



2016-58

## Sondring mellem forebyggende indsatser og særlige foranstaltninger over for børn og unge (servicelovens § 11 og § 52)

11. november 2016

*Efter at have modtaget to anonyme henvendelser om forhold i Børne- og Familieservice rejste ombudsmanden en sag over for Haderslev Kommune. De anonyme henvendelser handlede for det første om omfanget af kommunens forebyggende indsatser over for børn, unge og familier efter servicelovens § 11, stk. 3. Der stod, at kommunens tre rådgivende teams i et stort antal tunge sager havde arbejdet med forebyggende indsatser i "månedes og år" uden at iværksætte børnefaglige undersøgelser og udarbejde handleplaner. For det andet blev det oplyst, at der hos kommunens undersøgelsesteam var meget lang sagsbehandlingstid på børnefaglige undersøgelser efter servicelovens § 50.*

Forvaltningsret  
25.9

*Ombudsmanden redegjorde for servicelovens § 11, stk. 3, om forebyggende indsatser og § 52 om særlige foranstaltninger. § 11 er en egentlig forebyggelsesparagraf, hvis målgruppe er børn og unge med afgrænsede problemstillinger, mens målgruppen for § 52 er børn og unge med så komplekse problemstillinger, at der er behov for en børnefaglig undersøgelse for at afdække behovet for særlige foranstaltninger.*

*På baggrund af oplysninger fra Haderslev Kommune kritiserede ombudsmanden, at kommunen havde anvendt forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3, over for børn og unge i en række tilfælde, hvor kommunen burde have truffet en afgørelse om at iværksætte foreløbig støtte efter servicelovens § 52, stk. 2, jf. stk. 3. Ombudsmanden foretog sig imidlertid ikke mere vedrørende spørgsmålet om den tidsmæssige udstrækning af de forebyggende indsatser efter oplysninger om organisatoriske ændringer i Haderslev Kommune.*

*Ombudsmanden udtalte desuden, at det efter hans opfattelse var meget kritisk, at sagsbehandlingstiden for børnefaglige undersøgelser i perioder i 2013-15 oversteg servicelovens frist på 4 måneder i mere end halvdelen af sagerne. Ombudsmanden bad derefter Haderslev Kommune om nærmere oplysninger om sagsbehandlingstiden for børnefaglige undersøgelser i 2016.*

(Sag nr. 14/04768)

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Herunder gengives ombudsmandens redegørelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

### 1. Sagens baggrund

Den 6. november 2014 modtog jeg to kortfattede anonyme henvendelser om forhold i Børne- og Familieservice i Haderslev Kommune.

Det blev oplyst, at der i de tre teams, som varetager kommunens forebyggende indsats over for børn, unge og familier efter servicelovens § 11, stk. 3, var et stort antal tunge børne- og familiesager, hvor der havde været arbejdet med en forebyggende indsats i meget lang tid ("månedes og år" op til flere år"), uden at der var iværksat børnefaglige undersøgelser og udarbejdet handlingsplaner.

Det blev endvidere oplyst, at der i Haderslev Kommunes undersøgelsesteam var en lang venteliste på at få udarbejdet en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50, og at der typisk kunne gå op til mere end et år fra tidspunktet for afgørelse om iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse, til undersøgelsen forelå.

På baggrund af oplysningerne i de anonyme henvendelser besluttede jeg at rejse en sag over for Haderslev Kommune i medfør af ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Jeg bad derfor i brev af 17. november 2014 Haderslev Kommune om en udtalelse i anledning af de to henvendelser.

Haderslev Kommune sendte mig en udtalelse den 8. januar 2015, og i brev af 5. februar 2015 bad jeg kommunen om en række supplerende oplysninger. Haderslev Kommune svarede i brev af 16. marts 2015.

Jeg beklager, at min afsluttende behandling af sagen er trukket ud. Det skyldes det store antal sager, der er og har været til behandling ved Folketingets Ombudsmand.

De to anonyme henvendelser, som jeg modtog, kan læses i afsnittet "Sagsfremstilling" sidst i redegørelsen, hvor også mine breve af 17. november 2014 og 5. februar 2015 til Haderslev Kommune og kommunens udtalelser af 8. januar og 16. marts 2015 er gengivet.

### 2. Afgrænsning af min undersøgelse

På baggrund af oplysningerne i de to anonyme henvendelser bad jeg i min høring af 17. november 2014 Haderslev Kommune om en redegørelse om følgende tre forhold:

- 1) kommunens forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3, og afgrænsningen af de forebyggende indsatser i forhold til foranstaltninger efter servicelovens kapitel 11,
- 2) kommunens børnefaglige undersøgelser efter servicelovens § 50, og
- 3) kommunens behandling og registrering af underretninger efter servicelovens § 155.

Som svar på min høring vedrørende det sidstnævnte forhold har Haderslev Kommune redegjort detaljeret for kommunens procedurer for behandling og registrering af underretninger.

Kommunen har bl.a. oplyst, at alle underretninger tilgår Familierådgivningen, hvor de registreres og formidles til videre sagsbehandling. En daglig akutvagt i Familierådgivningen sørger for, at der tages stilling til alle underretninger inden for 24 timer, og vurderer, om der er behov for en akut indsats. Uden for rådhusets åbningstid varetages funktionen af den sociale bagvagt.

Familierådgivningens administration registrerer straks ved modtagelsen underretningen i det elektroniske sagsbehandlingssystem DUBU, som automatisk genererer advis'er, der skal sikre korrekt opfølgning. Herudover registrerer administrationen løbende en række data om underretningerne i et regneark til brug for ledelsesinformation.

Haderslev Kommune har sammenfattende anført, at kommunen foretager rettidig, systematisk og central registrering af underretningerne i den enkelte sag til brug for sagsbehandlingen og i et administrativt dokument til brug for ledelsesmæssig og politisk opfølgning. Kommunen har endvidere anført, at der er fastlagt en procedure, som sikrer, at alle underretninger vurderes inden for 24 timer, og at der iværksættes akutte foranstaltninger, hvis der er behov for det. Det er derfor Haderslev Kommunes opfattelse, at kommunen opfylder de lovgivningsmæssige krav i servicelovens § 155.

Haderslev Kommunes redegørelse om kommunens behandling og registrering af underretninger giver mig ikke anledning til at foretage mig yderligere.

Jeg har derfor valgt at koncentrere min undersøgelse og denne redegørelse om de to første forhold, der er nævnt ovenfor.

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Mine konklusioner i sagen er kort gengivet under pkt. 3 nedenfor.

Spørgsmålet om den tidsmæssige udstrækning af Haderslev Kommunes forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3, og afgrænsningen af de forebyggende indsatser i forhold til foranstaltninger efter servicelovens kapitel 11 behandles under pkt. 4 nedenfor.

Spørgsmålet om sagsbehandlingstiden i forbindelse med Haderslev Kommunes børnefaglige undersøgelser efter servicelovens § 50 og kommunens anvendelse af eksterne konsulenter behandles under pkt. 5 nedenfor.

### 3. Sagens konklusioner

Min gennemgang af sagen har givet anledning til følgende konklusioner:

#### 3.1. Den tidsmæssige udstrækning af forebyggende indsatser efter servicelovens § 11

På baggrund af Haderslev Kommunes oplysninger må jeg lægge til grund, at kommunen har anvendt forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3, over for børn og unge i en række tilfælde, hvor kommunen burde have truffet afgørelse om at iværksætte foreløbig støtte efter servicelovens § 52, stk. 2.

Det er efter min opfattelse kritisabelt, at der er sket en tidsmæssig udstrækning af de forebyggende indsatser i tilfælde, hvor der burde have været iværksat en foreløbig foranstaltning efter servicelovens § 52, stk. 2, jf. stk. 3.

Ved min vurdering har jeg inddraget, at borgeren først har adgang til at klage til Ankestyrelsen, når der er truffet en egentlig afgørelse efter servicelovens § 52, stk. 2, jf. stk. 3, men ikke, så længe hjælpen ydes som et tilbud om en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, stk. 3.

På baggrund af Haderslev Kommunes oplysninger om ændrede organisatoriske forhold og en ændret opgavefordeling mellem Det rådgivende team og Familierådgivningen har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet om den tidsmæssige udstrækning af de forebyggende indsatser.

Jeg henviser til pkt. 4.4.3.2 nedenfor.

#### 3.2. Sagsbehandlingstiden i børnefaglige undersøgelser

Det er efter min opfattelse meget kritisabelt, at sagsbehandlingstiden ved udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser i de i sagen omhandlede perioder i mere end halvdelen af sagerne oversteg servicelovens frist på 4 måneder.

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

På baggrund af Haderslev Kommunes oplysninger i udtalelsen af 16. marts 2015 om den forventede afslutning af de børnefaglige undersøgelser, som fremgik af kommunens opgørelse pr. 17. december 2014, har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende sagsbehandlingstiden for børnefaglige undersøgelser i perioden fra 1. juli 2013 frem til april 2015.

Jeg beder imidlertid Haderslev Kommune om at oplyse mig om status på nuværende tidspunkt med hensyn til sagsbehandlingstiden for udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser.

Jeg beder således om at få oplyst den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnefaglige undersøgelser i perioden fra den 1. januar 2016 til den 31. december 2016. Jeg beder også om at få oplyst, hvor mange procent af de børnefaglige undersøgelser der er blevet afsluttet inden for 4-månedersfristen i den nævnte periode.

Jeg beder om at modtage oplysningerne fra Haderslev Kommune **senest den 20. februar 2017**.

Jeg henviser til pkt. 5.3.2 og pkt. 5.3.3 nedenfor.

### **3.3. Brug af eksterne konsulenter**

Jeg mener ikke, at jeg har tilstrækkeligt med oplysninger til at konkludere, om de eksterne leverandørers bistand til Haderslev Kommune i forbindelse med udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser var i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper om delegation af myndighedsudøvelse til private.

Det fremgår af sagen, at Haderslev Kommunes brug af de eksterne leverandører til udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser ophørte i foråret 2015.

Haderslev Kommune har oplyst, at det er kommunens klare intention, at alle børnefaglige undersøgelser fremover skal udarbejdes internt. Kommunen har samtidig tilkendegivet, at hvis det i en eventuel fremtidig spidsbelastningssituation bliver nødvendigt at købe ekstern bistand til udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser, vil det være en forudsætning, at opgaven er klart defineret, og at undersøgelserne kan udarbejdes inden for servicelovens tidsfrist.

På den baggrund foretager jeg mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om kommunens delegation af børnefaglige undersøgelser til private.

Jeg henviser til pkt. 5.5.3 nedenfor.

I det følgende vil jeg redegøre nærmere for baggrunden for resultatet af min undersøgelse.

### 4. Forebyggende indsats efter servicelovens § 11/foranstaltninger efter servicelovens kap. 11

#### 4.1. Servicelovens regler om en forebyggende indsats over for børn, unge og forældre (§ 11)

Reglerne om en forebyggende indsats over for børn, unge og forældre findes i servicelovens § 11. Bestemmelserne i stk. 1-3 har følgende ordlyd:

”§ 11. Kommunalbestyrelsen skal tilrettelægge en indsats, der sikrer sammenhæng mellem kommunens generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal som led i det tidlige forebyggende arbejde sørge for, at forældre med børn og unge eller andre, der faktisk sørger for et barn eller en ung, kan få en gratis familieorienteret rådgivning til løsning af vanskeligheder i familien. Kommunalbestyrelsen er forpligtet til ved opsøgende arbejde at tilbyde denne rådgivning til enhver, som på grund af særlige forhold må antages at have behov for det. Tilbuddet om rådgivning skal også omfatte vordende forældre. Såvel forældre som børn og unge, der alene søger rådgivning, skal kunne modtage denne anonymt og som et åbent tilbud.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde en forebyggende indsats til barnet, den unge eller familien, når det vurderes, at støtte efter nr. 1-4 kan imødekomme barnets eller den unges behov. Kommunalbestyrelsen kan tilbyde følgende forebyggende indsatser:

- 1) Konsulentbistand, herunder familierettede indsatser.
- 2) Netværks- eller samtalegrupper.
- 3) Rådgivning om familieplanlægning.
- 4) Andre indsatser, der har til formål at forebygge et barns eller en ungs eller familiens vanskeligheder.”

De ovenfor citerede bestemmelser blev indsat i serviceloven ved lov nr. 576 om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder af 10. juni 2014 (En tidlig forebyggende indsats m.v.). I lovforslagets almindelige bemærkninger er der bl.a. anført følgende om formålet med lovændringen:

”1. *Indledning og baggrund*

...

Formålet med lovforslaget er at styrke den tidlige og forebyggende indsats i kommunerne. Lovændringen er en tydeliggørelse af serviceloven § 11 som en egentlig forebyggelsesparagraf, som skal medvirke til at mindske afstanden mellem kommunens generelle indsatser og de ind-

satser, som tilbydes til børn og unge med et særligt behov for støtte. Samtidig skal ændringen understrege vigtigheden af at gribe tidligt ind, så man undgår, at barnets, den unges eller familiens problemer vokser sig så store, at de både bliver vanskelige og dyre at løse.

...

### *2.1.2. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds overvejelser bag forslaget*

#### *2.1.2.1. Kommunalbestyrelsens ansvar for at tilrettelægge en tidlig og forebyggende indsats*

Der er behov for en tidlig forebyggende indsats over for børn og unge og deres familier i kommunerne, da forskning peger på, at en forebyggende indsats gavner børnene og deres familier i det lange løb. Ved at sætte målrettet og forebyggende ind kan det undgås, at et barns eller en ungs problemer vokser sig store og vil nødvendiggøre en mere indgribende indsats efter servicelovens kapitel 11. Det skal derfor tydeliggøres, at kommunalbestyrelsen har et ansvar for at tilrettelægge en indsats med det formål at sikre en sammenhæng mellem kommunens generelle forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte. Det følger således allerede i dag af § 19, stk. 2, at kommunalbestyrelsen skal udarbejde en sammenhængende børnepolitik netop med det formål at sikre sammenhængen mellem det generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte. Det bemærkes, at der med 'børn med behov for særlig støtte' forstås både børn med sociale problemer samt børn med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne."

I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser (til § 1, nr. 2) er der bl.a. anført følgende om de forebyggende indsatser:

"I forslaget til § 11, stk. 3, oplistes en række indsatser, der kan iværksættes, når et barn eller en ung har behov for særlig støtte. Formålet med indsatserne efter § 11, stk. 3, er at sætte tidligt ind over for et barns eller en ungs problemer med henblik på at forebygge, at problemerne vokser sig store. Som det fremgår af bestemmelsen, er kommunen forpligtet til at tilbyde en forebyggende indsats til barnet, den unge eller familien, når det vurderes, at barnet eller den unge har behov for særlig støtte, og det samtidig vurderes, at støtte efter bestemmelsen kan imødekomme barnets eller den unges behov.

Bestemmelsen indeholder ikke en forpligtelse for kommunerne til at tilbyde de i bestemmelsen oplistede indsatstyper. Kommunen kan således

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

selv vælge, hvilke forebyggende indsatser, der generelt tilbydes i kommunen, ligesom kommunen selv vurderer, hvilken indsats, der er formålstjenlig i forhold til et konkret barn eller en konkret ung. (...)”

Jeg henviser til forslaget til lov nr. 576 af 10. juni 2014, lovforslag nr. L 168 af 26. marts 2014 til lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.), Folketingstidende 2013-14, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1 og pkt. 2.1.2.1, og bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 2.

Serviceovens § 11, stk. 3, omfatter efter sin ordlyd forebyggende indsatser som konsulentbistand, herunder familierettede indsatser, netværks- eller samtalegrupper, rådgivning om familieplanlægning og andre indsatser, der har til formål at forebygge et barns eller en ungs eller familiens vanskeligheder.

Om den konsulentbistand, der kan tilbydes efter serviceovens § 11, stk. 3, er der bl.a. anført følgende i de almindelige bemærkninger til det ovenfor nævnte lovforslag (jf. pkt. 2.1.1 Gældende ret):

”Hvis det viser sig, at den familieorienterede rådgivning efter § 11, stk. 1 og 2, ikke er tilstrækkelig, men at der derimod er behov for et længerevarende og mere konkret rådgivningstilbud, har kommunalbestyrelsen pligt til at tilbyde konsulentbistand efter § 11, stk. 3. Konsulentbistand efter stk. 3, forudsætter, at konsulentbistanden er af væsentlig betydning for et barns eller en ungs særlige behov for støtte og kan vedrøre mere konkrete emner som samlivsproblemer, opdragelsesproblemer, sociale eller psykiske problemer eller kriminalitet. Konsulentbistand efter § 11, stk. 3, rækker således ud over formålet med den almindelige familieorienterede rådgivning, men retter sig dog som udgangspunkt ikke mod problemer, der er så store, at der er behov for særlige foranstaltninger efter kapitel 11 om særlig støtte til børn og unge.”

I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser er der bl.a. anført følgende om konsulentbistand (jf. bemærkningerne til § 1, nr. 2):

”(...) Den foreslåede bestemmelse viderefører bl.a. muligheden efter den nuværende § 11, stk. 3, for at tilbyde konsulentbistand og rådgivning om familieplanlægning. Som det blandt andet fremgår af de særlige bemærkninger til § 1 i L 178 (Folketingssamling 2009-10), kan konsulentbistand ydes til forældre og børn og unge, som har behov for et længerevarende og mere konkret rådgivningstilbud, end hvad der kan ydes som rådgivning efter § 11, stk. 2. Rådgivningen kan således i højere grad målrettes de konkrete problemer, der søges om hjælp til, og der kan ydes støtte over en længerevarende periode, hvis der er behov herfor. Konsulentbistand forudsætter, at ydelsen er af væsentlig betydning for et barns



## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

eller en ungs særlige behov for støtte, og kan tilbydes i det tilfælde, hvor det antages, at bistanden er relevant i forhold til at løse konkrete, afgrænsede problemstillinger, som giver sig udslag i et særligt støttebehov hos barnet eller den unge. Som det fremgår, er der blot tale om en vide-reført bestemmelse. Der foretages derfor ingen indholdsmæssige ændringer i forhold til gældende ret.”

Efter bestemmelsen i § 11, stk. 3, nr. 4, kan en kommune tilbyde ”andre indsatser”, der har et forebyggende sigte. Herom er der anført følgende i bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i det nævnte lovforslag (jf. bemærkningerne til § 1, nr. 2):

”Det foreslås herudover, at kommunalbestyrelsen ud over de nævnte typer af forebyggende indsatser i nr. 1-3, kan iværksætte en anden indsats, der har et forebyggende sigte, jf. nr. 4. Det kan eksempelvis være rådgivning om et barns eller en ungs fritidsaktiviteter. Hensigten er at give kommunerne så vide rammer som muligt i forhold til den forebyggende indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte og deres familier og samtidig give kommunerne mulighed for at iværksætte indsatser, der ikke er nævnt i bestemmelsen. Det er i den forbindelse afgørende, at den valgte forebyggende indsats er sagligt begrundet.”

Det fremgår af de ovenfor citerede forarbejder til servicelovens § 11, stk. 3, at opregningen af forebyggende indsatser i bestemmelsen ikke er udtømmende, men at der er tale om eksempler på mulige forebyggende indsatser, som kommunen kan tilbyde og sætte i værk.

En kommune kan således efter servicelovens § 11, stk. 3 – inden for vide rammer – selv vælge, hvilke forebyggende indsatser der generelt tilbydes i kommunen. I forhold til et konkret barn eller en konkret ung med behov for særlig støtte skal kommunen vurdere, hvilken af de forebyggende indsatser der er formålstjenlig og sagligt begrundet.

Når en kommune tilbyder og iværksætter en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, stk. 3, træffes der ikke en forvaltningsretlig afgørelse. Dette fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til bestemmelsen.

Jeg henviser til bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i det ovenfor nævnte lovforslag. Her er anført følgende (jf. bemærkningerne til § 1, nr. 2):

”Der træffes ikke afgørelse om iværksættelse af forebyggende indsatser efter den foreslåede § 11, stk. 3, og der er dermed heller ikke adgang til at klage over tilbuddet. En forebyggende indsats efter § 11, stk. 3, forudsætter heller ikke udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse efter lovens § 50 eller udarbejdelse af en handleplan efter § 140. (...)”

Når der ikke er tale om en forvaltningsretlig afgørelse i forbindelse med en kommunes tilbud om en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, stk. 3, betyder det, at der ikke er adgang til at klage til Ankestyrelsen over indsatsen. Det er således efter servicelovens § 166 kun de "afgørelser", som kommunalbestyrelsen træffer efter loven, der kan indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

### **4.2. Servicelovens regler om iværksættelse af foranstaltninger over for børn og unge (§ 52)**

Reglerne om iværksættelse af foranstaltninger over for børn og unge findes i servicelovens § 52. Bestemmelserne i stk. 1-3 har følgende ordlyd:

**”§ 52.** Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om foranstaltninger efter stk. 3, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte. Kommunalbestyrelsen skal vælge den eller de foranstaltninger, som bedst kan løse de problemer og behov, der er afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse efter § 50. Afgørelsen træffes med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, jf. dog §§ 56, 57 a, 57 b og 58, § 68, stk. 2 og 3, og § 68 a. En afgørelse efter stk. 3, nr. 7, kræver tillige samtykke fra den unge, der er fyldt 15 år.

*Stk. 2.* Støtte efter stk. 3 kan kun iværksættes efter gennemførelse af en børnefaglig undersøgelse, jf. § 50. Hvis særlige forhold taler herfor, kan der dog iværksættes foreløbig eller akut støtte efter stk. 3 sideløbende med undersøgelsen.

*Stk. 3.* Kommunalbestyrelsen kan iværksætte hjælp inden for følgende typer af tilbud:

- 1) Ophold i dagtilbud, fritidshjem, ungdomsklub, uddannelsessted el.lign.
- 2) Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet.
- 3) Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer.
- 4) Døgnophold, jf. § 55, for både forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge og andre medlemmer af familien i en plejefamilie, i en kommunal plejefamilie, på et godkendt opholdssted eller på en døgninstitution, jf. § 66, stk. 1, nr. 1, 2, 5 og 6, eller i et botilbud, jf. § 107.
- 5) Aflastningsordning, jf. § 55, i en plejefamilie, kommunal plejefamilie eller netværksplejefamilie eller på et opholdssted eller en døgninstitution, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-3, 5 og 6.
- 6) Udpegning af en fast kontaktperson for barnet eller den unge eller for hele familien.
- 7) Anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet på et anbringelsessted, jf. § 66.

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

- 8) Formidling af praktiktilbud hos en offentlig eller privat arbejdsgiver for den unge og i den forbindelse udbetaling af godtgørelse til den unge.
- 9) Anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte.”

Som det fremgår af § 52, stk. 1, 1. pkt., skal kommunen træffe afgørelse om foranstaltninger efter stk. 3, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte.

Serviceovens § 52, stk. 3, omfatter en række meget forskellige typer af foranstaltninger, som spænder fra rådgivning (§ 52, stk. 3, nr. 9) til den mest indgribende form for foranstaltning – anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet på et anbringelsessted (§ 53, stk. 3, nr. 7).

Opregningen af foranstaltningstyper i § 52, stk. 3, er ikke udtømmende. Kommunen kan efter § 52, stk. 3, nr. 9, træffe afgørelse om at yde anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling eller praktisk og pædagogisk støtte.

En afgørelse om en foranstaltning efter serviceovens § 52, stk. 3, kan kun iværksættes efter gennemførelse af en børnefaglig undersøgelse, og inden der træffes afgørelse om en foranstaltning, skal kommunen udarbejde en handleplan, som tager udgangspunkt i den børnefaglige undersøgelse. Det fremgår af serviceovens § 52, stk. 2, og § 140, stk. 1 og 3.

Kommunen skal vælge den eller de foranstaltninger, som bedst kan løse de problemer og behov, der er afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse efter § 50. Det fremgår af serviceovens § 52, stk. 1, 2. pkt.

Denne passus blev indføjet i serviceovens § 52 i forbindelse med Barnets Reform. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der anført følgende herom:

”Det foreslås at præcisere, at kommunalbestyrelsen skal vælge en foranstaltning, som må forventes at kunne imødekomme barnets behov på tilstrækkelig vis og som må anses som værende mest formålstjenlig for barnets eller den unges tarv. Den nye bestemmelse understreger, at kommunen altid skal vælge den foranstaltning, der er nødvendig og tilstrækkelig for at sikre, at barnet eller den unge får den hjælp, der reelt er behov for. Kommunen skal således ikke etablere den mindst indgribende foranstaltning, hvis barnet har behov for et mere omfattende tiltag, da det ikke er hensigtsmæssigt at etablere en foranstaltning, som på lang sigt ikke afhjælper barnet eller den unges problem. Det betyder, at der f.eks. kan iværksættes en anbringelse, hvis dette vurderes bedst at kunne løse barnets problem. Det forvaltningsretlige princip, om at foranstaltningen

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

skal være proportionel med formålet, vil stadig være gældende.

Formålet med lovforslaget er at sikre, at der vælges den rette foranstaltning til at løse barnets eller den unges problemer, og at der tages nøje hensyn til, om den valgte foranstaltning vil medføre den virkning, der er planlagt.”

Jeg henviser til forslaget til lov nr. 628 af 11. juni 2010, lovforslag nr. L 178 af 24. marts 2010 til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform), Folketingstidende 2009-10, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 3.4.1.3.

Om valg af foranstaltning er der i det nævnte lovforslags bemærkninger til de enkelte bestemmelser anført følgende (jf. bemærkningerne til § 1, nr. 18):

”Efter den gældende formulering af lovens § 52, stk. 2, skal kommunalbestyrelsen ved valg af foranstaltning i den konkrete sag altid vælge den eller de mindst indgribende foranstaltninger, som kan opfylde de behov for støtte hos barnet eller den unge, der er afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse. Formuleringen illustrerer, at proportionalitetsprincippet er et særligt vigtigt princip at tage i anvendelse i børnesager, fordi de mulige foranstaltninger kan være indgribende for både børn, unge og forældre. Princippet er som forvaltningsretligt grundprincip gældende, uanset om det står udtrykkeligt i lovtæksten.

Det foreslås, at der om valg af foranstaltning i stedet kommer til at stå i § 52, stk. 1, at kommunalbestyrelsen altid skal vælge en foranstaltning, som må forventes at kunne imødekomme de problemer og behov hos barnet eller den unge, som er afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse. Ændringen afspejler den forvaltningsretlige grundsætning om egnethed, hvorefter en foranstaltning altid skal være egnet til at løse det formål, den skal opfylde. Kommunalbestyrelsen bør således sikre, at afgørelsen som middel er egnet til at opnå målet.

Samlet set betyder det, at en afgørelse om iværksættelse af en foranstaltning ikke bør være så lidt indgribende, at den ikke er tilstrækkelig til at opnå målet, eller at den senere viser sig ikke at have effekt. Samtidig bør det altid sikres, at foranstaltningen ikke er så indgribende, at den har større bivirkninger end fordele for barnet eller den unge. Der er således tale om, at sagsbehandleren i de enkelte tilfælde nøje må overveje balancen imellem disse forvaltningsretlige og faglige hensyn. Forslaget understreger dermed betydningen af, at den valgte foranstaltning træffes på grundlag af en grundig vurdering af barnet eller den unge og familiens situation og konkrete problemer, samt de deraf afledte behov for støtte.”

Kommunens afgørelse om valg af foranstaltning eller afgørelse om afslag på at iværksætte en foranstaltning kan indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (jf. servicelovens § 166). Klageberettiget er forældremyndighedsindehaveren og barnet eller den unge, der er fyldt 12 år (jf. servicelovens § 167).

### **4.3. Afgrænsningen af servicelovens § 11, stk. 3, i forhold til § 52, stk. 3**

Om anvendelsesområdet for en indsats efter § 11, stk. 3, i forhold til en foranstaltning efter servicelovens § 52, stk. 3, er der i bemærkningerne til forslaget til lov nr. 576 af 10. juni 2014, lovforslag nr. L 168 af 26. marts 2014 til lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.), Folketingstidende 2013-14, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.2.2 anført følgende:

”...

De nuværende formuleringer af §§ 11, stk. 3, og 52, stk. 3, skaber usikkerhed om, hvornår den ene bestemmelse finder anvendelse frem for den anden, og der har i flere kommuner været forvirring herom. Som det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 628 af 11. juni 2010 (Barnets Reform), punkt 3.4.1.3. er målgruppen for § 11, stk. 3, familier, der har et mindre støttebehov, end § 50 tilsiger. Målgruppen for § 11 er således i dag familier, børn og unge, der ikke har så komplekse problemer, at der er behov for særlige foranstaltninger efter servicelovens kapitel 11 om særlig støtte til børn og unge. Formålet med forslaget er bl.a. at præcisere dette, så der ikke hersker usikkerhed herom i kommunerne, og så det sikres, at kommunerne er opmærksomme på, at børn og unge, der har behov for en mere indgribende foranstaltning, får denne efter kapitel 11 og ikke først forsøges hjulpet med en indsats efter § 11. Samtidig skal det sikres, at børn og unge, der kan hjælpes med en forebyggende indsats får denne fremfor en mere indgribende foranstaltning efter kapitel 11.”

I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser er der endvidere anført følgende (jf. bemærkningerne til § 1, nr. 2):

”I forslaget tydeliggøres det, at kommunalbestyrelsen kan iværksætte familierettede indsatser som en forebyggende indsats. Hvorvidt § 11 eller § 52, stk. 3, finder anvendelse vil bero på en konkret vurdering. Vurderingen af, om der skal iværksættes en indsats efter forslagets § 11, stk. 3, eller efter § 52, stk. 3, beror på et konkret skøn, herunder af sagens kompleksitet og indsatsens intensitet. Et forebyggende forældreprogram kan omfatte tilbud om undervisningsforløb til forældre, der har behov for vejledning om eksempelvis opdragelse, fordi deres barn vurderes til at have et behov for særlig støtte, men hvor kommunalbestyrelsen vurde-

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

rer, at der ikke foreligger et behov for at udarbejde en børnefaglig undersøgelse efter § 50 (eksempelvis 'De Utrolige År'). Et sådan forældreprogram vil kunne gives efter § 11, stk. 3. Omvendt forudsætter et forældreprogram, som f.eks. Multi Systemisk Terapi (MST), der retter sig mod børn og unge, som har så alvorlige adfærdsvanskeligheder, at de er i stor risiko for at skulle anbringes uden for hjemmet, en børnefaglig undersøgelse efter § 50, og vil skulle gives efter § 52, stk. 3.

Det er vigtigt at være opmærksom på, om barnets eller den unges problemer er så komplekse, at der er behov for en børnefaglig undersøgelse for at få udredt barnets og familiens forhold. Der kan være situationer, hvor et barn eller en ung har behov for en akut indsats, men hvor problemet er så afgrænset, at der ikke er behov for en børnefaglig undersøgelse af barnets og familiens forhold. Det kan eksempelvis være i en situation, hvor barnets eller den unges forældre er blevet skilt, eller hvor den ene forælder dør. Hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at barnets eller den unges problemer er afgrænset til denne hændelse, og at en forebyggende indsats efter § 11 vil være tilstrækkelig til at imødekomme dets behov, vil der ikke være behov for udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse.

Når kommunalbestyrelsen skal vurdere, hvorvidt et barn eller en ung skal tilbydes en indsats efter § 11, eller hvorvidt der skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse efter § 50, er det væsentligt, at kommunalbestyrelsen er opmærksom på, hvorvidt der er et tilstrækkeligt kendskab til omfanget af barnets eller den unges problemer til at kunne tilbyde en indsats efter § 11, stk. 3, og ikke at udarbejde en børnefaglig undersøgelse. Den hjælp, kommunalbestyrelsen tilbyder et barn eller en ung, skal således tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af barnets eller den unges behov og forudsætninger.

I de situationer, hvor kommunalbestyrelsen har vurderet, at der skal tilbydes en forebyggende indsats efter § 11, stk. 3, og at der ikke er behov for udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse, er det væsentligt at kommunalbestyrelsen er opmærksom på, om barnets eller den unges behov samt forholdene i familien ændrer sig undervejs. Der kan således være tilfælde, hvor der er iværksat en forebyggende indsats, og efterfølgende forhold nødvendiggør, at der udarbejdes en børnefaglig undersøgelse.

...

Det skal bemærkes, at der kan iværksættes en forebyggende indsats efter § 11, stk. 3, som opfølgning på en børnefaglig undersøgelse, selv om undersøgelsen viser, at der ikke er grundlag for at iværksætte en foran-

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

staltning efter servicelovens § 52. Kommunalbestyrelsen har herudover mulighed for at iværksætte en forebyggende indsats over for et barn eller en ung og dennes familie efter § 11, imens der pågår en børnefaglig undersøgelse efter § 50, hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at der er behov herfor.

...

Med forslaget til ændringerne af § 11, stk. 3 og 4, præciseres det, at målgruppen for de forebyggende indsatser, jf. servicelovens § 11, er børn og unge samt deres familier, der ikke har så komplekse problemer, at der er behov for særlige foranstaltninger efter servicelovens kapitel 11. Formålet med ændringen er at tydeliggøre, at servicelovens §§ 11 og 52 ikke vedrører samme målgruppe. § 11, stk. 3, finder således anvendelse i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen vurderer, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte, og at dette behov vil kunne imødekommes af en forebyggende indsats efter § 11, stk. 3. Der er således for denne del alene tale om en præcisering af gældende ret.

...”

### **4.4. Børne- og Familieservice i Haderslev Kommune**

#### *4.4.1. Organiseringen af børne- og familieområdet i Haderslev Kommune*

Jeg har med Haderslev Kommunes udtalelse af 8. januar 2015 modtaget et organisationsdiagram, som illustrerer kommunens organisering af det specialiserede socialområde vedrørende børn og unge.

Det fremgår af organisationsdiagrammet, at området overordnet består af Det rådgivende team, Familierådgivningen og Familiehuset.

Kommunen har oplyst, at de tværfaglige rådgivende teams blev indført i 2012 som led i Haderslevreformens fremskudte indsats for at sikre tilgængelighed og hurtig indsats til børn, familier og fagprofessionelle i Haderslev Kommune. Der er et rådgivende team i hvert af kommunens tre distrikter, og i hvert team er flere forskellige faggrupper repræsenteret – sundhedsplejersker, psykologer, socialrådgivere, familiekonsulenter og en specialpædagogisk konsulent.

Familierådgivningen (myndighedsafdelingen) var på tidspunktet for kommunens udtalelse inddelt i et børneteam, et ungeteam, et handicapteam og et undersøgelsesteam. Kommunen har oplyst, at undersøgelsesteamet blev etableret med henblik på at højne kvaliteten i de børnefaglige undersøgelser.

I min høring til Haderslev Kommune den 17. november 2014 bad jeg om oplysninger om arbejdsfordelingen mellem de tre rådgivende teams og undersøgelsesteamet.

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Kommunen har oplyst, at de rådgivende teams bl.a. varetager forebyggende indsatser med udgangspunkt i servicelovens § 11. Forældre, børn, unge og andre borgere kan henvende sig for at få åben, eventuelt anonym, rådgivning eller forebyggende indsatser. Dagtilbud, skoler mv. kan få vejledning og sparring i sager om konkrete børn eller mere generel faglig sparring. Teamet har også opsøgende virksomhed. Et forskningsprojekt ("Tidlig opsporing") har vist, at Haderslev Kommune med indsatsen i de rådgivende teams opdager børn i mistrivsel, 1½ år før børnene ville være opdaget med en traditionel indsats.

Kommunen har endvidere oplyst, at de rådgivende teams træffer afgørelse om iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse i følgende tilfælde: Når det fremgår umiddelbart af en henvendelse, at en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, stk. 3, ikke kan imødekomme barnets eller den unges behov, når der er behov for en børnefaglig undersøgelse for at vurdere, om barnet og familien kan profitere af en forebyggende indsats efter § 11, stk. 3, eller om barnet har behov for særlig støtte efter servicelovens kapitel 11, og når teamet i en periode har ydet en forebyggende indsats, som afdækker, at barnets problemstilling er større end først antaget, og at barnet har behov for særlig støtte efter kapitel 11.

Kommunen har desuden oplyst, at de rådgivende teams ikke kan iværksætte foranstaltninger efter servicelovens kapitel 11.

Det fremgår af kommunens udtalelse, at undersøgelsesteamet i Familierådgivningen alene havde til opgave at udarbejde børnefaglige undersøgelser. Socialrådgiveren i det rådgivende team beholdt sagsansvaret under den børnefaglige undersøgelse. Når undersøgelsen var udarbejdet, holdt undersøgelsesteamet møde med familien og den sagsansvarlige socialrådgiver med henblik på partshøring, og herefter afsluttede undersøgelsesteamet sit arbejde i sagen.

Haderslev Kommune har oplyst, at mange underretninger og et øget aktivitetsniveau som følge af den fremskudte indsats ikke kunne håndteres i undersøgelsesteamet. Som en konsekvens blev det primo 2015 besluttet at nedlægge undersøgelsesteamet og overføre ressourcerne til de tre sagsbehandlerteams (børne-, unge- og handicapteams i Familierådgivningen), som herefter udarbejder egne børnefaglige undersøgelser i forbindelse med det almindelige sagsarbejde.

### *4.4.2. Forebyggende indsats eller foranstaltning*

I de to anonyme henvendelser blev det anført, at de tre rådgivende teams i Haderslev Kommune arbejdede med et stort antal tunge børne- og familiesager og med en forebyggende indsats i meget lang tid ("måneder og år"/"op til flere år").



## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Jeg bad derfor Haderslev Kommune om at oplyse, hvordan kommunen sikrer, at børn og unge, der har behov for en mere indgribende foranstaltning efter servicelovens kapitel 11, får denne.

Haderslev Kommune har i sin udtalelse af 8. januar 2015 oplyst følgende:

”Haderslev Kommune har i flere år anvendt ICS (Integrated Childrens System) som socialfaglig tænkning og metode inden for det specialiserede børn- og ungeområde. Det indebærer, at barnet ses i de relationer, det indgår i, og skal medvirke til en kvalificeret afdækning af barnets udviklingsmæssige behov, forældrenes kompetencer, og risiko- og beskyttelsesfaktorer i barnet og dets omgivelser. Anvendt i udrednings- og undersøgelsesarbejdet giver metoden en høj grad af sikkerhed for, at det tidligt afdækkes, om barnet har behov for mere indgribende foranstaltninger.

Mange børn- og ungesager startes op med udgangspunkt i underretninger. Underretninger modtages og registreres centralt i Familierådgivningen. Ved modtagelsen vurderes, om der er behov for akut indgriben ud fra den vurdering, at barnet er i svære vanskeligheder, som kræver umiddelbar handling.

Underretninger, der omhandler forhold, hvor der med stor sandsynlighed er behov for foranstaltninger frem for forebyggende indsatser, fører til sagsoprettelse i Familierådgivningen og kommer ikke ud i Det rådgivende team.

Det drejer sig om

- sårbare gravide
- vold mod barnet eller vold mellem de voksne
- seksuelle overgreb
- tværkommunale underretninger, hvor barnet har behov for støtte efter kapitel 11
- andre alvorlige underretninger med et forventeligt behov for foranstaltninger

Såfremt Det rådgivende team efter at have afdækket en henvendelse eller underretning vurderer, at barnets behov ikke kan imødekommes med forebyggende indsatser, træffes beslutning om udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse med indstilling af sagen til Undersøgelsesteamet.

...”

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Jeg bad også Haderslev Kommune om at redegøre for, hvordan kommunen sikrer, at børn og unge, der har behov for en mere indgribende foranstaltning efter servicelovens kapitel 11, får denne, hvis barnets eller den unges behov ændrer sig undervejs i forløbet med en forebyggende indsats.

Haderslev Kommune har i sin udtalelse af 8. januar 2015 oplyst følgende:

”Det rådgivende team forestår den forebyggende sociale indsats. Teamets medarbejdere har adgang til faglig sparring i de centrale enheder, bl.a. når der opstår tvivl om, hvorvidt der bør iværksættes en mere indgribende foranstaltning.

Socialrådgiverne i Det rådgivende team har ansvaret for og kompetencen til at indstille til børnefaglige undersøgelser, når de vurderer, at barnet har behov for støtte efter SEL kapitel 11. Vurderingerne baseres på erfaringerne med de gennemførte forebyggende indsatser og de afledte tværfaglige drøftelser i teamet.

I 2014 er der ansat en socialfaglig gruppeleder for De rådgivende team, som skal understøtte det faglige arbejde, herunder overgangen mellem De rådgivende team og Familierådgivningen. Siden august 2014 er der hver 14. dag afholdt møde mellem de faglige ledere i Familierådgivningen og gruppeleder i De rådgivende team for at drøfte børnesager, hvor De rådgivende team vurderer, at der kan være behov for myndighedskompetence eller mere indgribende foranstaltninger, som betyder, at sagen bør overgå til Familierådgivningen. Herudover er der ad hoc kontakt om sager med akut behov for handling.

### *Udfordringer og løsninger*

I det rådgivende team har det kunnet konstateres, at nogle børn og unge er for længe i den forebyggende indsats.

Dels fordi teamet har afprøvet mulighederne i de tværfaglige, tidlige og forebyggende indsatser, hvilket kan resultere i en tidsmæssig udstrækning af processen. Dels fordi der har været lang sagsbehandlingstid på udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser, så Det rådgivende team indtil undersøgelsen forelå, har måttet støtte op om barnet og familien med de indsatser og ressourcer, teamet har til rådighed.

Kommunen har valgt en organisatorisk kompetencefordeling, hvor socialrådgiverne i Det rådgivende team ikke har myndighedskompetence til at iværksætte foranstaltninger efter kapitel 11. Vi kan konstatere, at indsatser efter § 11, stk. 3, derfor er anvendt i større omfang, end der lovgivningsmæssigt er belæg for. Det skal understreges, at Det rådgivende team har tilrettelagt støtten til børnene på baggrund af kompetente so-

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

cialfaglige vurderinger, og at indsatserne er fulgt op i et omfang, som var de iværksat som foranstaltninger.

Med omorganiseringen af undersøgelsesarbejdet sikres kontinuitet i indsatsen over for det enkelte barn fra forebyggende indsats til foranstaltning. Derudover bliver der gennem en afkorting af de forebyggende forløb sat fokus på at skærpe de faglige vurderinger, så der på et tidligere tidspunkt tages stilling til spørgsmålet om eventuel iværksættelse af foranstaltninger.”

Haderslev Kommune har desuden anført følgende i sin udtalelse:

”...

(en ekstern) sagsgennemgang har derudover dokumenteret, at der udføres socialfagligt arbejde af høj kvalitet i Haderslev Kommune. Bortset fra undersøgelserne er der styr på lovmedholdeligheden på væsentlige områder som handleplaner, børnesamtaler og de konkrete tilbud til børnene. Derudover er der dokumenteret solid opfølgning på alle sager. Der er konstateret flere tilfælde med et højt serviceniveau over for børn og unge, mens der ikke er peget på områder med for lavt serviceniveau.

Problemstillingerne omkring undersøgelser og snitflader mellem Familierådgivningen og Det rådgivende team har altså primært resulteret i, at foranstaltninger er iværksat i henhold til andre paragraffer end forudsat. Ingen børn er blevet overset eller har fået ikke-tilstrækkelige tilbud som følge af disse problemstillinger.

...

*Sagsansvar under udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse*  
Hidtil har socialrådgiveren i Det rådgivende team bibeholdt sagsansvaret, indtil den børnefaglige undersøgelse var udarbejdet, og der var truffet beslutning om eventuel iværksættelse af foranstaltninger efter kapitel 11. Den lange sagsbehandlingstid på børnefaglige undersøgelser har gjort denne praksis problematisk, da Det rådgivende team alene har kompetence til at iværksætte forebyggende indsatser efter § 11. Hvor Det rådgivende team har vurderet det nødvendigt at barnet fik særlig støtte, mens undersøgelsen blev udarbejdet, er der eksempelvis ydet familiekonsulentbistand efter § 11, stk. 3, i stedet for efter foranstaltningsparagraffen. Barnet har fået den nødvendige støtte, og erfaringerne fra de forebyggende indsatser er indgået som en del af undersøgelsen.”

Haderslev Kommune har endvidere i udtalelsen af 8. januar 2015 oplyst følgende:

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

”Praksis er ændret fra 1. januar 2015, således at sagen overføres til Familierådgivningen, når socialrådgiveren i Det rådgivende team har truffet afgørelse om udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse. Familierådgivningen har kompetence til at iværksætte midlertidige foranstaltninger efter § 52.2. på basis af en vurdering efter § 50, stk. 7.”

### *4.4.3. Ombudsmandens bemærkninger om Haderslev Kommunes anvendelse af forebyggende indsatser*

#### *4.4.3.1. Sager, der starter i Familierådgivningen*

Det fremgår af Haderslev Kommunes udtalelse af 8. januar 2015, at mange børne- og ungesager startes op med udgangspunkt i underretninger. Underretninger modtages, registreres og vurderes centralt i Familierådgivningen.

Kommunen har oplyst, at i de situationer, hvor underretninger omhandler forhold, hvor der med stor sandsynlighed er behov for foranstaltninger frem for forebyggende indsatser, bliver der oprettet en sag i Familierådgivningen, og sagen kommer ikke ud i Det rådgivende team. Jeg henviser til pkt. 4.4.2 ovenfor.

De nævnte situationer giver mig ikke anledning til bemærkninger

#### *4.4.3.2. Sager, der starter i de rådgivende teams*

Haderslev Kommune har oplyst, at Det rådgivende team har kunnet konstatere, at nogle børn og unge har været for længe i den forebyggende indsats.

Den tidsmæssige udstrækning af den forebyggende indsats kan ifølge kommunen skyldes, at det rådgivende team har afprøvet mulighederne i de tværfaglige, tidlige og forebyggende indsatser.

Kommunen har endvidere anført, at den tidsmæssige udstrækning af den forebyggende indsats også har haft sammenhæng med lange sagsbehandlingstider på udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser. I disse situationer har de rådgivende teams – indtil undersøgelsen forelå – måttet støtte op om barnet og familien med de indsatser og ressourcer, som teamet har til rådighed.

Som det fremgår af pkt. 4.4.1 om organiseringen af børne- og familieområdet i Haderslev Kommune, blev børnefaglige undersøgelser, på det tidspunkt hvor jeg modtog de to anonyme henvendelser, udarbejdet af et undersøgelsesteam i Familierådgivningen. Hvis en socialrådgiver i et af de tre rådgivende teams havde truffet afgørelse om udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse, beholdt vedkommende sagsansvaret under udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse.

Ifølge den organisatoriske kompetencefordeling i kommunen har socialrådgiverne i de tre rådgivende teams ikke kompetence til at træffe afgørelse om

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

iværksættelse af foranstaltninger efter servicelovens kapitel 11, men alene mulighed for at tilbyde og iværksætte forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3.

I forarbejderne til ændring af serviceloven ved lov nr. 576 af 10. juni 2014 (En tidlig forebyggende indsats m.v.) (jf. pkt. 4.1 og 4.3 ovenfor) er det tydeligt præciseret, at servicelovens § 11 om forebyggende indsatser og § 52 om foranstaltninger har forskellige målgrupper.

Servicelovens § 11 bliver i forarbejderne beskrevet som en egentlig forebyggelsesparagraf, der skal medvirke til at mindske afstanden mellem kommunens generelle indsatser og de indsatser, som tilbydes børn og unge med et særligt behov for støtte. Formålet med de forebyggende indsatser, der kan iværksættes efter bestemmelsen i § 11, stk. 3, er at sætte tidligt ind over for et barns eller en ungs problemer for at undgå, at problemerne vokser sig store og dermed bliver både vanskelige og dyre at løse.

De forebyggende indsatser, der er omfattet af servicelovens § 11, anvendes i forbindelse med afgrænsede problemstillinger, hvor kommunen vurderer, at en forebyggende indsats vil være formålstjenlig og tilstrækkelig til at imødekomme behovet hos et barn eller en ung.

Det fremhæves i forarbejderne, at kommunen bør være opmærksom på, om barnets eller den unges behov ændrer sig undervejs i de tilfælde, hvor der er iværksat en forebyggende indsats, så det bliver nødvendigt at udarbejde en børnefaglig undersøgelse for at afdække behovet for en mere indgribende foranstaltning efter § 52.

Det er også nævnt i forarbejderne, at kommunen har mulighed for at iværksætte en forebyggende indsats efter § 11 over for et barn eller en ung og dennes familie, imens der bliver udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, hvis kommunen vurderer, at der er behov for det.

Målgruppen for servicelovens § 52 er børn og unge, der har så komplekse problemer, at der er behov for en børnefaglig undersøgelse for at få udredt barnets eller den unges og familiens forhold og afdækket behovet for særlige foranstaltninger.

Det er fastsat i § 52, stk. 2, at der kan iværksættes foreløbig eller akut støtte efter stk. 3 sideløbende med den børnefaglige undersøgelse.

I de nævnte forarbejder er det udtrykkeligt præciseret, at kommunen skal være opmærksom på, at børn og unge, der har behov for en mere indgribende foranstaltning, får denne efter servicelovens kapitel 11 og ikke først forsøges hjulpet med en indsats efter § 11.

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Om kommunen skal vælge at tilbyde og iværksætte en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, stk. 3, eller træffe afgørelse om en mere indgribende foranstaltning efter § 52, stk. 3, bygger på en konkret og individuel vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges behov. I dette skøn indgår en vurdering af sagens kompleksitet og behovet for indsatsens intensitet.

Haderslev Kommune har oplyst, at indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3, er blevet anvendt i større omfang, end der lovgivningsmæssigt er belæg for. Sammenfattende har kommunen anført, at der er ydet støtte efter § 11, stk. 3, i for lange perioder, mens den børnefaglige undersøgelse er blevet udarbejdet, og at støtten i de situationer, hvor den børnefaglige undersøgelse ikke kunne afventes, burde have været ydet som en særlig foranstaltning efter § 52, stk. 3, jf. § 52, stk. 2.

Jeg må derfor lægge til grund, at Haderslev Kommune har anvendt forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3, over for børn og unge i en række tilfælde, hvor kommunen burde have truffet afgørelse om at iværksætte foreløbig støtte efter § 52, stk. 2.

Det er efter min opfattelse kritisabelt, at der er sket en tidsmæssig udstrækning af de forebyggende indsatser i tilfælde, hvor der burde have været iværksat en foreløbig foranstaltning efter § 52, stk. 2, jf. stk. 3.

Ved min vurdering har jeg inddraget, at borgeren først har adgang til at klage til Ankestyrelsen, når der er truffet en egentlig afgørelse efter servicelovens § 52, stk. 2, jf. stk. 3, men ikke så længe hjælpen ydes som et tilbud om en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, stk. 3.

Det fremgår af sagen, at undersøgelsesteamet blev nedlagt primo 2015, og i udtalelsen af 8. januar 2015 er det oplyst, at kommunen fra 1. januar 2015 ændrede praksis med hensyn til opgavefordelingen mellem Familierådgivningen og Det rådgivende team. Praksisændringen indebærer, at en sag overføres til Familierådgivningen, umiddelbart efter at en socialrådgiver i et af de rådgivende teams har truffet afgørelse om udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse. I Familierådgivningen har socialrådgiverne kompetence til at iværksætte foreløbig og akut støtte efter § 52, stk. 2, på basis af en foreløbig vurdering efter § 50, stk. 7.

Haderslev Kommune har endvidere oplyst, at kommunen i første halvår af 2015 var ved at udarbejde en ny faglig strategi for børne- og familieområdet. Kommunen har anført, at strategien skulle indeholde følgende elementer, som understøtter, at sagsbehandlingen fremover overholder alle lovkrav:

- Kommunen arbejder hen imod Den svenske model, der som en af forudsætningerne har et lavere sagstal til socialrådgiverne med krav om tæt

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

sagsopfølgning og øget opmærksomhed på lovgivningsmæssige processkrav.

- Integrering af undersøgelsesarbejdet i den almindelige sagsbehandling giver større ejerskab til processen og produktet.
- Systematisk ledelsesinformation og ledelsesopfølgning.
- Tydelig afgrænsning mellem forebyggende indsatser og foranstaltninger.

På baggrund af kommunens oplysninger om de ændrede organisatoriske forhold og den ændrede opgavefordeling mellem Det rådgivende team og Familierådgivningen har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet om den tidsmæssige udstrækning af de forebyggende indsatser.

### 5. Børnefaglige undersøgelser

#### 5.1. Servicelovens § 50

Regler om iværksættelse og gennemførelse af børnefaglige undersøgelser findes i servicelovens § 50.

Hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunalbestyrelsen undersøge barnets eller den unges forhold. Undersøgelsen, der betegnes som en børnefaglig undersøgelse, gennemføres så vidt muligt i samarbejde med forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Undersøgelsen skal gennemføres så skånsomt, som forholdene tillader, og må ikke være mere omfattende, end formålet tilsiger. Disse bestemmelser fremgår af servicelovens § 50, stk. 1.

Den børnefaglige undersøgelse skal anlægge en helhedsbetragtning og skal som udgangspunkt omfatte barnets eller den unges udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold og venskaber og andre relevante forhold. Bestemmelserne om indholdet af den børnefaglige undersøgelse fremgår af § 50, stk. 2.

Det fremgår desuden af § 50, stk. 4, at undersøgelsen skal afdække ressourcer og problemer hos barnet, familien og netværket. For unge, der er fyldt 15 år, skal undersøgelsen afdække de særlige forhold, der skal indgå ved valg af indsats for denne aldersgruppe, jf. servicelovens §§ 52, 76 og 76 a.

Som led i den børnefaglige undersøgelse skal der finde en samtale sted med barnet eller den unge, jf. § 50, stk. 3.

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

De fagfolk, som allerede har viden om barnets eller den unges og familiens forhold, skal inddrages i undersøgelsen, og hvis det er nødvendigt, skal kommunen lade barnet eller den unge undersøge af en læge eller en autoriseret psykolog, jf. § 50, stk. 5.

Det er fastsat i § 50, stk. 6, at den børnefaglige undersøgelse skal resultere i en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger, og i bekræftende fald, af hvilken art disse bør være. Hvis der er iværksat foranstaltninger sideløbende med, at undersøgelsen gennemføres, jf. § 52, stk. 2, skal der desuden tages stilling til, om disse foranstaltninger skal videreføres. Der skal være oplysninger om, hvordan forældremyndighedsindehaveren og barnet eller den unge stiller sig til foranstaltningerne, og om de forhold i familien eller i dennes omgivelser, som kan bidrage til at klare vanskelighederne.

Den tidsmæssige udstrækning af en børnefaglig undersøgelse er omhandlet i § 50, stk. 7, som har følgende ordlyd:

”Undersøgelsen skal afsluttes senest 4 måneder efter, at kommunalbestyrelsen bliver opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte. Hvis undersøgelsen undtagelsesvis ikke kan afsluttes inden 4 måneder, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en foreløbig vurdering og snarest herefter afslutte undersøgelsen.”

Denne bestemmelse blev indsat i serviceloven som § 38, stk. 7, ved lov nr. 1442 af 22. december 2004 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform). I lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen er der anført følgende:

”For at sikre en tidlig indsats er det bl.a. vigtigt, at undersøgelsen af barnet eller den unge gennemføres hurtigt således, at en eventuel hjælp kan iværksættes så hurtigt som muligt. Samtidig er en hurtig gennemførelse af en undersøgelse en fordel, fordi langvarige undersøgelsesprocesser kan være en belastning for de involverede parter.

Der stilles i dag ikke krav til hvor lang tid, der maksimalt må gå, inden en undersøgelse skal være afsluttet. Det foreslås derfor, at undersøgelsen som hovedregel skal være afsluttet senest 4 måneder efter, at kommunen er blevet opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte, f.eks. ved at kommunen har fået en henvendelse fra familien, modtaget en underretning om barnet, eller ved at kommunen er blevet opmærksom på problemer, f.eks. i forbindelse med søskende, jf. § 38, stk. 8. En undersøgelse må anses for at være afsluttet, når kommunen har forholdt sig til de forhold, der fremgår af stk. 2 og 3, og der, jf.



## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

stk. 6, er udarbejdet en begrundet stillingtagen til, om der skal iværksættes foranstaltninger.

Undersøgelsen bør altid udarbejdes hurtigst muligt. Forhold, som kommunen ikke har indflydelse på, kan i særlige tilfælde betyde, at undersøgelsen ikke kan afsluttes endeligt indenfor 4 måneder. Som eksempel kan nævnes de tilfælde, hvor der er længere ventetid i forbindelse med undersøgelser hos specialister. I disse tilfælde skal kommunen foretage en foreløbig vurdering af barnets eller den unges situation inden for de 4 måneder og snarest herefter afslutte undersøgelsen.

Under alle omstændigheder skal kommunen altid tage stilling til, om der er et akut behov for foranstaltninger, jf. § 40, stk. 1, uanset om undersøgelsen er afsluttet. Det er således centralt, at barnet eller den unge ikke oplever en periode uden relevant hjælp.”

Jeg henviser til forslaget til lov nr. 1442 af 22. december 2004, lovforslag nr. L 8 af 6. oktober 2004 til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform), Folketingstidende 2004-05, lovforslagets bemærkninger til § 1, nr. 3.

### **5.2. Organiseringen i Haderslev Kommune**

Som det fremgår af pkt. 4.4.1 ovenfor, var der på tidspunktet for min modtagelse af de anonyme henvendelser et undersøgelsesteam i Familierådgivningen, som havde til opgave at udarbejde de børnefaglige undersøgelser i kommunen.

Haderslev Kommune har i sin udtalelse af 8. januar 2015 bl.a. oplyst følgende om undersøgelsesteamet:

”Undersøgelsesteamet blev etableret med henblik på at højne kvaliteten i § 50 undersøgelserne. (...) Haderslev Kommune må erkende, at dette ikke er lykkedes. De mange underretninger og det øgede aktivitetsniveau har ikke kunnet håndteres i kommunens undersøgelsesteam. Af hensyn til lovmedholdeligheden i sagsbehandlingen har kommunen derfor benyttet sig af eksterne konsulentfirmaer til at udarbejde nogle af undersøgelserne. Dette tiltag har dog heller ikke løst problemet. De eksterne konsulenter har ikke været tilstrækkelig effektive til at overholde lovens tidsfrist, ligesom kvaliteten i undersøgelserne har været af svingende kvalitet.”

Undersøgelsesteamet blev herefter nedlagt, og de børnefaglige undersøgelser udarbejdes nu af de tre sagsbehandlerteams på børn, unge og handicapområdet i Familierådgivningen i forbindelse med det almindelige sagsarbejde.

### 5.3. Sagsbehandlingstiden i børnefaglige undersøgelser

#### 5.3.1. Perioden 1. juli 2013 til 10. april 2015

##### 5.3.1.1. Afsluttede undersøgelser

Det fremgik af de to anonyme henvendelser, som jeg modtog, at der i Haderslev Kommune var en lang venteliste på at få udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, og at der typisk kunne gå mere end et år fra tidspunktet for afgørelsen om iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse, til undersøgelsen forelå.

På den baggrund bad jeg Haderslev Kommune om en detaljeret redegørelse for kommunens sagsbehandling og sagsbehandlingstid i forbindelse med iværksættelse og gennemførelse af børnefaglige undersøgelser.

Jeg bad bl.a. kommunen om at oplyse, hvor lang tid der gennemsnitligt gik, fra kommunen blev opmærksom på, at et barn eller en ung kunne have behov for særlig støtte, til den børnefaglige undersøgelse var afsluttet.

Jeg bad også om at få oplyst, hvor mange børnefaglige undersøgelser kommunen havde iværksat i perioden fra den 1. juli 2013 til den 31. maj 2014, og hvor mange af disse undersøgelser der var blevet afsluttet inden for 4-månedersfristen i servicelovens § 50, stk. 7.

Haderslev Kommune har i sin udtalelse af 8. januar 2015 gjort opmærksom på, at der i forbindelse med hver enkelt afgørelse om udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse blev foretaget en vurdering af sagens alvor og barnets aktuelle situation, så undersøgelser af børn, der havde været udsat for vold, overgreb eller alvorlig misrøgt, blev udarbejdet inden for kort tid og inden for tidsfristen.

Haderslev Kommune har desuden oplyst, at kommunen foretager systematisk registrering i DUBU, hvis adviseringsystem tæller fra indstillingsdatoen til den børnefaglige undersøgelse. Ifølge kommunen vil der som hovedregel være sammenfald mellem det tidspunkt, hvor socialrådgiveren er blevet opmærksom på barnets særlige behov, og indstillingsdatoen.

Haderslev Kommune har sendt mig en oversigt over de sager, hvor der var truffet afgørelse om iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse i perioden fra den 1. juli 2013 til den 31. maj 2014 og i perioden fra den 1. juni 2014 til den 21. november 2014 (bilag 9.1 til kommunens udtalelse af 8. januar 2015). Oversigten indeholder bl.a. sagsnr., indstillingsdato for iværksættelse af den børnefaglige undersøgelse, afslutningsdato og den samlede sagsbehandlingstid for undersøgelsen opgjort i dage.

Det fremgår af Haderslev Kommunes udtalelse af 8. januar 2015 og den tilsendte oversigt, at der i perioden fra den 1. juli 2013 til den 31. maj 2014 blev

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

truffet afgørelse om udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse i 176 sager, og 143 af undersøgelseerne blev afsluttet med en gennemsnitlig varighed på 133 dage fra indstillingsdatoen.

63 af de 143 undersøgelser blev afsluttet inden for 4 måneder regnet fra indstillingsdatoen, hvilket svarer til 44 pct. af de afsluttede undersøgelser.

26 undersøgelser blev afsluttet inden for 5 måneder, 25 undersøgelser inden for 6 måneder, 25 undersøgelser inden for 9 måneder, 3 undersøgelser inden for 1 år og 1 undersøgelse blev først afsluttet efter 1 år.

Herudover fremgår det af oversigten, at der i perioden fra den 1. juli 2013 til den 31. maj 2014 var 33 uafsluttede undersøgelser. I de 4 ældste sager var der truffet afgørelse om iværksættelse af børnefaglig undersøgelse henholdsvis 5. og 12. september 2013 samt 2. og 8. november 2013. I de resterende 29 uafsluttede undersøgelser var der truffet afgørelse om iværksættelse af undersøgelsen i henholdsvis februar, marts, april og maj måned 2014.

I perioden fra den 1. juni 2014 til den 21. november 2014 blev der truffet afgørelse om iværksættelse af børnefaglig undersøgelse i 84 sager, og 28 af undersøgelserne blev afsluttet med en gennemsnitlig varighed på 92 dage fra indstillingsdatoen.

14 af de 28 undersøgelser blev afsluttet inden for 4 måneder regnet fra indstillingsdatoen, hvilket svarer til 50 pct. af de afsluttede undersøgelser.

12 undersøgelser blev afsluttet inden for 5 måneder, og 2 undersøgelser blev afsluttet inden for 6 måneder.

Herudover fremgår det af oversigten, at der i perioden fra den 1. juni 2014 til den 21. november 2014 var 56 uafsluttede undersøgelser.

Haderslev Kommune har i udtalelsen af 8. januar 2015 oplyst, at der i den samlede periode fra 1. juli 2013 til 21. november 2014 blev iværksat i alt 88 børnefaglige undersøgelser, som endnu ikke var afsluttet på tidspunktet for kommunens udtalelse, og at den gennemsnitlige varighed af disse undersøgelser ville komme til at overstige 4 måneder.

### *5.3.1.2. Uafsluttede undersøgelser og ikke påbegyndte undersøgelser*

I mit brev af 17. november 2014 bad jeg også Haderslev Kommune om at oplyse, hvor mange børnefaglige undersøgelser kommunen på daværende tidspunkt var ved at gennemføre, og hvor mange af disse undersøgelser der ikke var blevet afsluttet inden for 4-månedersfristen i servicelovens § 50, stk. 7.

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Endvidere bad jeg om at få oplyst, om der var sager, hvor kommunen havde truffet afgørelse om, at der skulle iværksættes en børnefaglig undersøgelse, men hvor undersøgelsen endnu ikke var startet.

Haderslev Kommune har sendt mig en oversigt over uafsluttede børnefaglige undersøgelser i kommunen pr. 17. december 2014 (bilag 11.1).

Det fremgår af kommunens udtalelse af 8. januar 2015 og den tilsendte oversigt, at Haderslev Kommune pr. 17. december 2014 var ved at udarbejde 61 børnefaglige undersøgelser, og at 53 af disse påbegyndte undersøgelser ikke forventedes afsluttet inden for 4 måneder. Ifølge oversigten blev der i de to ældste sager truffet afgørelse om børnefaglig undersøgelse den 2. juli 2012. Disse to sager havde således på opgørelsestidspunktet en sagsbehandlings-tid på knap 2½ år.

I oversigten over uafsluttede undersøgelser pr. 17. december 2014 havde Haderslev Kommune ud for 35 af de 61 påbegyndte undersøgelser angivet en forventet slutdato før den 1. februar 2015.

Jeg bad på den baggrund i brev af 5. februar 2015 kommunen om at få oplyst, om de 35 børnefaglige undersøgelser nu var blevet afsluttet.

Haderslev Kommune har i en udtalelse af 16. marts 2015 oplyst, at 32 af de 35 undersøgelser på daværende tidspunkt var blevet afsluttet. I 2 af de 3 resterende sager forventedes undersøgelserne afsluttet primo april 2015, og i den sidste sag var der truffet afgørelse om ikke at udarbejde børnefaglig undersøgelse, da det ikke længere var relevant.

Det fremgår desuden af kommunens udtalelse af 8. januar 2015 og den tilsendte oversigt, at der pr. 17. december 2014 var truffet afgørelse om iværksættelse af 36 børnefaglige undersøgelser, men hvor undersøgelserne på opgørelsestidspunktet endnu ikke var påbegyndt. Ifølge oversigten blev der i de fire ældste sager truffet afgørelse om iværksættelse af børnefaglig undersøgelse henholdsvis den 5. og 12. september 2013 samt 2. og 8. november 2013. Disse fire sager havde således på opgørelsestidspunktet en sagsbehandlingstid på henholdsvis ca. 15 måneder og ca. 13 måneder.

Ifølge oversigten forventede kommunen, at 15 af de 36 endnu ikke påbegyndte undersøgelser ville være afsluttet inden for 4 måneder.

Jeg bad i mit brev af 5. februar 2015 også om at få oplyst, hvor mange af de 36 sager – hvor børnefaglig undersøgelse var besluttet, men endnu ikke påbegyndt den 17. december 2014 – der nu var påbegyndt, og hvad kommunen gjorde for hurtigst muligt at påbegynde og gennemføre de resterende undersøgelser.

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Haderslev Kommune har i sin udtalelse af 16. marts 2015 indledningsvis gjort opmærksom på, at der reelt var tale om 35 undersøgelser, da én undersøgelse optræder to gange i oversigten.

Kommunen har herefter oplyst, at indstillingerne til børnefaglig undersøgelse i de 35 sager var blevet revurderet af en faglig leder, og på den baggrund var det besluttet ikke at udarbejde børnefaglige undersøgelser i 9 af de 35 sager, idet grundlaget for at udarbejde undersøgelsen ikke længere var til stede, fordi barnet eller den unge var i trivsel eller var fyldt 18 år.

I de resterende 26 sager var den børnefaglige undersøgelse påbegyndt og afsluttet i 21 af sagerne. Én undersøgelse forventedes afsluttet inden for få dage, og i 4 sager var der en senere frist. Disse undersøgelser forventedes afsluttet inden for de 4 måneder.

Haderslev Kommune har endvidere oplyst, at antallet af rådgivere til at udarbejde børnefaglige undersøgelser var blevet udvidet ad hoc for at sikre hurtigst mulig færdiggørelse af undersøgelserne. Sagerne var blevet fordelt på rådgivere i Familierådgivningen og Det rådgivende team, og undersøgelserne blev så vidt muligt udarbejdet af en rådgiver, som i forvejen havde kendskab til barnet og familien.

Endelig fremgår det af Haderslev Kommunes udtalelse af 16. marts 2015, at kommunen forventede, at samtlige 97 børnefaglige undersøgelser på den tilsendte oversigt ville være afsluttet senest den 10. april 2015.

### 5.3.2. Ombudsmandens bemærkninger

Haderslev Kommune har i sin udtalelse af 8. januar 2015 om sagsbehandlingstiden for udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser sammenfattende anført, at kommunens gennemsnitlige tid for udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser oversteg 4 måneder, og at under halvdelen af undersøgelserne blev afsluttet inden for de 4 måneder.

Det fremgår af pkt. 5.3.1 ovenfor, at kun 44 pct. af de afsluttede børnefaglige undersøgelser (63 ud af 143 undersøgelser) blev afsluttet inden for 4 måneder i perioden fra den 1. juli 2013 til den 31. maj 2014. 76 af de afsluttede undersøgelser i perioden blev afsluttet inden for 5 til 9 måneder, mens 4 sager først blev afsluttet senere.

I perioden fra den 1. juni 2014 til den 21. november 2014 blev 50 pct. af de afsluttede børnefaglige undersøgelser (svarende til 14 sager) afsluttet inden for 4 måneder. De øvrige 14 undersøgelser blev afsluttet inden for 5 til 6 måneder.

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Ifølge Haderslev Kommunes opgørelse pr. 17. december 2014 forventede kommunen på daværende tidspunkt, at kun 8 ud af 61 påbegyndte undersøgelser ville blive afsluttet inden for 4 måneder. Det svarer til 13 pct. af de påbegyndte undersøgelser. De to ældste sager i oversigten havde på opgørelsestidspunktet en sagsbehandlingstid på knap 2½ år.

Ud af 36 sager, hvor den børnefaglige undersøgelse endnu ikke var påbegyndt pr. 17. december 2014, forventede kommunen, at 15 undersøgelser ville blive afsluttet inden for 4 måneder. Det svarer til 42 pct. De fire ældste sager i oversigten havde på opgørelsestidspunktet en sagsbehandlingstid på ca. 15 måneder og ca. 13 måneder.

Det er fastsat i servicelovens § 50, stk. 7, at udarbejdelsen af en børnefaglig undersøgelse højst må vare 4 måneder regnet fra det tidspunkt, hvor kommunen bliver opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte.

Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (citeret ovenfor i pkt. 5.1), er fristen fastsat for at sikre en tidlig indsats, hvor eventuel hjælp til barnet eller den unge kan iværksættes så hurtigt som muligt på baggrund af den børnefaglige undersøgelse.

Det fremgår endvidere af servicelovens § 50, stk. 7, at det kun undtagelsesvist bør forekomme, at sagsbehandlingstiden ved udarbejdelsen af en børnefaglig undersøgelse overstiger 4 måneder. Ifølge de ovenfor under pkt. 5.1 nævnte forarbejder kan overskridelse af 4-månedersfristen således forekomme i særlige tilfælde, hvor der er tale om forhold, som kommunen ikke har indflydelse på, f.eks. hvor der er længere ventetid i forbindelse med undersøgelse hos specialister. I disse tilfælde skal kommunen efter § 50, stk. 7, udarbejde en foreløbig vurdering og herefter snarest afslutte den børnefaglige undersøgelse.

Det er efter min opfattelse meget kritisabelt, at sagsbehandlingstiden ved udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser i de omhandlede perioder i mere end halvdelen af sagerne oversteg servicelovens frist på 4 måneder.

### *5.3.3. Sagsbehandlingstiden efter 10. april 2015*

Det fremgik af Haderslev Kommunes udtalelse af 16. marts 2015, at kommunen forventede, at samtlige 97 uafsluttede børnefaglige undersøgelser i henhold til kommunens opgørelse pr. 17. december 2014 ville være afsluttet senest 10. april 2015.

I min supplerende høring af 5. februar 2015 bad jeg desuden Haderslev Kommune om en generel udtalelse om, hvornår kommunen forventede, at det ville blive muligt at afslutte børnefaglige undersøgelser senest 4 måneder efter, at

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

kommunen er blevet opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte.

Haderslev Kommune har i sin udtalelse af 16. marts 2015 oplyst følgende:

”Haderslev Kommune har øget sit ledelsesmæssige fokus på undersøgelsesarbejdet. Det må nødvendigvis være målet, at de børnefaglige undersøgelser allerede nu udarbejdes inden for 4 måneders fristen. Kommunen har iværksat tiltag, som skal sikre, at alle børnefaglige undersøgelser fra 1. april udarbejdes inden for 4 måneders fristen.

Den interne undersøgelseskapacitet er øget gennem ansættelse af flere socialrådgivere med tiltrædelse 1. april 2015.

Der er udarbejdet en procedure for iværksættelse af børnefaglige undersøgelser, som dels skal sikre, at ledelsen til stadighed kan følge arbejdet med de børnefaglige undersøgelser, dels skal sikre faglig kvalitet og tydelighed i tilrettelæggelsen af undersøgelsesarbejdet. Proceduren træder i kraft 1. april, hvorefter der er en implementeringsfase. Proceduren vedlægges til orientering.

Som beskrevet i den første udtalelse har myndighedsafdelingen Familierådgivningen hidtil haft et særligt undersøgelsesteam. Undersøgelsesteamet er nu nedlagt, men på grund af forskellige personalemæssige forhold er den nye undersøgelsestilrettelæggelse ikke fuldt ud implementeret.

For at sikre høj kvalitet i undersøgelsesarbejdet skal rådgiverne have de kompetencemæssige forudsætninger. Alle rådgivere har de grundlæggende forudsætninger for at udarbejde børnefaglige undersøgelser, men der er brug for en opdatering, da mange ikke i praksis har udarbejdet undersøgelser det seneste par år.

Alle rådgivere i Familierådgivningen deltager derfor i juni og august i Socialstyrelsens 5-dages praksiskursus om Den gode børnefaglige undersøgelse og handleplan.

Rådgiverne i Det rådgivende team, som hyppigst vil indstille til nye børnefaglige undersøgelser, deltager ultimo april i Socialstyrelsens videnskursus om underretninger, herunder om valg af undersøgelser efter servicelovens § 11 eller § 50.”

På baggrund af Haderslev Kommunes oplysninger i udtalelsen af 16. marts 2015 om den forventede afslutning af de børnefaglige undersøgelser, som fremgik af kommunens opgørelse pr. 17. december 2014, har jeg ikke grund-

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

lag for at foretage mig mere vedrørende sagsbehandlingstiden for børnefaglige undersøgelser i perioden fra 1. juli 2013 frem til april 2015.

Jeg beder imidlertid Haderslev Kommune om at oplyse mig om status på nuværende tidspunkt med hensyn til sagsbehandlingstiden for udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser.

Jeg beder således om at få oplyst den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnefaglige undersøgelser i perioden fra den 1. januar 2016 til den 31. december 2016. Jeg beder også om at få oplyst, hvor mange procent af de børnefaglige undersøgelser der er blevet afsluttet inden for 4-månedersfristen i den nævnte periode.

Jeg beder om at modtage oplysningerne fra Haderslev Kommune **senest den 20. februar 2017**.

### **5.4. Foreløbige vurderinger (servicelovens § 50, stk. 7)**

Det fremgår af servicelovens § 52, stk. 2, at kommunen kan iværksætte foreløbig eller akut støtte sideløbende med udarbejdelsen af en børnefaglig undersøgelse, hvis særlige forhold taler for det.

I servicelovens § 50, stk. 7, er der fastsat en tidsmæssig ramme for udarbejdelsen af en børnefaglig undersøgelse med henblik på at sikre en tidlig indsats. Hvis undersøgelsen ikke kan afsluttes inden for den tidsmæssige ramme, skal der derfor udarbejdes en foreløbig vurdering med henblik på en stillingtagen til, om foreløbig støtte til barnet eller den unge skal iværksættes efter § 52, stk. 2, før den børnefaglige undersøgelse er endeligt afsluttet.

I mit brev af 17. november 2014 bad jeg Haderslev Kommune om at oplyse, i hvor mange af de igangværende børnefaglige undersøgelser, som ikke var blevet afsluttet inden for 4-månedersfristen, kommunen havde udarbejdet en foreløbig vurdering i henhold til § 50, stk. 7, 2. pkt.

Haderslev Kommune har i sin udtalelse af 8. januar 2015 oplyst, at der i 12 af de 61 børnefaglige undersøgelser, som på daværende tidspunkt var under udarbejdelse, tidligere var udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, og i 10 af disse sager var igangværende foranstaltninger videreført. I yderligere 31 af de 61 sager var der iværksat midlertidige foranstaltninger på baggrund af en foreløbig vurdering.

Det fremgår endvidere af kommunens udtalelse, at den lange sagsbehandlingstid på børnefaglige undersøgelser havde ført til en praksis, hvor rådgiveren tidligt i sagsforløbet iværksatte en foranstaltning i henhold til § 52, stk. 2, for at sikre barnet.



## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Haderslev Kommune har oplyst, at sagsbehandlerne har foretaget de foreløbige vurderinger og iværksat de fornødne og relevante foranstaltninger, mens de har afventet den børnefaglige undersøgelse. Kommunen har i den forbindelse anført, at der vil blive fulgt op på, at en foreløbig vurdering eksplicit noteres i sagen.

Jeg må gå ud fra, at Haderslev Kommunes oplysninger vedrører de sager, der var under behandling i Familierådgivningen, hvor sagsbehandlerne havde kompetence til at træffe afgørelse om foreløbige foranstaltninger efter § 52, stk. 2, og ikke de sager, der lå i de rådgivende teams, hvor socialrådgiverne kun havde kompetence til at tilbyde og iværksætte forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, mens den børnefaglige undersøgelse blev udarbejdet.

Som det fremgår af pkt. 4.4.2 ovenfor, har Haderslev Kommune fra 1. januar 2015 indført en organisatorisk ændring med hensyn til kompetencefordelingen mellem Det rådgivende team og Familierådgivningen, så en sag overføres til Familierådgivningen, fra det tidspunkt hvor en socialrådgiver i et rådgivende team har truffet afgørelse om udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse.

Familierådgivningen har kompetence til at træffe afgørelse om foreløbig støtte efter servicelovens § 52, stk. 2, på grundlag af en foreløbig vurdering efter § 50, stk. 7.

På baggrund af den nævnte ændrede organisering har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet om foreløbige vurderinger efter servicelovens § 50, stk. 7, og iværksættelse af foreløbige foranstaltninger efter § 52, stk. 2.

### **5.5. Brug af eksterne konsulenter**

#### *5.5.1. Haderslev Kommunes brug af eksterne konsulenter*

Det fremgik af den ene anonyme henvendelse, som jeg modtog, at Haderslev Kommune sendte en stor mængde børnefaglige undersøgelser til udarbejdelse hos eksterne konsulenter.

Jeg spurgte derfor i mit brev af 17. november 2014 Haderslev Kommune, om det forekom, at kommunen i forbindelse med udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser anvendte aktører, der ikke var en del af kommunen. Jeg bad i givet fald om at få oplyst, hvilke aktører der var tale om, hvilke faglige kvalifikationer aktørerne havde, hvilke opgaver de nævnte aktører udførte, og hvilke retningslinjer kommunen havde udstukket for opgaveudførelsen.

Haderslev Kommune har i sin udtalelse af 8. januar 2015 oplyst, at kommunen i foråret 2014 valgte at købe eksterne leverandører til at udarbejde børnefaglige undersøgelser ud fra den formodning, at der var tale om en midlertidig

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

opgavepukkel foranlediget af et stort antal underretninger, og at eksterne leverandører ville give en fleksibilitet, der kunne sikre umiddelbar overholdelse af tidsrammen i § 50, stk. 7.

Ifølge en opgørelse i kommunen pr. 17. december 2014 var der på daværende tidspunkt 54 børnefaglige undersøgelser under udarbejdelse hos eksterne leverandører.

De eksterne leverandører, som kommunen har benyttet, har dels været en almennyttig/velgørende fond, der udfører praktisk socialt arbejde for bl.a. myndigheder, dels et vikarbureau, der har specialiseret sig i socialrådgivere. Kommunen har om fondens og vikarbureauets medarbejdere oplyst, at det er socialrådgivere med praksiserfaring, dvs. med kvalifikationer svarende til de medarbejdere, der i kommunen udarbejder børnefaglige undersøgelser.

Haderslev Kommune har desuden oplyst, at de eksterne leverandører udarbejdede den børnefaglige undersøgelse (beskrivelse og analyse) med udgangspunkt i kommunens sagsakter og en samtale med barnet og forældrene. Undersøgelsen blev afleveret til kommunen, som herefter udarbejdede indstilling til foranstaltning og foretog partshøring.

Haderslev Kommune havde defineret følgende retningslinjer for de eksterne leverandørers arbejde:

- anvendelse af Haderslev Kommunes skabelon til børnefaglig undersøgelse
- anvendelse af ICS-metode
- som udgangspunkt 1 børnesamtale og 1 forældresamtale (flere efter konkret aftale)
- kommunens socialrådgiver indhenter aktuel statusudtalelse mv.
- tæt samarbejde med kommunens socialrådgiver
- partshøring udføres ikke af eksterne aktører, men af den primære socialrådgiver

I brev af 5. februar 2015 spurgte jeg Haderslev Kommune, om de 53 børnefaglige undersøgelser, der var påbegyndt og lå i eksternt regi den 17. december 2014, skulle færdiggøres hos de to eksterne aktører, som kommunen havde valgt. Hvis det var tilfældet, bad jeg om at få oplyst, hvilke retningslinjer der skulle gælde for de to eksterne aktørers opgaveudførelse i forbindelse med afslutning af undersøgelserne.

Haderslev Kommune har i sin udtalelse af 16. marts 2015 oplyst, at kommunen havde valgt at få de 53 påbegyndte undersøgelser færdiggjort hos eksterne leverandør, da en tilbageførsel til færdiggørelse i internt regi ville forsinke afslutningen af undersøgelserne yderligere af kapacitetsmæssige årsager. De

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

eksterne leverandører havde færdiggjort undersøgelserne ud fra de samme retningslinjer som tidligere. Det var således kommunens rådgivere, der på baggrund af undersøgelserne havde vurderet, hvilke foranstaltninger der skulle iværksættes. På tidspunktet for kommunens udtalelse af 16. marts 2015 var 51 af de 53 undersøgelser færdiggjort.

Haderslev Kommune har endvidere i sin udtalelse af 8. januar 2015 anført følgende om kommunens brug af de eksterne leverandører til udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser:

”...

Kommunen har ikke fået tilrettelagt samarbejdet med eksterne leverandører på tilfredsstillende vis. Der er ikke indgået præcise aftaler om leveringstidspunkt, og den seneste opfølgning viser, at de eksterne leverandører ikke har kapacitet til at levere inden for korte frister. Den manglende styring har resulteret i alt for lange sagsbehandlingstider.

Det er kommunens klare intention, at alle børnefaglige undersøgelser efter omorganiseringen af undersøgelsesarbejdet udarbejdes internt. Såfremt det i spidsbelastningssituationer bliver nødvendigt at købe eksterne leverandører til opgaven, er det en forudsætning, at opgaven er klart defineret, og at undersøgelsen kan udarbejdes inden for tidsfristen.”

### *5.5.2. Adgangen til delegation af myndighedsudøvelse til private*

Jeg har i en tidligere sag udtalt mig om delegation af myndighedsudøvelse til private. Sagen vedrørte den bistand, som Kammeradvokaten havde ydet til Miljøklagenævnet og senere Natur- og Miljøklagenævnet i forbindelse med behandlingen af en række konkrete sager om husdyrbrug.

Jeg udtalte generelt i sagen, at det efter min opfattelse kan lægges til grund, at delegation til private af *afgørelseskompetence* forudsætter lovhjemmel, men at der derimod ikke gælder et almindeligt krav om lovhjemmel, når det alene drejer sig om inddragelse af (delegation til) private i *forberedelsen af afgørelsessager*.

I min udtalelse af 28. juni 2013 (som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2013-9) anførte jeg følgende om delegation af *sagsforberedelse*:

”3.2.2. ...

Det må her bl.a. indgå, at der – i modsætning til ved delegation af egentlig afgørelseskompetence – ikke er tale om, at den pågældende private aktør endeligt kan fastlægge borgernes retsstilling.

Det må også indgå, at inddragelse af private aktører i myndighedernes sagsforberedelse kan tjene væsentlige hensyn i forhold til borgerne, f.eks. i tilfælde, hvor der som følge af sagsbelastningen i den pågældende myndighed ellers ikke ville kunne træffes afgørelse inden for rimelig tid.

Både principielle og reale hensyn taler således efter min opfattelse for ikke at anlægge en meget restriktiv linje i spørgsmålet.

**3.2.3.** Det er samtidig klart, at der må stilles en række krav til sådanne ordninger, bl.a. med det sigte, at den enkelte borgers retsstilling ikke alligevel forringes som følge af inddragelsen af private – f.eks. ved at de sagsbehandlingsregler, der gælder for den offentlige forvaltning, i realiteten omgås.

Det er næppe muligt på det generelle plan at gøre udtømmende op med problemstillingen, men de væsentligste synspunkter kan efter min opfattelse sammenfattes således:

- Den private aktør må have den nødvendige fagkyndige ekspertise til at udføre opgaven, og opgaven må kunne udføres, uden at der opstår interessekonflikter i forhold til myndigheden. F.eks. vil et privat advokatfirma naturligvis ikke kunne varetage opgaver for myndigheden i en sag, hvor firmaet samtidig repræsenterer den private part i sagen.
- De sagsskridt mv., som den private aktør foretager, må leve op til de saglige og retssikkerhedsmæssige krav mv., der stilles til den offentlige forvaltning. Den private aktør må derfor i almindelighed iagttage helt de samme regelsæt som den ansvarlige myndighed, herunder offentligtretlige regler og grundsætninger. Det indebærer bl.a., at indhentelse af oplysninger må ske indenfor de samme retlige rammer, som gælder for offentlige forvaltningsmyndigheder, at f.eks. partshøring må ske i overensstemmelse med forvaltningsloven, og at der iagttages fortrolighed i overensstemmelse med lovgivningens almindelige regler. Med hensyn til sidstnævnte spørgsmål bemærker jeg, at straffelovens grundlæggende regler om tavshedspligt også gælder for private, der udfører opgaver for offentlige myndigheder, jf. lovens § 152 a. Også persondataloven omfatter såvel offentlige myndigheder som private dataansvarlige, jf. lovens § 1 og § 42.
- Ordningen må være tilrettelagt på en sådan måde, at der er sikkerhed for, at den heller ikke i øvrigt medfører tab af rettigheder for den private part i sagen. Der må således være udstukket retningslinjer, som sikrer, at der ikke i realiteten delegeres afgørelseskompetence, samt

retningslinjer for, hvilke skridt der i øvrigt skal foretages af myndigheden, og hvilke den private skal udføre.

- Den delegerende myndighed må – både formelt og reelt – stå inde for den afgørelse, der bliver truffet, og for sagsbehandlingen i den forbindelse. Det indebærer bl.a., at det oplysningsgrundlag, som den private aktør har tilvejebragt, må forelægges for myndigheden til kvalitets sikring, og at der hos myndigheden må ske en selvstændig vurdering af oplysningsgrundlaget, inden der træffes afgørelse. Myndigheden har også pligt til at påse, at selve udsendelsen af afgørelsen sker i overensstemmelse med de generelle forvaltningsretlige regler.

**3.2.4.** Endelig vil det efter min opfattelse have betydning, hvor omfattende delegationen er, både med hensyn til andelen af myndighedens sager og delegationens tidsmæssige udstrækning. F.eks. vil ordninger, hvorefter private aktører på mere varig basis står for sagsforberedelsen, i almindelighed ikke kunne anses for tilladelige.

Det er næppe muligt mere præcist at fastlægge grænserne på dette punkt.”

### *5.5.3. Ombudsmandens bemærkninger til Haderslev Kommunes brug af eksterne konsulenter*

Haderslev Kommune har oplyst, at kommunen valgte at købe eksterne leverandører til at udarbejde børnefaglige undersøgelser ud fra en formodning om, at der var tale om en midlertidig opgavepukkel i kommunen foranlediget af et stort antal underretninger, og at eksterne leverandører ville give en fleksibilitet, der kunne sikre umiddelbar overholdelse af tidsrammen i § 50, stk. 7.

Det fremgår af kommunens opgørelse pr. 17. december 2014, at der på daværende tidspunkt var 54 børnefaglige undersøgelser under udarbejdelse hos eksterne leverandører. I alt havde kommunen på det tidspunkt 97 sager, hvor det var besluttet at udarbejde børnefaglige undersøgelser (i 61 sager var den børnefaglige undersøgelse under udarbejdelse, og i 36 sager var undersøgelserne endnu ikke påbegyndt).

Jeg må lægge til grund, at aftalen med de eksterne leverandører blev indgået i foråret 2014 med henblik på udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser, indtil kommunens opgavepukkel var afviklet. Kommunen udtalte den 8. januar 2015, at det var kommunens intention, at alle børnefaglige undersøgelser efter en omorganisering skulle udarbejdes internt. Jeg må på den baggrund lægge til grund, at delegationen set over tid har været af begrænset omfang.

Opgaven for de eksterne leverandører bestod i at udarbejde børnefaglige undersøgelser bestående af en beskrivelse og analyse. Undersøgelserne skulle

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

udarbejdes på baggrund af kommunens sagsakter og samtaler med børn og forældre, som leverandørerne havde afholdt. Det var herefter socialrådgiverne i Haderslev Kommune, der udarbejdede indstilling til valg af foranstaltning og foretog partshøring. Afgørelseskompetencen var hos kommunen. Der var således alene tale om delegation af sagsforberedelse til de eksterne leverandører.

Det var forudsat, at de uddelegerede opgaver blev varetaget af socialrådgivere med praksiserfaring og dermed tilsvarende kvalifikationer som de medarbejdere i kommunen, der normalt udarbejder børnefaglige undersøgelser. De eksterne leverandører må derfor anses for at have været fagligt egnede til at påtage sig de opgaver, som Haderslev Kommune ønskede udført.

Der var endvidere udstukket en række retningslinjer for de eksterne leverandørers opgaveudførelse. Det var således fastsat, at de eksterne leverandører i forbindelse med udarbejdelsen af de børnefaglige undersøgelser skulle anvende Haderslev Kommunes skabelon for børnefaglige undersøgelser og den samme socialfaglige metode (ICS – Integrated Children's System), som anvendes i kommunen. Desuden var der fastlagt en ramme for afholdelse af børnesamtaler og forældresamtaler, og det var fastsat, at de eksterne leverandørers opgaver skulle udføres i et tæt samarbejde med kommunens socialrådgivere.

Haderslev Kommune har herudover oplyst, at der ikke blev indgået præcise aftaler med de eksterne leverandører om leveringstidspunkter for de børnefaglige undersøgelser, og at den manglende styring resulterede i alt for lange sagsbehandlingstider.

Som det fremgår af pkt. 5.5.2 ovenfor, må de sagsskridt, som den private aktør foretager, leve op til de saglige og retssikkerhedsmæssige krav mv., der stilles til den offentlige forvaltning, og ordningen med den private aktør må være tilrettelagt på en måde, så den heller ikke i øvrigt medfører tab af rettigheder for borgeren.

Jeg har ikke modtaget oplysninger om nærmere retningslinjer for de sagsskridt, som de eksterne leverandører skulle foretage i forbindelse med udarbejdelsen af de børnefaglige undersøgelser.

Der foreligger heller ingen nærmere oplysninger om, hvordan det tætte samarbejde mellem socialrådgiverne i Haderslev Kommune og medarbejderne hos de eksterne leverandører var planlagt og tilrettelagt, ligesom der heller ikke er oplysninger om, hvordan samarbejdet løbende foregik.

Jeg mener derfor ikke, at jeg har tilstrækkeligt med oplysninger til at konkludere, om de eksterne leverandørers bistand til Haderslev Kommune i forbindelse

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

med udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser var i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper om delegation af myndighedsudøvelse til private.

Det fremgår af sagen, at Haderslev Kommunes brug af de eksterne leverandører til udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser ophørte i foråret 2015.

Haderslev Kommune har oplyst, at det er kommunens klare intention, at alle børnefaglige undersøgelser fremover skal udarbejdes internt. Kommunen har samtidig tilkendegivet, at hvis det i en eventuel fremtidig spidsbelastningssituation bliver nødvendigt at købe eksternt bistand til udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser, vil det være en forudsætning, at opgaven er klart defineret, og at undersøgelserne kan udarbejdes inden for servicelovens tidsfrist.

På den baggrund foretager jeg mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om kommunens delegation af børnefaglige undersøgelser til private.

---

I forlængelse af redegørelsens punkt 5.3.3 sendte Haderslev Kommune mig den 14. februar 2017 nærmere oplysninger om sagsbehandlingstiden for udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser i perioden fra den 1. januar 2016 til den 31. december 2016.

Det fremgik bl.a. af Haderslev Kommunes oplysninger, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de børnefaglige undersøgelser i perioden fra den 1. januar 2016 til den 31. december 2016 havde været 3,5 måneder. 80,7 pct. af de børnefaglige undersøgelser var blevet afsluttet inden for 4-månedersfristen i den nævnte periode.

Haderslev Kommune oplyste også, at der den 14. februar 2017 var 13 børnefaglige undersøgelser, som havde overskredet fristen på 4 måneder. Der var fulgt op på disse og udarbejdet en plan for, hvordan de skulle færdiggøres. Enkelte afventede undersøgelser og udredninger fra f.eks. børnepsykiatrisk afdeling, og der var i alle sager udarbejdet en faglig vurdering og iværksat indsatser.

Den 20. juli 2017 meddelte jeg Haderslev Kommune, at de modtagne oplysninger viste en tydelig forbedring af kommunens overholdelse af 4-månedersfristen for at foretage børnefaglige undersøgelser.

Jeg hæftede mig imidlertid ved, at knap 20 pct. af de børnefaglige undersøgelser fortsat ikke blev afsluttet inden for 4-månedersfristen. Jeg måtte desuden på baggrund af kommunens oplysninger umiddelbart lægge til grund, at

## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

der ud af de 13 uafsluttede sager, der pr. 14. februar 2017 havde overskredet 4-månedersfristen, kun var enkelte sager, der beroede på forhold, som kommunen ikke havde indflydelse på.

Jeg bad derfor Haderslev Kommune om at oplyse den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnefaglige undersøgelser i perioden fra den 1. januar 2017 til den 30. juni 2017. Jeg bad også om at få oplyst, hvor mange procent af de børnefaglige undersøgelser der var blevet afsluttet inden for 4-månedersfristen i den nævnte periode.

Endelig bad jeg Haderslev Kommune om at oplyse mig om status i de 13 (pr. 14. februar 2017 uafsluttede) sager, herunder om den endelige sagsbehandlingstid i sagerne, hvis de var afsluttede.

I et brev af 31. august 2017 oplyste Haderslev Kommune bl.a., at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnefaglige undersøgelser i perioden fra den 1. januar 2017 til den 30. juni 2017 havde været 2,14 måneder.

Haderslev Kommune oplyste endvidere, at 60,42 pct. af de børnefaglige undersøgelser i perioden var afsluttet inden for 4-månedersfristen.

De resterende 39,58 pct. bestod af i alt 19 sager, hvoraf de 14 sager var blevet åbnet inden for de to foregående måneder.

I de sidste 5 sager var sagsbehandlingstiden overskredet med en måned. Haderslev Kommune oplyste, at kommunen i disse sager afventede svar f.eks. fra psykiatriske udredninger, og at der i sagerne var foranstaltet midlertidigt og foretaget faglige vurderinger.

Endelig oplyste Haderslev Kommune, at alle de 13 sager, der havde været uafsluttet pr. 14. februar 2017, nu var afsluttet. Sagsbehandlingstiden for den børnefaglige undersøgelse havde i sagerne varieret fra 5 måneder og helt op til 15 måneder. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var i de 13 sager 8,69 måneder.

Den 13. september 2017 skrev jeg til Haderslev Kommune, at jeg havde noteret mig, at kommunens oplysninger viste, at de 13 sager, som ikke havde været afsluttet pr. 14. februar 2017, endte med at have en gennemsnitlig sagsbehandlingstid (8,69 måneder), som væsentligt oversteg 4-månedersfristen.

Samtidig noterede jeg mig, at Haderslev Kommune i perioden fra den 1. januar 2017 til den 30. juni 2017 havde nedbragt den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnefaglige undersøgelser yderligere i forhold til 2016 (fra 3,5 til 2,14 måneder i gennemsnit).



## OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

Endelig noterede jeg mig også oplysningerne om, at der pr. 31. august 2017 var 5 sager, hvor Haderslev Kommune ikke havde afsluttet den børnefaglige undersøgelse inden for 4-månedersfristen, men at disse sager afventede svar f.eks. fra psykiatriske udredninger.

Jeg skrev til Haderslev Kommune, at jeg således forstod, at alle 5 sager berode på forhold, som kommunen ikke havde indflydelse på. Jeg noterede mig i den forbindelse også, at 4-månedersfristen i de 5 sager var overskredet med (på daværende tidspunkt) en måned, og at kommunen havde oplyst, at der var foretaget faglige vurderinger og lavet midlertidige foranstaltninger i sagerne.

Jeg meddelte herefter Haderslev Kommune, at jeg – idet jeg gik ud fra, at Haderslev Kommune fortsat ville have fokus på at overholde 4-månedersfristen for børnefaglige undersøgelser – på det foreliggende grundlag havde besluttet, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

### Sagsfremstilling

Den 6. november 2014 modtog jeg to anonyme henvendelser. De var begge dateret 4. november 2014. I den ene henvendelse stod der følgende:

”Underretning vedr. forhold i Haderslev kommune:

De Rådgivende Teams, som er oprettet i h.t. SL § 11.3, beholder sagerne op til flere år. Der sættes familiekonsulent på sager i op til flere år *uden* børnefaglig undersøgelse og handleplan – dvs. uden at borgernes forhold bliver undersøgt nærmere og uden konkret at vide, hvad der skal til for at hjælpe.

Der er i Undersøgelsesteamet alt for lang ventetid på at få udarbejdet en børnefaglig undersøgelse i h.t. SL § 50. Ventetiden går meget langt ud over de 4 måneder, der er beskrevet i lovgivningen – som det må tage at udarbejde en børnefaglig undersøgelse. Der etableres derved lang venteliste, og der bliver iværksat midlertidige foranstaltninger, indtil børnefaglig undersøgelse er udarbejdet, og ud fra denne kan se, hvilken konkret og korrekt foranstaltning, der skal iværksættes. Først når børnefaglig undersøgelse foreligger, kan der udarbejdes handleplan. Fra der træffes afgørelse om børnefaglig undersøgelse, og indtil denne foreligger, kan der typisk gå op til mere end 1 år.

Det virker meget forvirrende i forhold til hvilken faglig retning der er i Haderslev kommunes Børn og Familieafdeling. Der er ingen overordnede ledere, som er social faglig uddannet. Det virker som om, at alt handler om økonomi, og at de økonomiske interesser overstiger fagligheden og medarbejdernes psykiske arbejdsmiljø. Inden for relativ kort tid er der rejst ca. 20 medarbejdere fra Børn og Familieafdelingen i Haderslev kommune.”

Den anden anonyme henvendelse havde følgende indhold:

**”Jeg vil hermed underrette om følgende forhold i Haderslev kommunes Børn og Familieafdeling:**

Hvis man gennemgår et antal børnesager i de 3 rådgivende teams (oprettet i h.t. SL § 11.3.), og i Familierådgivningen i Haderslev kommune, vil man finde et stort antal tunge børn og familiesager, hvor der i en alt for lang periode, måneder og år, er arbejdet i familierne via familiekonsulent eller anden midlertidig foranstaltning – men uden forudgående børnefaglig undersøgelse. Underretninger går typisk direkte til de rådgivende teams.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ved at undersøge sagerne indenfor de seneste 3 år, og den aktuelle venteliste på at få udarbejdet en børnefaglig undersøgelse i Haderslev kommunes Børn og Familieafdeling, vil man finde et stort antal børnesager hvor der er mellem 12 og 18 måneders ventetid. En stor mængde børnefaglige undersøgelser sendes til udarbejdelse hos eksterne konsulenter, som ikke er ansat i Haderslev kommune.

I den samlede Børn og Familieafdeling, er der indenfor de seneste 18 måneder rejst ca. halvdelen af socialrådgivergruppen på ca. 32 ansatte.”

På baggrund af oplysningerne i de anonyme henvendelser besluttede jeg at rejse en sag over for Haderslev Kommune i medfør af ombudsmandslovens § 17, stk. 1, og i brev af 17. november 2014 bad jeg Haderslev Kommune om en udtalelse i anledning af de to henvendelser. Jeg skrev følgende i min høring til kommunen:

”Jeg har den 6. november 2014 modtaget to anonyme henvendelser om forhold i børne- og familieafdelingen i Haderslev Kommune.

Jeg vedlægger kopi af henvendelserne.

Det fremgår af henvendelserne, at der i Haderslev Kommune er tre teams, der varetager den forebyggende indsats over for børn, unge og familier efter servicelovens § 11, stk. 3, og at det også er disse teams, der typisk er direkte modtagere af underretninger til kommunen.

Det oplyses, at der i de tre teams er et stort antal tunge børne- og familie-sager, hvor der er arbejdet med en forebyggende indsats i meget lang tid (’måneder og år’/’op til flere år’), uden at der er iværksat børnefaglige undersøgelser og udarbejdet handleplaner.

Det oplyses endvidere, at der i Haderslev Kommunes undersøgelsesteam er en lang venteliste på at få udarbejdet en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50, og at der typisk kan gå op til mere end 1 år fra tidspunktet for afgørelse om iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse, til undersøgelsen foreligger.

Idet jeg henviser til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, beder jeg Haderslev Kommune om en udtalelse i anledning af de to henvendelser.

Jeg beder om at få oplyst, hvordan arbejdet er fordelt mellem de tre teams, der varetager den forebyggende indsats, og undersøgelsesteamet.

### **Forebyggende indsats efter servicelovens § 11, stk. 3**

Efter § 11, stk. 3, i serviceloven (lovbekendtgørelse nr. 1023 af 23. september 2014) skal kommunalbestyrelsen tilbyde en forebyggende indsats til barnet, den unge eller familien, når det vurderes, at en sådan støtte kan imødekomme barnets eller den unges behov.

Kommunalbestyrelsen kan tilbyde forebyggende indsatser i form af konsulentbistand, herunder familierettede indsatser, netværks- eller samtalegrupper, rådgivning om familieplanlægning og andre indsatser, der har til formål at forebygge et barns eller en ungs eller familiens vanskeligheder.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ændring af lov om social service (En tidlig forebyggende indsats m.v.) er der bl.a. anført følgende om anvendelsesområdet for § 11, stk. 3:

'De nuværende formuleringer af §§ 11, stk. 3, og 52, stk. 3, skaber usikkerhed om, hvornår den ene bestemmelse finder anvendelse frem for den anden, og der har i flere kommuner været forvirring herom. Som det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 628 af 11. juni 2010 (Barnets Reform), punkt 3.4.1.3. er målgruppen for § 11, stk. 3, familier, der har et mindre støttebehov, end § 50 tilsiger. Målgruppen for § 11 er således i dag familier, børn og unge, der ikke har så komplekse problemer, at der er behov for særlige foranstaltninger efter servicelovens kapitel 11 om særlig støtte til børn og unge. Formålet med forslaget er bl.a. at præcisere dette, så der ikke hersker usikkerhed herom i kommunerne, og så det sikres, at kommunerne er opmærksomme på, at børn og unge, der har behov for en mere indgribende foranstaltning, får denne efter kapitel 11 og ikke først forsøges hjulpet med en indsats efter § 11. Samtidig skal det sikres, at børn og unge, der kan hjælpes med en forebyggende indsats får denne fremfor en mere indgribende foranstaltning efter kapitel 11.'

I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser er der endvidere bl.a. anført følgende om en indsats efter § 11, stk. 3, i forhold til en indsats efter servicelovens § 52, stk. 3:

'I forslaget tydeliggøres det, at kommunalbestyrelsen kan iværksætte familierettede indsatser som en forebyggende indsats. Hvorvidt § 11 eller § 52, stk. 3, finder anvendelse vil bero på en konkret vurdering. Vurderingen af, om der skal iværksættes en indsats efter forslagens § 11, stk. 3, eller efter § 52, stk. 3, beror på et konkret skøn, herunder af sagens kompleksitet og indsatsens intensitet. Et forebyggende forældreprogram kan omfatte tilbud om undervisningsforløb til forældre, der har behov for vejledning om eksempelvis opdragelse, fordi deres barn vurderes til at

have et behov for særlig støtte, men hvor kommunalbestyrelsen vurderer, at der ikke foreligger et behov for at udarbejde en børnefaglig undersøgelse efter § 50 (eksempelvis 'De Utrolige År'). Et sådan forældreprogram vil kunne gives efter § 11, stk. 3. Omvendt forudsætter et forældreprogram, som f.eks. Multi Systemisk Terapi (MST), der retter sig mod børn og unge, som har så alvorlige adfærdsvanskeligheder, at de er i stor risiko for at skulle anbringes uden for hjemmet, en børnefaglig undersøgelse efter § 50, og vil skulle gives efter § 52, stk. 3.

Det er vigtigt at være opmærksom på, om barnets eller den unges problemer er så komplekse, at der er behov for en børnefaglig undersøgelse for at få udrett barnets og familiens forhold. Der kan være situationer, hvor et barn eller en ung har behov for en akut indsats, men hvor problemet er så afgrænset, at der ikke er behov for en børnefaglig undersøgelse af barnets og familiens forhold. Det kan eksempelvis være i en situation, hvor barnets eller den unges forældre er blevet skilt, eller hvor den ene forælder dør. Hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at barnets eller den unges problemer er afgrænset til denne hændelse, og at en forebyggende indsats efter § 11 vil være tilstrækkelig til at imødekomme dets behov, vil der ikke være behov for udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse.

Når kommunalbestyrelsen skal vurdere, hvorvidt et barn eller en ung skal tilbydes en indsats efter § 11, eller hvorvidt der skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse efter § 50, er det væsentligt, at kommunalbestyrelsen er opmærksom på, hvorvidt der er et tilstrækkeligt kendskab til omfanget af barnets eller den unges problemer til at kunne tilbyde en indsats efter § 11, stk. 3, og ikke at udarbejde en børnefaglig undersøgelse. Den hjælp, kommunalbestyrelsen tilbyder et barn eller en ung, skal således tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af barnets eller den unges behov og forudsætninger.

I de situationer, hvor kommunalbestyrelsen har vurderet, at der skal tilbydes en forebyggende indsats efter § 11, stk. 3, og at der ikke er behov for udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse, er det væsentligt at kommunalbestyrelsen er opmærksom på, om barnets eller den unges behov samt forholdene i familien ændrer sig undervejs. Der kan således være tilfælde, hvor der er iværksat en forebyggende indsats, og efterfølgende forhold nødvendiggør, at der udarbejdes en børnefaglig undersøgelse.'

Jeg henviser til forslaget til lov nr. 576 af 10. juni 2014, lovforslag nr. L 168 af 26. marts 2014 til lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.), Folketingstidende 2013-14, lovforslagets almindelige bemærkning-

ger, pkt. 2.1.2.2, og bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser, nr. 2.

De tre teams, der ifølge de anonyme henvendelser varetager den forebyggende indsats over for børn, unge og familier efter servicelovens § 11, stk. 3, arbejder angiveligt med et stort antal tunge børne- og familiesager og med en forebyggende indsats i meget lang tid ('måneder og år'/op til flere år').

Jeg beder om at få oplyst, hvordan Haderslev Kommune sikrer, at børn og unge, der har behov for en mere indgribende foranstaltning efter servicelovens kapitel 11, får denne. Jeg beder kommunen om at redegøre for, hvordan dette sikres, dels i forbindelse med at kommunen første gang tager stilling til, hvilket tilbud børn, unge og familier skal have, dels hvis barnets eller den unges behov ændrer sig undervejs i den forebyggende indsats.

Jeg beder desuden om at modtage en liste over verserende sager i de tre rådgivende og forebyggende teams med oplysning om, hvornår sagerne er oprettet, og hvilke forebyggende indsatser der indtil videre er tilbudt i de enkelte sager.

### **Børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50**

Hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunalbestyrelsen undersøge barnets eller den unges forhold (en børnefaglig undersøgelse). Jeg henviser til servicelovens § 50, stk. 1.

Ifølge servicelovens § 50, stk. 7, skal den børnefaglige undersøgelse afsluttes, senest 4 måneder efter at kommunalbestyrelsen bliver opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte. Hvis undersøgelsen undtagelsesvis ikke kan afsluttes inden 4 måneder, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en foreløbig vurdering og snarest herefter afslutte undersøgelsen.

Efter oplysningerne i de anonyme henvendelser er der en lang venteliste for at få udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, og der kan typisk gå mere end et år fra tidspunktet for afgørelsen om iværksættelse af den børnefaglige undersøgelse, til den foreligger. Det fremgår desuden af den ene anonyme henvendelse, at en stor mængde børnefaglige undersøgelser sendes til udarbejdelse hos eksterne konsulenter.

Jeg beder Haderslev Kommune om en detaljeret redegørelse for kommunens sagsbehandling og sagsbehandlingstid i forbindelse med iværk-

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

sættelse og gennemførelse af børnefaglige undersøgelser efter servicelovens § 50, herunder oplysninger om følgende forhold:

Hvor lang tid går der gennemsnitligt, fra kommunen bliver opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte, til den børnefaglige undersøgelse er afsluttet med en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger?

Hvor mange børnefaglige undersøgelser er kommunen på nuværende tidspunkt ved at gennemføre, og hvor mange af disse undersøgelser er ikke blevet afsluttet inden for 4-månedersfristen i servicelovens § 50, stk. 7?

I hvor mange af de igangværende børnefaglige undersøgelser, som ikke er blevet afsluttet inden for 4-månedersfristen, har kommunen udarbejdet en foreløbig vurdering i henhold til § 50, stk. 7, 2. pkt.?

Er der sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om, at der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse, men hvor undersøgelsen endnu ikke er startet? I givet fald beder jeg om at få oplyst, hvor mange sager det drejer sig om.

Hvor mange børnefaglige undersøgelser har kommunen iværksat i perioden fra den 1. juli 2013 til og med den 31. maj 2014, og hvor mange af disse undersøgelser er afsluttet inden for 4-månedersfristen i servicelovens § 50, stk. 7?

Forekommer det, at Haderslev Kommune i forbindelse med udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser anvender aktører, der ikke er en del af kommunen? I givet fald beder jeg om at få oplyst, hvilke aktører der er tale om, hvilke faglige kvalifikationer aktørerne har, hvilke opgaver de nævnte aktører udfører, og hvilke retningslinjer kommunen har udstukket for opgaveudførelsen.

Jeg beder om at modtage en kopi af den venteliste vedrørende børnefaglige undersøgelser, som er nævnt i den ene af de anonyme henvendelser.

### **Behandling og registrering af underretninger**

Efter servicelovens § 155 skal kommunalbestyrelsen sikre, at der iværksættes en rettidig og systematisk vurdering af alle underretninger efter lovens §§ 152-154 med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Kommunalbestyrelsen skal foretage central registrering af underretningerne med henblik på at understøtte tilrettelæggelsen af indsatsen.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning skal kommunalbestyrelsen vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge.

Jeg beder om at modtage en detaljeret redegørelse for Haderslev Kommunes procedurer for behandling af underretninger, herunder oplysninger om følgende forhold:

Hvilken enhed i kommunen modtager underretninger?

Hvilken enhed behandler de indkomne underretninger og foretager en vurdering af, om der er behov for en akut indsats?

Bliver alle underretninger vurderet, inden for 24 timer efter at underretningen er modtaget?

Hvor lang tid går der gennemsnitligt, fra kommunen modtager en underretning, til der foreligger en afklaring af, om den pågældende underretning giver anledning til at iværksætte en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50?

Hvordan er kommunens registrering af underretninger tilrettelagt?

Hvilke oplysninger registreres i forbindelse med underretninger, og hvilke data har kommunen mulighed for at trække fra registreringssystemet?

Jeg beder om at få oplyst antallet af underretninger, som Haderslev Kommune har modtaget i perioden fra den 1. januar 2014 til og med den 31. oktober 2014, og om at modtage en liste over de registreringer, som kommunen har foretaget i den forbindelse.

Hvis Haderslev Kommune har udarbejdet en skriftlig procedure for behandlingen af underretninger, beder jeg om at modtage en kopi.

Jeg beder om at modtage kommunens udtalelse **senest den 9. januar 2015**.

Jeg kan oplyse, at jeg i dag har sendt en kopi af dette brev og de to anonyme henvendelser til Ankestyrelsen København til orientering.”

Haderslev Kommune sendte mig den 8. januar 2015 følgende udtalelse:



### **”Udtalelse om forhold inden for børne- og familieområdet i Haderslev Kommune, (...)**

Folketingets Ombudsmand har i brev af 17. november 2014 bedt om en udtalelse i anledning af to anonyme henvendelser til Ombudsmanden om forhold inden for børne- og familieområdet i Haderslev Kommune.

Kommunens besvarelse er delt op i følgende afsnit

- Indledning med beskrivelse af kommunens fokus på det specialiserede børn- og ungeområde
- Udtalelsen med besvarelse af de tre hovedområder i Ombudsmandens brev
  - Sammenhængen mellem forebyggende indsatser og foranstaltninger
  - Udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser iht. servicelovens § 50
  - Sagsbehandling af underretninger iht. servicelovens § 152
- Sammenfatning af kommunens besvarelse
- Kommentarer til øvrige kritikpunkter i henvendelserne til Ombudsmanden

### **Indledning - Kommunens fokus på det specialiserede børn- og ungeområde**

Byrådet i Haderslev Kommune besluttede i 2010 at fokusere på forholdene for børn og unge i Haderslev Kommune og vedtog derfor Haderslevreformen. En ambitiøs og omfattende reform, der fortsat er under implementering.

En reform, der både vægter hensynet til almenområdet og det specialiserede område og navnlig lægger vægt på sammenhængen mellem de to områder i almindelighed og mellem kommunens forskellige tilbud i særdeleshed.

Haderslev Kommune organiserer sig herefter med barnet i centrum, og som den første kommune i Danmark indføres en organisation, der nedbryder de forskellige faglige siloer i kommunens tilbud til børn og unge.

I 2012 sættes der særligt fokus på det specialiserede område, idet Haderslev Kommune i samarbejde med KL's konsulentvirksomhed laver en gennemgående analyse af kommunens børnesager. De eksterne konsulenter gennemlæser alle kommunens forebyggelsessager, dels med henblik på at sikre, at alle børn får den hjælp, som de har brug for, og dels med henblik på at opdage og sætte ord på kommunens udviklingsområder.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ligeledes i 2012 indføres Haderslevreformens fremskudte indsats. Et tværfagligt rådgivende team i hvert af kommunens tre distrikter, der skal sikre tilgængelighed og hurtig indsats til børn, familier og fagprofessionelle i Haderslev Kommune.

I 2013 foretog Haderslev Kommune den første evaluering af de rådgivende team, der med overbevisende entydighed konkluderede, at lærere og pædagoger i Haderslev Kommune i udstrakt grad oplevede, at det var enkelt og hurtigt at komme i kontakt med blandt andet socialrådgivere, når man opdagede et barn i mistrivsel. I samme periode blev det via et forskningsprojekt 'Tidlig opsporing' dokumenteret, at Haderslev Kommune nu opdager børn i mistrivsel 1½ år, før børnene bliver opdaget med en traditionel indsats.

Den ekstra indsats har betydet en markant øget tilgang af sager i Familierådgivningen. Dels er der sket en betydelig stigning i antallet af underretninger, og dels er der sket en tilsvarende stigning i aktivitetsniveauet på foranstaltninger.

Et enigt byråd har forholdt sig positivt til aktivitetsstigningen. Området er tilført flere betydelige tillægsbevillinger og er nu tilført flere midler også i overslagsårene. Konkret er der tilført området 25 mio kr. i 2013, 27 mio kr. i 2014, og bevillingerne i overslagsårene er øget med hhv. 16, 16 og 10 mio kr. årligt. I samme periode er der sket en betydelig opnormering af antallet af socialrådgivere. Aktuelt har socialrådgiverne endog færre sager pr. medarbejder end anbefalet af Dansk Socialrådgiverforening.

Familierådgivningen er organiseret i hhv. et børne-, unge-, handicap- og undersøgelsesteam. Undersøgelsesteamet blev etableret med henblik på at højne kvaliteten i § 50 undersøgelserne. Der er blevet iværksat flere forskellige kursustiltag med medarbejderne i undersøgelsesteamet, hvor fokus har været på de analytiske tilgange og kvaliteten i undersøgelserne. Haderslev Kommune må erkende, at dette ikke er lykkedes. De mange underretninger og det øgede aktivitetsniveau har ikke kunnet håndteres i kommunens undersøgelsesteam. Af hensyn til lovmedholdigheden i sagsbehandlingen har kommunen derfor benyttet sig af eksterne konsulentfirmaer til at udarbejde nogle af undersøgelserne. Dette tiltag har dog heller ikke løst problemet. De eksterne konsulenter har ikke været tilstrækkelig effektive til at overholde lovens tidsfrist, ligesom kvaliteten i undersøgelserne har været af svingende kvalitet.

Haderslev Kommune tager nu konsekvensen af dette, og nedlægger undersøgelsesteamet. Ressourcerne overføres til de tre sagsbehandlerteam, som fremadrettet skal udarbejde egne børnefaglige undersøgelser i forbindelse med det almindelige sagsarbejde.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Som allerede fremhævet er der solid politisk interesse for området. Byrådet har netop foretaget den endelige godkendelse af serviceniveauer for det samlede børn- og ungeområde, og i første halvår af 2015 arbejder Udvalget for Børn og Familier sammen med fagfolkene på at udarbejde en faglig strategi for området.

Den faglige strategi vil indeholde elementer, som understøtter, at sagsbehandlingen fremover overholder alle lovkrav:

- kommunen arbejder hen imod Den svenske model, der som en af forudsætningerne har et lavere sagstal til socialrådgiverne med krav om tæt sagsopfølgning og øget opmærksomhed på lovgivningsmæssige proceskrav
- integrering af undersøgelsesarbejdet i den almindelige sagsbehandling giver større ejerskab til processen og produktet
- systematisk ledelsesinformation og ledelsesopfølgning
- tydelig afgrænsning mellem forebyggende indsatser og foranstaltninger

Som et led i dette arbejde og som opfølgning på tidligere sagsgennemgange har Haderslev Kommune netop afsluttet endnu en ekstern gennemgang, denne gang af samtlige sager på det børnespecialiserede område. Det ligger Haderslev Kommune meget på sinde, at ingen børn må svigtes af kommunen. Samtidig tjener de eksterne gennemgange af samtlige sager til at få et helikopterperspektiv på kommunens indsats, og de er dermed et stærkt værktøj til at udpege indsatsområder.

Den fremskudte indsats, udmøntet i tre rådgivende team, er som tidligere nævnt blevet en succes, når det handler om tilgængelighed for lærere og pædagoger, der nu har ekspertbistand lige ved hånden, når de opdager et barn i mistrivsel. Den eksterne sagsgennemgang har dog også bekræftet, at snitfladen mellem Det rådgivende team og Familierådgivningen er for dårligt beskrevet og derfor giver anledning til tvivl og usikkerhed i nogle af de sagsbehandlingsmæssige arbejdsgange.

Den eksterne gennemgang har også bekræftet problemstillingen vedrørende de børnefaglige undersøgelser, men har derudover overraskende peget på, at en del af problemstillingen er, at kommunen udarbejder for mange og for omfattende undersøgelser. Derved opstår der den pukkel af undersøgelser, som trods adskillige tiltag har været så svær at komme af med.

Disse to problemstillinger er der derfor allerede handlet på, og de vil samtidig være det første, der beskrives i arbejdet med en faglig strategi for området.

Den eksterne sagsgennemgang har derudover dokumenteret, at der udføres socialfagligt arbejde af høj kvalitet i Haderslev Kommune. Bortset fra undersøgelserne er der styr på lovmedholdigheden på væsentlige områder som handleplaner, børnesamtaler og de konkrete tilbud til børnene. Derudover er der dokumenteret solid opfølgning på alle sager. Der er konstateret flere tilfælde med et højt serviceniveau over for børn og unge, mens der ikke er peget på områder med for lavt serviceniveau.

Problemstillingerne omkring undersøgelser og snitflader mellem Familierådgivningen og Det rådgivende team har altså resulteret i, at foranstaltninger er iværksat i henhold til andre paragraffer end forudsat. Ingen børn er blevet overset eller har fået ikke-tilstrækkelige tilbud som følge af disse problemstillinger.

Bilag: Haderslevreformen

### **Sammenhængen mellem forebyggende indsatser og foranstaltninger**

1. Hvordan er arbejdet fordelt mellem de tre team, der varetager den forebyggende indsats, og undersøgelsesteamet?

Det rådgivende team, som består af flere faggrupper, der arbejder med udgangspunkt i forskellig lovgivning, varetager bl.a. forebyggende indsatser med udgangspunkt i servicelovens § 11. Forældre, børn og unge, samt andre borgere kan henvende sig for at få åben, evt. anonym rådgivning eller forebyggende indsatser. Dagtilbud, skoler m.v. kan henvende sig for at få vejledning og sparring i sager om konkrete børn eller mere generel faglig sparring, ligesom teamet har opsøgende virksomhed. Det rådgivende team kan ikke iværksætte indsatser efter servicelovens foranstaltningsparagraffer.

En socialrådgiver i Det rådgivende team træffer afgørelse om iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse, når

- teamet får en henvendelse, hvor det umiddelbart står klart, at en forebyggende indsats efter servicelovens § 11.3 ikke kan imødekomme barnets eller den unges behov
- der er behov for en børnefaglig undersøgelse for at vurdere, om barnet og familien kan profitere af en forebyggende indsats efter servicelovens § 11.3, eller om barnet har behov for særlig støtte efter servicelovens kapitel 11
- teamet i en periode har ydet en forebyggende indsats, som afdækker, at problemstillingen er større end først antaget, og at barnet har behov for særlig støtte efter servicelovens kapitel 11.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Socialrådgiveren registrerer afgørelsen om iværksættelse af den børnefaglige undersøgelse i sagsbehandlingssystemet DUBU (Digitalisering udsatte børn og unge), og sender indstilling til Undersøgelsesteamet med angivelse af undersøgelsens fokusområder sammen med de indhentede oplysninger.

Undersøgelsesteamet, som er en del af myndighedsafdelingen Familierådgivningen, har alene til opgave at udarbejde børnefaglige undersøgelser.

Undersøgelsesteamet kan i undersøgelsesprocessen bede socialrådgiveren om at indhente yderligere oplysninger.

Når undersøgelsen er udarbejdet, indkalder Undersøgelsesteamet familien og den sagsansvarlige socialrådgiver til møde mhp. partshøring. Herefter afslutter Undersøgelsesteamet sit arbejde i sagen.

### *Sagsansvar under udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse*

Hidtil har socialrådgiveren i Det rådgivende team bibeholdt sagsansvaret, indtil den børnefaglige undersøgelse var udarbejdet, og der var truffet beslutning om eventuel iværksættelse af foranstaltninger efter kapitel 11. Den lange sagsbehandlingstid på børnefaglige undersøgelser har gjort denne praksis problematisk, da Det rådgivende team alene har kompetence til at iværksætte forebyggende indsatser efter § 11. Hvor Det rådgivende team har vurderet det nødvendigt at barnet fik særlig støtte, mens undersøgelsen blev udarbejdet, er der eksempelvis ydet familiekonsulentbistand efter § 11 stk. 3 i stedet for efter foranstaltningsparagraffen. Barnet har fået den nødvendige støtte, og erfaringerne fra de forebyggende indsatser er indgået som en del af undersøgelsen.

Praksis er ændret fra 1. januar 2015, således at sagen overføres til Familierådgivningen, når socialrådgiveren i Det rådgivende team har truffet afgørelse om udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse. Familierådgivningen har kompetence til at iværksætte midlertidige foranstaltninger efter § 52.2. på basis af en vurdering efter § 50, stk. 7.

Afhængigt af undersøgelsens resultat forbliver barnets sag i Familierådgivningen, hvis der er behov for foranstaltninger efter kapitel 11, eller overføres til Det rådgivende team, hvis det i en periode er relevant at tilbyde forebyggende indsatser efter § 11 stk. 3.

### *Udfordringer og løsninger*

Det rådgivende team er oprettet for at styrke den tidlige og tværfaglige indsats, og den fagligt bredt sammensatte personalegruppe åbner nye muligheder i det forebyggende arbejde. Ved etableringen af De rådgi-

vende team primo 2012 blev der sat fokus på at afprøve mulighederne og høste erfaringer, før rammerne blev mere præcist defineret.

En ny organisering og arbejdsdeling vil uvægerligt medføre nye snitflader med nye udfordringer. Vedhæftede Samarbejdsaftale mellem De rådgivende team og Familierådgivningen (bilag 1.2) er udarbejdet for at præcisere ansvars- og kompetencefordelingen i den daglige praksis. Sammenhængen og afgrænsningen mellem de forebyggende indsatser og myndighedsarbejdet indgår som et væsentligt element i fastlæggelsen og implementeringen af den fremtidige strategi på det specialiserede børn- og ungeområde, som efter flere indledende drøftelser i Udvalget for Børn og Familie er planlagt til at skulle gennemføres i 1. halvår 2015, hvor vi derfor forventer at få de sidste retningslinjer på plads.

Aktuelt er kommunen i gang med den politiske fastlæggelse af vejledende serviceniveauer på området, som også vil få betydning for præciseringen af den organisatoriske arbejdsdeling mellem Det rådgivende team og Familierådgivningen.

Bilag:

Organisationsdiagram (bilag 1.1)

Samarbejdsaftale mellem Rådgivningsteams og Familierådgivningen (bilag 1.2)

2. Hvordan sikrer kommunen, at børn og unge, der har behov for en mere indgribende foranstaltning efter kap.11 får denne, når kommunen første gang tager stilling til, hvilket tilbud børn, unge og familier skal have?

Haderslev Kommune har i flere år anvendt ICS (Integrated Children's System) som socialfaglig tænkning og metode inden for det specialiserede børn- og ungeområde. Det indebærer, at barnet ses i de relationer, det indgår i, og skal medvirke til en kvalificeret afdækning af barnets udviklingsmæssige behov, forældrenes kompetencer, og risiko- og beskyttelsesfaktorer i barnet og dets omgivelser. Anvendt i udrednings- og undersøgelsesarbejdet giver metoden en høj grad af sikkerhed for, at det tidligt afdækkes, om barnet har behov for mere indgribende foranstaltninger.

Mange børn- og ungesager startes op med udgangspunkt i underretninger. Underretninger modtages og registreres centralt i Familierådgivningen. Ved modtagelsen vurderes, om der er behov for akut indgriben ud fra den vurdering, at barnet er i svære vanskeligheder, som kræver umiddelbar handling.

Underretninger, der omhandler forhold, hvor der med stor sandsynlighed er behov for foranstaltninger frem for forebyggende indsatser, fører til sagsoprettelse i Familierådgivningen og kommer ikke ud i Det rådgivende team.

Det drejer sig om

- sårbare gravide
- vold mod barnet, eller vold mellem de voksne
- seksuelle overgreb
- tværkommunale underretninger, hvor barnet har behov for støtte efter kapitel 11
- andre alvorlige underretninger med et forventeligt behov for foranstaltninger

Såfremt Det rådgivende team efter at have afdækket en henvendelse eller underretning vurderer, at barnets behov ikke kan imødekommes med forebyggende indsatser, træffes beslutning om udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse med indstilling af sagen til Undersøgelsesteamet.

### *Udfordringer og løsninger*

Som udgangspunkt kan det fastslås, at børn og unge, der har behov for særlig støtte, får den. Kulturen blandt medarbejderne på området er gennemsyret af vilje og handlekraft til at hjælpe de børn, unge og familier, de kommer i kontakt med. Dette bekræftes af en ekstern konsulent, der i perioden september - november 2014 har gennemgået alle sagerne på området. Der vedlægges udtalelse med sagsgennemgangens hovedkonklusioner (bilag 2.1).

Det er kommunens vurdering, at medarbejderne udfører et fagligt kompetent arbejde, hvor der er stor opmærksomhed på at give børn og familier den relevante og nødvendige støtte. Medarbejderne skal foretage mange skønsmæssige beslutninger, og der ligger til stadighed en opgave i at kvalificere grundlaget for beslutningerne gennem kompetenceudvikling, faglige drøftelser og ledelsessparring.

3. Hvordan sikrer kommunen, at børn og unge, hvis behov ændrer sig undervejs i den forebyggende indsats, får tilbudt en mere indgribende foranstaltning?

Det rådgivende team forestår den forebyggende sociale indsats. Teamets medarbejdere har adgang til faglig sparring i de centrale enheder, bl.a. når der opstår tvivl om, hvorvidt der bør iværksættes en mere indgribende foranstaltning.

Socialrådgiverne i Det rådgivende team har ansvaret for og kompetencen til at indstille til børnefaglige undersøgelser, når de vurderer, at barnet har behov for støtte efter SEL kapitel 11. Vurderingerne baseres på erfaringerne med de gennemførte forebyggende indsatser og de afledte tværfaglige drøftelser i teamet.

I 2014 er der ansat en socialfaglig gruppeleder for De rådgivende team, som skal understøtte det faglige arbejde, herunder overgangen mellem De rådgivende team og Familierådgivningen. Siden august 2014 er der hver 14. dag afholdt møde mellem de faglige ledere i Familierådgivningen og gruppeleder i De rådgivende team for at drøfte børnesager, hvor De rådgivende team vurderer, at der kan være behov for myndighedskompetence eller mere indgribende foranstaltninger, som betyder, at sagen bør overgå til Familierådgivningen. Herudover er der ad hoc kontakt om sager med akut behov for handling.

### *Udfordringer og løsninger*

I Det rådgivende team har det kunnet konstateres, at nogle børn og unge er for længe i den forebyggende indsats.

Dels fordi teamet har afprøvet mulighederne i de tværfaglige, tidlige og forebyggende indsatser, hvilket kan resultere i en tidsmæssig udstrækning af processen. Dels fordi der har været lang sagsbehandlingstid på udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser, så Det rådgivende team indtil undersøgelsen forelå, har måttet støttet op om barnet og familien med de indsatser og ressourcer, teamet har til rådighed.

Kommunen har valgt en organisatorisk kompetencefordeling, hvor socialrådgiverne i Det rådgivende team ikke har myndighedskompetence til at iværksætte foranstaltninger efter kapitel 11. Vi kan konstatere, at indsatser efter § 11 stk. 3 derfor er anvendt i større omfang, end der lovgivningsmæssigt er belæg for. Det skal understreges, at Det rådgivende team har tilrettelagt støtten til børnene på baggrund af kompetente socialfaglige vurderinger, og at indsatserne er fulgt op i et omfang, som var de iværksat som foranstaltninger.

Med omorganiseringen af undersøgelsesarbejdet sikres kontinuitet i indsatsen over for det enkelte barn fra forebyggende indsats til foranstaltning. Derudover bliver der gennem en afkorting af de forebyggende forløb sat fokus på at skærpe de faglige vurderinger, så der på et tidligere tidspunkt tages stilling til spørgsmålet om eventuel iværksættelse af foranstaltninger.



4. Liste over verserende sager i De rådgivende team:

- Hvornår er sagerne oprettet?
- Hvilke forebyggende indsatser er indtil videre tilbudt i de enkelte sager?

Liste er vedlagt (bilag 4.1). Der er tale om udtræk af sagslister fra DUBU på en given dato (25. november) og dermed et øjebliksbillede.

Henvendelser udover underretninger vil typisk starte med åben rådgivning efter SEL § 11.2, før der træffes aftale om en eventuel forebyggende indsats.

Af listen fremgår, at en række sager er afsluttet. Det betyder, at der ikke ageres i sagen, men at socialrådgiverne endnu ikke har nået at lukke sagen i journaliseringssystemet.

Det skal bemærkes, at der kun oprettes én sag på barnet i DUBU, selv om sagen i perioder kan være gjort passiv. Sagen er registreret med datoen for den første henvendelse, og sagsforløbet kan derfor ud fra registreringsdatoen se ud til at have en længere varighed, end det reelt har haft. Der er på listerne sager, som i tråd med intentionerne bag Det rådgivende team, er blevet genåbnet efter at have været lukket i en periode. Familier, der har modtaget rådgivning eller en forebyggende indsats, kan vende tilbage, efter at de har klaret sig en periode uden hjælp, for at få yderligere rådgivning eller andre forebyggende indsatser. Der kan f.eks. være tale om, at en familie har modtaget rådgivning fra en familiekonsulent med god effekt, men at en efterfølgende skilsmisse udløser nye behov for hjælp, eller at det viser sig, at den forebyggende indsats skal følges op med involvering af barnets dag- eller skoletilbud.

Viser der sig at være behov for særlige foranstaltninger efter kapitel 11, vil sagen blive overført til Familierådgivningen.

### **Udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser**

5. Hvor lang tid går der gennemsnitligt fra kommunen bliver opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte, til den børnefaglige undersøgelse er afsluttet med en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger?

En børnefaglig undersøgelse efter § 50 skal iværksættes, når kommunen bliver opmærksom på, at et barn har behov for særlig støtte. Kommunen anvender i sin systematiske registrering DUBU, hvis adviseringsystem tæller fra indstillingsdatoen til den børnefaglige undersøgelse. Det er ud-

gangspunktet, at der som hovedregel vil være sammenfald mellem tidspunktet, hvor socialrådgiveren er blevet opmærksom på barnets behov, og indstillingsdatoen til børnefaglig undersøgelse.

I perioden 1. juli 2013 - 31. maj 2014 blev der (jf. spørgsmål 9) afsluttet 143 børnefaglige undersøgelser med en gennemsnitlig varighed på 133 dage fra indstillingsdatoen. I den efterfølgende periode 1. juni - 21. november 2014 er afsluttet 28 undersøgelser med en gennemsnitlig varighed på 92 dage. Der er herudover i perioden sammenlagt iværksat 88 børnefaglige undersøgelser, som ikke er afsluttet, og den gennemsnitlige varighed af disse undersøgelser vil overstige 4 måneder. (Opgørelsesdatoen er forskellig fra opgørelsesdatoen i svar på spørgsmål 6 og 11, og tallene er derfor ikke umiddelbart sammenlignelige med disse.)

### *Udfordringer og løsninger*

Det stigende antal børnefaglige undersøgelser har ikke kunnet løses inden for de afsatte ressourcer i Undersøgelsesteamet, og problemet er blevet forværret af en del sygefravær i teamet.

Kommunen valgte i foråret 2014 at købe eksterne leverandører til at udarbejde børnefaglige undersøgelser ud fra den formodning, at der var tale om en midlertidig opgavepukkel foranlediget af et stort antal underretninger, og at eksterne leverandører ville give en fleksibilitet, der kunne sikre umiddelbar overholdelse af tidsrammen i § 50 stk. 7.

I en kort periode kunne børnefaglige undersøgelser iværksættes umiddelbart efter beslutningen herom, men det har efterfølgende vist sig, at de eksterne leverandører ikke havde den fornødne kapacitet til at løse opgaven inden for tidsrammen, og at kommunens styring af opgaven var utilstrækkelig.

Det skal understreges, at børnene har fået hjælp, selvom udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse har taget mere end 4 måneder, men at støtten i nogle tilfælde er ydet efter § 11 stk. 3 og ikke som foranstaltning efter kapitel 11.

Der er i hver enkelt afgørelse om udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse foretaget en vurdering af sagens alvor og barnets aktuelle situation, således at undersøgelser af børn, der har været udsat for vold, overgreb eller alvorlig misrøgt er udarbejdet inden for kort tid og inden for tidsfristen.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål 3.

6. Hvor mange børnefaglige undersøgelser er kommunen på nuværende tidspunkt ved at gennemføre, og hvor mange af disse undersøgelser er ikke blevet afsluttet inden for 4-månedersfristen i servicelovens § 50, stk. 7?

Kommunen er pr. 17. december 2014 i gang med at udarbejde 61 børnefaglige undersøgelser, heraf størstedelen hos eksterne leverandører. Der er sat forventet sluttidspunkt på undersøgelse, og 53 undersøgelser forventes ikke at kunne afsluttes inden for 4 måneder.

### *Udfordringer og løsninger*

I den fremtidige organisering af undersøgelsesarbejdet vil undersøgelserne blive udarbejdet i det sagsbehandlende team, og der forventes en bedre sammenhæng i sagsarbejdet i undersøgelsesfasen. Kommunen er opmærksom på, at der som udgangspunkt skal være gennemført en børnefaglig undersøgelse før iværksættelse af foranstaltninger.

7. I hvor mange af de igangværende børnefaglige undersøgelser, som ikke er blevet afsluttet inden for 4-måneders fristen, har kommunen udarbejdet en foreløbig vurdering i henhold til § 50, stk. 7, 2. pkt.?

I 12 af de 61 igangværende børnefaglige undersøgelser er der tidligere udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, og i 10 af disse sager er igangværende foranstaltninger videreført.

I yderligere 31 af de 61 sager er der iværksat midlertidige foranstaltninger på baggrund af en foreløbig vurdering.

Oversigt vedlægges (bilag 11.1, side 1-3)

### *Udfordringer og løsninger*

Den lange sagsbehandlingstid på undersøgelser har ført til en praksis, hvor rådgiveren tidligt i sagsforløbet iværksætter en foranstaltning iht. § 52 stk. 1 for at sikre barnet, hvilket fremgår af oversigten (bilag 11.1).

Sagsbehandlerne har foretaget de foreløbige vurderinger og iværksat de fornødne og relevante foranstaltninger, mens de har afventet den børnefaglige undersøgelse. Der vil blive fulgt op på, at en foreløbig vurdering explicit noteres i sagen.

Der vil oftest være overensstemmelse mellem de foreløbige foranstaltninger, og de foranstaltninger der iværksættes på baggrund af en vurdering i den børnefaglige undersøgelse, da også de foreløbige vurderinger foretages på basis af en socialfaglig vurdering.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

8. Er der sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om, at der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse, men hvor undersøgelsen endnu ikke er startet? I givet fald beder jeg om at få oplyst, hvor mange sager det drejer sig om.

Der er pr. 17. december 2014 truffet beslutning om udarbejdelse af 36 børnefaglige undersøgelser, som ikke er påbegyndt (bilag 11.1, side 4-5).

I 3 af sagerne er der tidligere udarbejdet en børnefaglig undersøgelse. I 23 af sagerne er der iværksat midlertidige foranstaltninger eller igangværende foranstaltninger er videreført.

### *Udfordringer og løsninger*

Børnefaglige undersøgelser skal påbegyndes hurtigere og afsluttes inden for 4 måneder.

I forbindelse med en ekstern sags gennemgang har kommunen fundet indikationer på, at der er iværksat flere eller mere omfattende børnefaglige undersøgelser end nødvendigt.

Som det fremgår af bilag 6.1, foreligger der i forvejen børnefaglige undersøgelser i 15 af de i alt 97 uafsluttede undersøgelser.

Den eksterne sags gennemgang har vist, at det er et generelt billede, at der iværksættes nye børnefaglige undersøgelser i en række sager, hvor det ville være tilstrækkeligt at opdatere en tidligere undersøgelse eller udarbejde et tillæg. Derudover indstilles der i enkelte sager til en børnefaglig undersøgelse, selvom der ikke umiddelbart ses at være en begrundet bekymring for barnet. Dermed er der en risiko for, at undersøgelsen bliver mere omfattende end problemet tilsiger, ligesom der er blevet lagt et unødigt ressourcepres på udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser.

Eksempler på sagstyper, hvor der er udarbejdet børnefaglige undersøgelser, selvom det ikke er et lovkrav:

- når forældre begærer hjemgivelse af deres døgnanbragte barn
- når en sag skal genfremlægges for børn- og ungeudvalget
- støtte til efterskoleophold

Der indføres nu en procedure, hvor sagsbehandleren altid undersøger, om der tidligere er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, og vurderer, hvilke yderligere undersøgelser, der er behov for.

9. Hvor mange børnefaglige undersøgelser har kommunen iværksat i perioden fra den 1. juli 2013 til og med den 31. maj 2014, og hvor mange af disse undersøgelser er afsluttet inden for 4-måneders fristen i servicelovens § 50, stk. 7?

I perioden blev der truffet afgørelse om udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser i 175 sager. 143 af undersøgelserne er på nuværende tidspunkt afsluttet, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i disse sager er på 133 dage.

63 af undersøgelserne er afsluttet inden for 4 måneder fra indstillingsdatoen (bilag 9.1, side 4). Der henvises i øvrigt til svar på spørgsmål 8.

10. Forekommer det, at Haderslev Kommune i forbindelse med udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser anvender aktører, der ikke er en del af kommunen? I givet fald beder jeg om at få oplyst,

- hvilke aktører, der er tale om
- hvilke faglige kvalifikationer aktørerne har
- hvilke opgaver de nævnte aktører udfører, og
- hvilke retningslinjer kommunen har udstukket for opgaveudførelsen

En opgørelse pr. 17. december 2014 viser, at 54 børnefaglige undersøgelser på dette tidspunkt var under udarbejdelse hos eksterne leverandører:

*(...) – 12 undersøgelser*

(...) er en almennyttig/velgørende fond, der udfører praktisk socialt arbejde for bl.a. myndigheder.

Medarbejderne, der udarbejder socialfaglige undersøgelser, er socialrådgivere med praksiserfaring, dvs. med kvalifikationer svarende til de medarbejdere, der i kommunen udarbejder børnefaglige undersøgelser.

*(...) – 42 undersøgelser*

(...) er et vikarbureau, som har specialiseret sig i socialrådgivere, og udover vikarer tilbyder udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser, handleplaner m.v.

§ 50-undersøgelser – (...)

Medarbejderne, der udarbejder socialfaglige undersøgelser, er socialrådgivere med praksiserfaring, dvs. med kvalifikationer svarende til de medarbejdere, der i kommunen udarbejder børnefaglige undersøgelser.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

De eksterne leverandører udarbejder undersøgelsen (beskrivelse, analyse) med udgangspunkt i kommunens sagsakter og en samtale med barn og forældre. Undersøgelsen afleveres til kommunen, som udarbejder indstilling til foranstaltning og foretager partshøring.

Udover kravet om, at undersøgelserne skal udarbejdes af medarbejdere med den relevante socialfaglige uddannelse og erfaring er defineret følgende retningslinier:

- anvendelse af Haderslev Kommunes skabelon til børnefaglig undersøgelse
- anvendelse af ICS metode
- som udgangspunkt 1 børnesamtale og 1 forældresamtale (flere efter konkret aftale)
- kommunens socialrådgiver indhenter aktuel statusudtalelse mv.
- tæt samarbejde med kommunens socialrådgiver
- partshøring udføres ikke af eksterne aktører, men af den primære socialrådgiver

### *Udfordringer og løsninger*

Haderslev Kommune har over en længere periode skullet udarbejde et stigende antal børnefaglige undersøgelser, hvormed det ikke var muligt at overholde tidsfristen på de fire måneder inden for de afsatte ressourcer i Undersøgelsesteamet. Det var forventningen, at der var tale om en sagspukkel, hvorfor det blev besluttet at få undersøgelser udarbejdet af eksterne aktører, som havde de faglige forudsætninger og kunne udarbejde undersøgelser inden for aftalte frister.

Kommunen har ikke fået tilrettelagt samarbejdet med eksterne leverandører på tilfredsstillende vis. Der er ikke indgået præcise aftaler om leveringstidspunkt, og den seneste opfølgning viser, at de eksterne leverandører ikke har kapacitet til at levere inden for korte frister.

Den manglende styring har resulteret i alt for lange sagsbehandlingstider.

Det er kommunens klare intention, at alle børnefaglige undersøgelser efter omorganiseringen af undersøgelsesarbejdet udarbejdes internt. Såfremt det i spidsbelastningssituationer bliver nødvendigt at købe eksterne leverandører til opgaven, er det en forudsætning, at opgaven er klart defineret, og at undersøgelsen kan udarbejdes inden for tidsfristen.

11. Venteliste vedrørende børnefaglige undersøgelser.

Liste over igangværende, uafsluttede undersøgelser og ikke påbegyndte undersøgelser pr. 17. december 2014 vedlægges (bilag 11.1).

Side 1-3 vedrører påbegyndte, men ikke afsluttede undersøgelser.

Side 4-5 vedrører indstillede undersøgelser, som ikke var påbegyndt 17. december 2014.

### Sagsbehandling af underretninger

12. Hvilken enhed i kommunen modtager underretninger?

Alle underretninger tilgår Familierådgivningen (myndighedsafdeling), hvor de registreres i administrationen og formidles til videre sagsbehandling.

13. Hvilken enhed behandler de indkomne underretninger og foretager en vurdering af, om der er behov for en akut indsats?

En daglig akutvagt i Familierådgivningen er garanten for, at der tages stilling til alle underretninger inden for 24 timer. Akutvagten vurderer, om der er behov for en akut indsats. Uden for Rådhusets åbningstid varetages funktionen af den sociale bagvagt.

14. Bliver alle underretninger vurderet inden for 24 timer efter, at underretningen er modtaget?

Ja.

15. Hvor lang tid går der gennemsnitligt, fra kommunen modtager en underretning, til der foreligger en afklaring af, om den pågældende underretning giver anledning til at iværksætte en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50?

Kommunen har ikke lavet beregninger på tiden fra modtagelse af en underretning til iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse, da udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse er en af flere relevante handlemuligheder på en modtaget underretning.

Datoer for modtagne underretninger (jf. spørgsmål 19) er noteret i vedhæftede bilag 9.1 Indstillede undersøgelser ud for de enkelte sager. Der er ikke lavet beregninger på tiden. Det kræver en meget specifik sagsgennemgang at afdække, om der er sammenhæng mellem en eventuelt forudgående underretning og den pågældende beslutning om iværksættelse af børnefaglig undersøgelse.

Kommunen har som en del af den løbende ledelsesinformation udarbejdet statistik over responstiden på underretninger forstået som tiden fra modtagelse af underretning til opfølgende handling fra socialrådgiveren.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Statistikken indgår som et element i vedhæftede orienteringsbilag til det politiske udvalg (bilag 19.2).

16. Hvordan er kommunens registrering af underretninger tilrettelagt?

Kommunen foretager to typer af registreringer:

Ved modtagelsen registrerer Familierådgivningens administration straks underretningen i det elektroniske sagsbehandlingssystem, DUBU. DUBU genererer automatisk advis'er, der skal sikre korrekt opfølgning. Den sagsansvarlige er ansvarlig for opfølgning på underretningen. Data fra DUBU tilgår automatisk Ankestyrelsens Underretningsstatistik.

Administrationen registrerer derudover løbende en række data om underretningerne i et regneark til brug for ledelsesinformation jf. spg.17 - 19.

17. Hvilke oplysninger registreres i forbindelse med underretninger, og hvilke data har kommunen mulighed for at trække fra registreringssystemet?

Underretningen journaliseres i DUBU ved modtagelsen.

Konklusion på 24-timers vurdering af behovet for akut handling noteres.

Der kan trækkes data fra DUBU om underretning, barnet, datoer, vurdering, orienteringsbrev, sagsbehandler m.v.

En række data fra DUBU overføres manuelt til regneark mhp ledelsesinformation:

- barnets cpr. nr., alder og køn
- dato for modtagelse af underretningen
- er barnet i forvejen kendt/ikke kendt (har barnet i forvejen en sag)
- hvornår er 24-timers vurderingen registreret i DUBU
- dato for første handling på underretningen
- responstid fra modtagelse af underretning til første handling
- behandles underretningen i De rådgivende team eller Familierådgivningen
- årsag til underretning
  - vold (mod barnet, i hjemmet, mellem unge)
  - psykisk vold (mod barnet, i hjemmet)
  - mistanke om seksuelle overgreb
  - fravær fra skole eller dagtilbud
  - forældres manglende kontakt/samarbejde (med dagtilbud, skole, døgntilbud)



## BILAG – SAGSFREMSTILLING

- generel mistrivsel
  - misbrug (den unges misbrug af alkohol eller illegale rusmidler, alkohol eller illegale rusmidler i familien)
  - misligholdelse ved forebyggelse eller sygdom
  - kriminalitet (hos barnet/den unge, forældres kriminalitet)
  - psykisk lidelse (hos barnet/den unge, hos forældre)
  - konflikter i hjemmet, svære samlivsproblemer
  - forældreevne/forældreomsorg (kost, hygiejne, påklædning)
  - gravid eller ung mor
  - bekymrende flyttemønstre
- hvem underretter (personer uden skærpet underretningspligt, sundhedsvæsenet, dagtilbud, skole, andre med skærpet underretningspligt)

18. Antallet af underretninger, som Haderslev Kommune har modtaget i perioden fra den 1. januar 2014 til og med den 31. oktober 2014.

620.

19. Liste over de registreringer, kommunen har foretaget i forbindelse med modtagne underretninger i perioden fra den 1. januar 2014 til og med den 31. oktober 2014.

Regneark udarbejdet manuelt på baggrund af registreringer i DUBU vedhæftes (bilag 19.1). Regnearket anvendes til udarbejdelse af ledelsesinformation. Herudover føres journal i DUBU.

Til orientering fremsendes underretningsstatistik, der er udarbejdet til information for det politiske udvalg i august 2014 (bilag 19.2). Udvalget for Børn og Familie får fremover forelagt underretningsstatistikken en gang årligt.

20. Kopi af skriftlig procedure for behandlingen af underretninger.

Det er vigtigt, at alle, der arbejder med børn og unge, er bekendt med handlevejene, når man møder et barn i vanskeligheder. Derfor har kommunen udarbejdet en handleguide 'Håndbog for samarbejde om børn og unge i vanskeligheder' (bilag 20.1), som gennemgås og udleveres på et ugekursus, som i disse år udbydes som et obligatorisk tilbud til alle ansatte inden for Børne- og Familieservice i Haderslev Kommune.

Endvidere er udarbejdet en 'Beredskabsplan ved vold og seksuelle overgreb mod børn' (bilag 20.2), som er gennemgået på institutionsledermøder og er tilgængelig på kommunens hjemmeside.

### Sammenfatning af kommunens besvarelse

Ombudsmanden har stillet Haderslev Kommune en række spørgsmål omhandlende

- sammenhængen mellem forebyggende indsatser og foranstaltninger
- udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser
- sagsbehandling af underretninger

Kommunen tager hånd om børnene med særlige behov, hvilket bekræftes af en ekstern sagsgennemgang. Besvarelsen viser, at vi skal korrigere sagsbehandlingen på nogle områder for at opfylde lovkravene:

- Kommunen skal i henhold til § 11 stk. 1 tilrettelægge en indsats, der skal sikre sammenhængen mellem det forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med særlige behov.

Der er på nogle områder en uklar opgave- og ansvarsfordeling mellem Det rådgivende team og Familierådgivningen, som kan komplicere overgangen for børn med særlige behov. Vi har ledelsesmæssigt håndteret udfordringen ved at formulere en samarbejdsaftale og ved at sikre, at der er et forum til drøftelse af de enkeltsager, hvor der opstår tvivl om sagens placering. Sammenhængen vil blive yderligere præciseret i det forestående strategiarbejde.

- Målgruppen for forebyggende indsatser efter § 11 stk. 3 er børn, unge og familier, der ikke har så komplekse problemer, at der er behov for særlige foranstaltninger efter kapitel 11.

Vi har ydet støtte efter § 11 stk. 3 i for lange perioder, mens den børnefaglige undersøgelse er blevet udarbejdet. Såfremt den børnefaglige undersøgelse ikke kunne afventes, burde støtten være ydet som en særlig foranstaltning efter § 52 stk. 3 i henhold til § 52 stk. 2.

Fremover overgår sager, hvor der indstilles til børnefaglig undersøgelse straks til Familierådgivningen, hvor socialrådgiverne har kompetence til at iværksætte foreløbige og akutte foranstaltninger i henhold til § 52 stk. 2 og særlige foranstaltninger efter § 52 stk. 3.

- Støtte efter § 52 stk. 3 kan kun iværksættes efter gennemførelse af en børnefaglig undersøgelse efter § 50, medmindre der er tale om særlige forhold.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

På grund af lange sagsbehandlingstider på udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser har vi iværksat for mange foreløbige foranstaltninger i henhold til § 52 stk. 2.

Vi omorganiserer arbejdet med de børnefaglige undersøgelser og nedbringer sagsbehandlingstiden, så foreløbige foranstaltninger alene iværksættes, når helt særlige forhold taler for det.

- Børnefaglige undersøgelser skal i henhold til § 50 stk. 7 afsluttes senest 4 måneder efter, at kommunen har erfaret, at barnet eller den unge har behov for særlig støtte.

Kommunens gennemsnitlige tid for udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser overstiger 4 måneder, og under halvdelen afsluttes inden for de 4 måneder.

Vi har forsøgt at nedbringe tiden ved at anvende eksterne leverandører, hvilket kun har haft kortvarig effekt. Vi omorganiserer undersøgelsesarbejdet, så undersøgelsesopgaven integreres med det daglige sagsarbejde og varetages internt, og vi iværksætter tættere ledelsesmæssig opfølgning for fremover at overholde den fastsatte tidsramme.

- Kommunalbestyrelsen skal i henhold til § 155 sikre, at der iværksættes en rettidig og systematisk registrering af alle underretninger efter §§ 152-154 med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for støtte. Kommunalbestyrelsen skal foretage central registrering af underretningerne med henblik på at understøtte tilrettelæggelsen af indsatsen.

Kommunen foretager rettidig, systematisk og central registrering af underretningerne i den enkelte sag til brug for sagsbehandlingen og i administrativt dokument til brug for ledelsesmæssig og politisk opfølgning. Kommunen opfylder dermed de lovgivningsmæssige krav.

- Kommunalbestyrelsen skal i henhold til § 155 stk. 2 senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning efter stk. 1 vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge.

Kommunen har fastlagt en procedure som sikrer, at alle underretninger vurderes inden for 24 timer, og at der iværksættes akutte foranstaltninger, hvis der er behov for det. Kommunen opfylder dermed de lovgivningsmæssige krav.”

Efter en nærmere gennemgang af Haderslev Kommunes udtalelse bad jeg i brev af 5. februar 2015 kommunen om supplerende oplysninger om følgende forhold:

### **”Sagsbehandlingstiden for børnefaglige undersøgelser**

Haderslev Kommune har oplyst, at der ifølge en opgørelse den 17. december 2014 var i alt 97 uafsluttede børnefaglige undersøgelser i kommunen.

I 61 af sagerne var den børnefaglige undersøgelse påbegyndt. Det fremgår af sagslisten i bilag 11.1, at der i de to ældste sager blev afgivet indstilling om børnefaglig undersøgelse den 2. juli 2012. I de øvrige sager blev indstillingerne om børnefaglig undersøgelse afgivet i perioden fra den 14. januar 2014 til den 20. november 2014.

Kommunen har i sagslisten angivet en forventet slutdato ud for hver sag, og ud for 35 af de 61 sager er der angivet en forventet slutdato før den 1. februar 2015.

Jeg beder om at få oplyst, om disse 35 børnefaglige undersøgelser er afsluttet på nuværende tidspunkt.

Ifølge bilag 11.1 lå 53 af de 61 påbegyndte børnefaglige undersøgelser hos to eksterne aktører på opgørelsestidspunktet den 17. december 2014.

Kommunen har oplyst, at samarbejdet med de eksterne leverandører ikke har været tilrettelagt tilfredsstillende og har manglet styring. Kommunen har også oplyst, at den seneste opfølgning viser, at de eksterne leverandører ikke har kapacitet til at levere inden for korte frister. Kommunen har herefter anført, at det er dens klare intention, at alle børnefaglige undersøgelser efter omorganiseringen af undersøgelsesarbejdet skal udarbejdes internt (jf. s. 11 i kommunens udtalelse).

Det står ikke klart for mig, om de 53 børnefaglige undersøgelser, der var påbegyndt og lå i eksternt regi den 17. december 2014, skal færdiggøres hos de to eksterne aktører, som kommunen har valgt.

Hvis dette er tilfældet, beder jeg om at få oplyst, hvilke retningslinjer der skal gælde for de to eksterne aktørers opgaveudførelse i forbindelse med afslutning af undersøgelserne.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Hvis de 53 børnefaglige undersøgelser ikke skal afsluttes hos de to eksterne aktører, men færdiggøres internt i kommunen, beder jeg om nærmere oplysninger om, hvordan sagerne bliver prioriteret i forhold til hinanden og i forhold til nye børnefaglige undersøgelser, som kommunen træffer afgørelse om at iværksætte.

Haderslev Kommune har desuden oplyst, at der i 36 af de 97 uafsluttede sager er truffet beslutning om udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse, men undersøgelserne var på opgørelsestidspunktet den 17. december 2014 endnu ikke påbegyndt.

Det fremgår af bilag 11.1, at der i de 4 ældste af de 36 sager blev afgivet indstilling om børnefaglig undersøgelse henholdsvis 5. og 12. september 2013 samt 2. og 8. november 2013. I de øvrige 32 sager er indstillingerne om børnefaglig undersøgelse afgivet i perioden fra den 12. marts 2014 til den 5. december 2014.

Jeg beder om nærmere oplysninger om, hvordan de 36 sager – hvor børnefaglig undersøgelse var besluttet, men endnu ikke påbegyndt den 17. december 2014 – bliver prioriteret i forhold til hinanden og i forhold til nye børnefaglige undersøgelser, som kommunen træffer afgørelse om at iværksætte.

Desuden beder jeg om at få oplyst, hvor mange af de 36 børnefaglige undersøgelser der nu er påbegyndt, og hvad kommunen gør for hurtigst muligt at påbegynde og gennemføre de resterende undersøgelser.

Jeg beder endvidere om nærmere oplysninger om, hvornår Haderslev Kommune forventer, at samtlige 97 børnefaglige undersøgelser, der fremgår af bilag 11.1, vil være afsluttet.

Endelig beder jeg Haderslev Kommune om en generel udtalelse om, hvornår kommunen forventer, at det bliver muligt at afslutte børnefaglige undersøgelser senest 4 måneder efter, at kommunen er blevet opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte (service-lovens § 50, stk. 7).

### **Tildeling af støtte til børn og unge**

Haderslev Kommune har oplyst, at der er 'styr på lovmedholdeligheden' med hensyn til de konkrete tilbud til børnene, og at ingen børn er blevet overset eller har fået ikke-tilstrækkelige tilbud som følge af problemstillingerne vedrørende de børnefaglige undersøgelser og snitfladerne mellem Familierådgivningen og Det rådgivende team (jf. s. 3 i kommunens udtalelse).

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Kommunen har samtidig oplyst, at det kan konstateres, at forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3, er blevet anvendt i større omfang, end der lovgivningsmæssigt er belæg for, på grund af kommunens hidtidige organisatoriske kompetencefordeling (jf. s. 7 i udtalelsen).

Kommunen har også anført, at der er ydet støtte efter § 11, stk. 3, i for lange perioder, mens den børnefaglige undersøgelse er blevet udarbejdet, og at støtten burde være ydet som en særlig foranstaltning efter § 52, stk. 3, jf. stk. 2, hvis den børnefaglige undersøgelse ikke kunne afventes (jf. s. 15 i udtalelsen).

Der er væsentlig forskel på de forebyggende indsatser, som kommunen kan tilbyde efter servicelovens § 11, stk. 3, og karakteren af en række af de foranstaltninger, som kommunen kan træffe afgørelse om at iværksætte i henhold til § 52, stk. 2 og 3.

Jeg beder Haderslev Kommune om nærmere oplysninger om, hvordan kommunen sikrer, at der i de ovenfor omhandlede sager – hvor der er ydet støtte efter § 11, stk. 3, i for lange perioder, og som endnu ikke er afsluttet – bliver truffet afgørelse om (foreløbige) foranstaltninger efter § 52, stk. 2 og 3, når kriterierne herfor er opfyldt.

Jeg beder om at modtage de supplerende oplysninger fra Haderslev Kommune senest den 16. marts 2015.”

Haderslev Kommune sendte mig den 16. marts 2015 følgende supplerende udtalelse:

”Ombudsmanden har i brev af 5. februar 2015 bedt om supplerende oplysninger til Haderslev Kommunes brev af 8. januar 2015.

### **Sagsbehandlingstiden for børnefaglige undersøgelser**

Ombudsmanden har en række spørgsmål vedrørende de i alt 97 undersøgelser, der iflg. opgørelsen dateret 17. december 2014 ikke var afsluttet, idet undersøgelsen var påbegyndt i 61 af sagerne.

1. Hvor mange af de 35 påbegyndte undersøgelser med slutdato før 1. februar er afsluttet?

32 af undersøgelserne er afsluttet.

I en sag er truffet afgørelse om ikke at udarbejde børnefaglig undersøgelse, da det ikke længere er relevant.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

I to sager (søskende) overvejes det, om undersøgelserne kan udarbejdes uden samtale med forældrene, da det trods flere forsøg ikke er lykkedes at få aftale om og gennemføre en samtale. Undersøgelserne er aftalt afsluttet primo april.

2. Hvilke retningslinjer gælder for eksterne aktørers opgaveudførelse, hvis de skal færdiggøre de påbegyndte 53 undersøgelser?

Kommunen har valgt at få færdiggjort de 53 påbegyndte undersøgelser hos ekstern leverandør, da en tilbageførsel til færdiggørelse i internt regi, ville forsinke færdiggørelsen yderligere af kapacitetsmæssige årsager.

De eksterne leverandører har færdiggjort undersøgelserne ud fra de samme retningslinjer som tidligere. Det vil sige, at det er kommunens rådgivere, der på baggrund af undersøgelsen vurderer, hvilke foranstaltninger, der skal iværksættes på baggrund af undersøgelsen.

På nuværende tidspunkt er 51 af de 53 undersøgelser færdiggjort.

3. Hvordan er de 36 (35) børnefaglige undersøgelser, der ikke var påbegyndt 17. december 2014, blevet prioriteret i forhold til hinanden og i forhold til nye undersøgelser?

En af undersøgelserne på listen optræder to gange, så der reelt er tale om 35 undersøgelser.

Når der er truffet afgørelse om iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse, vurderer den, der skal udarbejde undersøgelsen i samråd med den, der har truffet afgørelsen, om sagen har hastekarakter. Nye indstillinger til børnefaglig undersøgelse er blevet prioriteret højere end undersøgelserne på listen, når der har været en høj grad af bekymring for barnet, eller der er specifikke tidsfrister i sagen. Samme princip er anvendt i prioriteringen af de 35 sager i forhold til hinanden. Undersøgelser på børn og unge, som i forvejen modtager relevante og velfungerende foranstaltninger, er prioriteret lavest.

4. Hvor mange af de 36 (35) ikke påbegyndte undersøgelser på listen er nu påbegyndt, og hvordan sikres hurtigst mulig gennemførelse af de resterende?

Indstillingerne til børnefaglig undersøgelse er revurderet af faglig leder. På denne baggrund er det besluttet ikke at udarbejde børnefaglig undersøgelse i ni af de 35 sager, idet grundlaget for at udarbejde undersøgelsen ikke længere er til stede. Barnet og den unge er i trivsel, eller er blevet 18 år.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Alle de resterende 26 undersøgelser er påbegyndt. Heraf

- er 21 undersøgelser afsluttet
- afsluttes 1 undersøgelse i denne uge
- har 4 undersøgelser en senere frist og vil blive afsluttet inden for de 4 måneder.

For at sikre hurtigst mulig færdiggørelse af undersøgelserne, er antallet af rådgivere, der udarbejder børnefaglige undersøgelser, blevet udvidet ad hoc til opgaven. Undersøgelserne er blevet fordelt på rådgivere i såvel Familierådgivningen som Det rådgivende team og udarbejdes så vidt muligt af en rådgiver, som i forvejen har kendskab til barnet og familien.

5. Hvornår forventes samtlige 97 børnefaglige undersøgelser på listen at være afsluttet?

Listen er reelt på 96 navne. Alle undersøgelser vil være afsluttet senest 10. april (ugen efter påske).

79 af de børnefaglige undersøgelser er afsluttet på nuværende tidspunkt. I 11 af de 96 indstillinger er der truffet afgørelse om ikke at udarbejde en børnefaglig undersøgelse, da grundlaget ikke længere er til stede.

Tre undersøgelser, der har overskredet tidsfristen, er færdige primo april.

Tre undersøgelser, der ikke har overskredet tidsfristen, er færdige ultimo marts.

En undersøgelse, hvor tidsfristen er besluttet udsat (en gravid), er færdig primo april.

6. Hvornår forventer kommunen at kunne afslutte alle børnefaglige undersøgelser senest 4 måneder efter, at kommunen er blevet opmærksom på, at et barn kan have behov for særlig støtte?

Haderslev Kommune har øget sit ledelsesmæssige fokus på undersøgelsesarbejdet. Det må nødvendigvis være målet, at de børnefaglige undersøgelser allerede nu udarbejdes inden for 4 måneders fristen. Kommunen har iværksat tiltag, som skal sikre, at alle børnefaglige undersøgelser fra 1. april udarbejdes inden for 4 måneders fristen.

Den interne undersøgelseskapacitet er øget gennem ansættelse af flere socialrådgivere med tiltrædelse 1. april 2015.



Der er udarbejdet en procedure for iværksættelse af børnefaglige undersøgelser, som dels skal sikre, at ledelsen til stadighed kan følge arbejdet med de børnefaglige undersøgelser, dels skal sikre faglig kvalitet og tydelighed i tilrettelæggelsen af undersøgelsesarbejdet. Proceduren træder i kraft 1. april, hvorefter der er en implementeringsfase. Proceduren vedlægges til orientering.

Som beskrevet i den første udtalelse, har myndighedsafdelingen Familierådgivningen hidtil haft et undersøgelsesteam. Undersøgelsesteamet er nu nedlagt, men på grund af forskellige personalemæssige forhold er den nye undersøgelsestilrettelæggelse ikke fuldt ud implementeret.

For at sikre høj kvalitet i undersøgelsesarbejdet skal rådgiverne have de kompetencemæssige forudsætninger. Alle rådgivere har de grundlæggende forudsætninger for at udarbejde børnefaglige undersøgelser, men der er brug for en opdatering, da mange ikke i praksis har udarbejdet undersøgelser det seneste par år.

Alle rådgivere i Familierådgivningen deltager derfor i juni og august i Socialstyrelsens 5-dages praksiskursus om Den gode børnefaglige undersøgelse og handleplan.

Rådgiverne i Det rådgivende team, som hyppigst vil indstille til nye børnefaglige undersøgelser, deltager ultimo april i Socialstyrelsens videnskursus om Underretninger, herunder om valg af undersøgelser efter servicelovens § 11 eller § 50.

7. Hvordan sikrer kommunen, at der i langvarige § 11.3-forløb bliver truffet beslutning om foreløbige foranstaltninger efter § 52 stk. 2 og 3, når kriterierne herfor er opfyldt?

Ombudsmanden gør opmærksomt på det tilsyneladende selvmodsigende forhold, at Haderslev Kommune vurderer, at børnene får den tilstrækkelige hjælp samtidigt med at hjælpen på grund af ventetid på undersøgelser i for lang tid ydes efter § 11 stk. 3, som ikke giver nær de samme hjælpemuligheder som § 52 stk. 2 og 3.

Som det fremgår af den første udtalelse (svar 7 og 8) er der iværksat midlertidige foranstaltninger efter § 52 stk. 2, eller igangværende foranstaltninger efter § 52 stk. 3 er videreført, i en stor del af de sager, hvor den børnefaglige undersøgelse afventes. Børn med behov for anbringelse eller andre massive foranstaltninger er ikke og vil ikke blive fastholdt i § 11 stk. 3 forløb.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Indsatser efter § 11 stk. 3, som bliver for langvarige efter indstillingen til en børnefaglig undersøgelse, vil typisk bestå af vejledning og konsulentbistand fra Det rådgivende team kombineret med børnerådgivning eller samtalegrupper i Familiehuset. Ved at kombinere flere indsatser har der kunnet gives et tilstrækkeligt tilbud. Opmærksomheden skal henledes på, at Haderslev Kommunes rådgivende team har en række faglige kompetencer, som i andre kommuner alene kan tilbydes som en foranstaltning efter § 52 stk. 2 eller 3.

Familiekonsulenterne i Det rådgivende team vil i denne type sager typisk yde konsulentbistand i et omfang, der svarer til en foranstaltning, og der er derudover mulighed for at støtte op med sundhedspleje, psykologbistand, pædagogisk konsulent m.fl.

Børn- og ungesager bliver nu overført fra Det rådgivende team til Familierådgivningen i forbindelse med afgørelsen om udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse, dvs. til en rådgiver, der har kompetence til at iværksætte foranstaltninger efter § 52 stk. 2 og 3.

I den nye procedure, som står foran implementering, vil det, når undersøgelsen iværksættes blive vurderet, om der er behov for en midlertidig foranstaltning, og undersøgeren skal udarbejde en undersøgelsesplan inden for den tidsramme, der aftales.

Overgangen mellem § 11, stk. 3 forløb og foranstaltninger efter § 52 stk. indgår som et element i flere igangværende udviklingsarbejder:

Det rådgivende team arbejder med at optimere deres funktion som tidlig, fremskudt indsats og dermed tydeliggøre afgrænsningen til myndighedsområdet.

En sammenhængende indsats er et af elementerne i den strategi på det specialiserede område, som er under udarbejdelse.

Haderslev Kommune kvalificerer ledelsesopfølgningen ved at deltage som afprøvningskommune i Socialstyrelsens projekt Faglig ledelse og ledelsesinformation.

Vi forventer derfor fremover at kunne leve op til kravene om en korrekt og rettidig indsats.”