger om foranstaltninger til børn og unge med problemskabende adfærd. Halsnæs og Brøndby Kommuner har ikke besvaret spørgeskemaet. Svarprocenten er således for spørgeskema 1 på 93 procent.

Spørgeskema 2 vedrørende konkrete sager om klassiske særforanstaltninger til børn og unge er udfyldt af følgende 11 kommuner, der samlet set har indberette oplysninger om 25 konkrete sager:

**Oversigt 2: Fordelingen af de konkrete sager på kommuner og antal indberettede sager**

Kommune	Kommunestørrelse	Geografisk placering	Antal indberettede sager
Allerød Kommune	Små kommuner	Midt	3
Bornholms Kommune	Små kommuner	Hovedstadsområdet, Amager og øer	1
Gentofte Kommune	Store kommuner	Midt	2
Glostrup Kommune	Små kommuner	Syd	1
Helsingør Kommune	Store kommuner	Nord	2
Hvidovre Kommune	Store kommuner	Syd	2
Hørsholm Kommune	Små kommuner	Nord	2
Københavns Kommune	Store kommuner	Hovedstadsområdet, Amager og øer	8
Lyngby-Taarbæk Kommune	Store kommuner	Midt	1
Rudersdal Kommune	Store kommuner	Midt	2
Furesø Kommune	Mellemstore kommuner	Midt	1

**Kilde:** Kommunale indberetninger om børn og unge i klassiske særforanstaltninger, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, maj 2012

Dog har Lyngby-Taarbæk Kommune i spørgeskema 1 angivet, at kommunen har 2 sager, hvor et barn eller en ung modtager en klassisk særforanstaltning, mens kommunen alene har indberettet oplysninger om én konkret sag på spørgeskema 2. Tages der udgangspunkt i Lyngby-Taarbæk Kommunes angivelse i spørgeskema 1, mangler der en besvarelse, og derfor er svarprocenten for spørgeskema 2 således på 96 procent.

## DATABEHANDLING

Alle lukkede spørgsmål i de to spørgeskemaer fungerer i analysen som kvantitative data, og er i analysen blevet krydset med baggrundsvariable, der grupperer kommunerne i kategorier ud fra forskellige karakteristika og herved bidrager til at identificere særtræk og forskelle i kommunernes indsats overfor børn og unge med problemskabende adfærd. I oversigten nedenfor er de valgte baggrundsvariablene beskrevet, ligesom fordelingen af kommunerne på de forskellige kategorier under baggrundsvariablene.





**Oversigt 3: Fordelingen af kommuner i forhold til kategorierne under de valgte baggrundsvariable**

Baggrundsvariabel	Beskrivelse	Kategorisering	Kommuner
Kommunestørrelse	Kommunestørrelse er opgjort som antal indbyggere i en kommune.	1. Små kommuner (30.000 indbyggere og derunder)	Allerød, Albertslund, Dragør Hørsholm, Ishøj, Glostrup, Herlev, Vallensbæk Kommuner
		2. Mellemstore kommuner (30.000-50.000 indbyggere)	Bornholms, Egedal, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Hillerød, Høje-Taastrup, Tårnby, Ballerup, Brøndby, Rødovre Kommuner (Halsnæs og Brøndby har ikke besvaret til kortlægningen)
		3. Store kommuner (50.000 indbyggere og derover)	Helsingør, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal, Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Hvidovre, Københavns Kommuner
Geografisk placering	Geografisk placering er til dels opgjort med udgangspunkt i de 6 netværk, der er etableret som frivilligt forpligtende netværkssamarbejde i regi af den Koordinerende Funktion for Specialundervisning (KFS), og til dels i forhold til kommunernes geografiske nærhed til hinanden.	1. Nord (netværk 1 + 2)	Hørsholm, Fredensborg, Frederikssund, Gribskov, Halsnæs, Hillerød, Helsingør Kommuner (Halsnæs har ikke besvaret til kortlægningen)
		2. Midt (netværk 3 + 4 eksklusiv Frederiksberg)	Allerød, Herlev, Egedal, Furesø, Ballerup, Lyngby- Taarbæk, Rudersdal, Gentofte, Gladsaxe Kommuner
		3. Syd (netværk 6 eksklusiv Tårnby og Dragør)	Albertslund, Ishøj, Glostrup, Vallensbæk, Høje-Taastrup, Brøndby, Rødovre, Hvidovre Kommuner (Brøndby har ikke besvaret til kortlægningen)
		4. Hovedstadsområdet, Amager og øer (netværk 7 + 8 inklusiv Frederiksberg, Tårnby og Dragør)	Dragør, Bornholms, Tårnby, Frederiksberg, Københavns Kommuner

De åbne spørgsmål i spørgeskemaerne fungerer i analysen som kvalitative data, der understøtter og uddyber de kvantitative data i form af beskrivende eksempler m.v. fra kommunerne.

## KVALITATIVE METODER

For at øge videndelingen på tværs af de 29 kommuner i hovedstadsregionen om udfordringer, praksis, erfaringer og resultater omkring indsatser overfor børn og unge med problemskabende adfærd, er der desuden foretaget en kvalitativ afdækning af området.

De kvalitative afdækninger omfatter blandt andet kommunernes beskrivelser i besvarelserne af de åbne spørgsmål i spørgeskema 1 og 2. Derudover er der som led i kortlægningen nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra fem udvalgte kommuner henholdsvis Ballerup, Fredensborg, Gladsaxe, Halsnæs og Hvidovre Kommuner. Arbejdsgruppens deltagere fremgår af nedenstående oversigt.

**Oversigt 4: Arbejdsgruppens deltagere**

Kommune	Deltager	Funktion
Ballerup	Flemming Olsen	Ressourcechef
Ballerup	Birte Anderson	Leder handicap og specialområdet
Fredensborg	Marianne Søderberg	Faglige leder
Fredensborg	Christina Schjønning Holm	Faglige leder
Gladsaxe	Camilla Siv Hansen	Socialrådgiver
Gladsaxe	Tinne Raaholt	Socialfaglig konsulent
Halsnæs	Jan Dehn	Familiechef
Halsnæs	Pia Janni Nielsen	Leder af familieafdelingen
Hvidovre	Heidi Hviid	Udviklingskonsulent
Hvidovre	Lisbeth Holager	Konsulent





Arbejdsgruppen er blandt andet indgået i afdækningen af erfaringer og resultater (bedste praksis), hvorfor kommunerne er udvalgt ud fra en række kriterier, der også kan sikre en vis repræsentativitet. Kommunerne er udvalgt af Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse ud fra kriterier som:

- ▶ Gode erfaringer og resultater med klassiske særforanstaltninger
- ▶ Gode erfaringer og resultater med organiseringen af området
- ▶ Kommunestørrelse
- ▶ Geografisk placering.

Ud over den løbende sparring, har arbejdsgruppen deltaget i følgende kvalitative aktiviteter:

- ▶ Erfaringsindsamlings-seminarer (tværkommunal fokusgruppe)
- ▶ Fremtids-workshop (tværkommunal halvdags-workshop)
- ▶ Case-beskrivelser af best practise (projektkommunerne udarbejder konkrete case-beskrivelser, der illustrerer eksempler på indsatser overfor børn og unge med problemskabende adfærd).

De kvalitative aktiviteter skal belyse erfaringer og problemstillinger forbundet med indsatser målrettet børn og unge med problemskabende adfærd, herunder med etablering og drift af klassiske særforanstaltninger.