

Analysereport

Haderslev Kommune

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

Publikationen er udgivet af
Socialstyrelsen
Edisonsvej 18, 1.
5000 Odense C
Tlf: 72 42 37 00
E-mail: socialstyrelsen@socialstyrelsen.dk
www.socialstyrelsen.dk

Udgivet december 2015

Indholdsfortegnelse

Indledning	4
Ompartnerskabsprojektet.....	4
Om Haderslev Kommune som partnerskabskommune.....	5
Om analysen.....	5
Det videre forløb	6
Den kommunale rammesætning af indsatsen.....	7
<i>Opsummering og vurdering</i>	<i>7</i>
<i>Det anbefales overordnet at:</i>	<i>8</i>
Politik og strategi.....	8
Organisation og styring.....	11
Sagsbehandling	15
<i>Opsummering og vurdering</i>	<i>15</i>
<i>Det anbefales overordnet at:</i>	<i>16</i>
Tidlig indgang i sager og potentielle sager	16
Håndtering af underretninger	19
Inddragelse af barn, familie og netværk	23
Støtte efter § 11 stk. 3	26
Den børnefaglige undersøgelse	28
Iværksættelse af indsats.....	31
Opfølgning	34
Den kommunale indsatsvifte	36
<i>Det anbefales overordnet at:</i>	<i>37</i>
Opsporing	38
Støtte i det almene miljø	40
Tilbud på det specialiserede område	44

Indledning

Analyserapporten tegner et billede af Haderslev Kommunes indsats for kommunens socialt udsatte børn og unge med fokus på tidlig forebyggelse. I analysen identificeres styrker og udfordringer ved den nuværende praksis som indspil til den videre udvikling af indsatsen i retning af styrket forebyggelse. Analysen er foretaget som del af Socialstyrelsens partnerskabsprojekt, hvor Haderslev Kommune som én af tre partnerskabskommuner arbejder med at omlægge den lokale indsats for børn og unge i en socialt udsat position. Rapporten har karakter af en indledende kortlægning og skal sammen med partnerskabsprojektets Ramme og retning danne fundament for kommunens planlægning og tilrettelæggelse af det videre udviklingsarbejde.

Om partnerskabsprojektet

Partnerskabsprojektet indebærer et partnerskab mellem Socialstyrelsen og tre kommuner om at omlægge og videreudvikle indsatsen for socialt udsatte børn og unge til at være tidligere forebyggende og mere effektiv. Udviklingsarbejdet foregår dels i de tre partnerskabskommuner, og dels ved at partnerskabskommunerne i fællesskab udvikler et koncept for arbejdet med omlægning af indsatsen. Overordnede løsninger og metoder skal kunne forankres i den enkelte partnerskabskommune og udbredes til andre interesserede kommuner. Sideløbende inddrages et netværk af 22 referencekommuner, der arbejder i samme retning. Partnerskabsprojektet ligger som et initiativ under Forebyggelsespakken, som er finansieret af midler afsat på finansloven i 2014.

En tidligere forebyggende indsats for socialt udsatte børn og unge giver både menneskeligt, fagligt og økonomisk mening. Forskningen på området peger således på, at det kan betale sig at investere i bedre forebyggelse på området, da en tidlig indsats kan forebygge, at problemer vokser sig større og at der i et længere perspektiv opstår negative følgevirkninger for målgruppen¹. En række undersøgelser viser, at der især er inspiration at hente i Sverige, som blandt andet har færre lange institutionsanbringelser og flere indsatser tæt på barnets hverdagsliv, end det er tilfældet i Danmark². Casestudier af området i udvalgte svenske kommuner peger på, at årsagen blandt andet skal findes i en mere systematisk forebyggende tilgang på tværs af sagsbehandling og tilbudsvifte³. Samtidig peger Socialstyrelsens erfaringer blandt andet fra Task Forcen på børne- og ungeområdet på, at der er behov for at styrke sammenhængen mellem indsatserne i myndighedsregi og på almenområdet for at kunne gribe tidligere og mere helhedsorienteret ind. Med afsæt i de samlede erfaringer har partnerskabsprojektet fokus på at arbejde med forebyggelse i form af en organisatorisk og helhedsorienteret omlægning af indsatsen for udsatte børn og unge. Herunder geare indsatsen og omlægge praksis til at

¹ Bl.a. Heckman, 2012: *The Case for Investing in Disadvantaged Young Children*. European Expert Network on Economics of Education.

² Bl.a. Krevi 2011: *Den svenske model – det første nærbillede af den svenske praksis for udsatte børn og unge*.

³ Krevi 2012: *Tæt på en svensk kommune – inspiration fra Borås kommunes praksis på området for udsatte børn og unge*

være tidligere forebyggende og mere effektiv – på tværs af sagsbehandling, tilbudsvifte og med fokus på sammenhængen og koblingen til den tidlige indsats i almenmiljøet.

Om Haderslev Kommune som partnerskabskommune

Haderslev Kommune har i de seneste år igangsat flere forebyggende initiativer. Først og fremmest har man gennemført en omfattende omorganisering af børne- og familieområdet og man anser det for afgørende, at arbejdsgange udvikles med henblik på at alle dele af organisationen er rustet til at understøtte tidlig forebyggelse. Man har også etableret en tværfaglig fremskudt enhed – De rådgivende teams – som understøtter den tidlige indsats i almenområdet. Derudover har man indført et omfattende ugekursus til samtlige relevante medarbejdere, hvor fokus er på opsporing og tidlig indsats. Formålet med initiativerne er at sikre, at der tilbydes støtte til børn og familier med behov for støtte på et tidlige tidspunkt.

Haderslev Kommunes motivation for samarbejdet med Socialstyrelsen er at styrke myndighedsområdet, så der følges tættere op på de foranstaltninger, der iværksættes, samtidig med, at kommunens tilbudsvifte beskrives og at der arbejdes i overensstemmelse med indsatsstrappetænkningen. Kommunen har som følge ambition om, at indsatsene tilrettelægges med fokus på barnets udvikling og progression, og at det gennem den tættere sagsopfølgning er muligt løbende at justeres støtten, så den stemmer overens med barnets behov. Kommunen ønsker desuden at yde en sammenhængende indsats, der bygger på viden og evidens.

Om analysen

Den indledende analyse i partnerskabskommunerne har til formål at danne grundlag for det videre udviklingsarbejde i kommunen ved at afdække styrker og udviklingspunkter ved kommunens nuværende praksis i forhold til en tidlig forebyggende indsats for børn og unge i en social udsat position. Med partnerskabsprojektets fokus på at arbejde med forebyggelse i form af en organisatorisk og helhedsorienteret omlægning af indsatsen er analysen struktureret ud fra tre hovedområder: *den kommunale rammesætning for indsatsen, sagsbehandlingen og den kommunale tilbudsvifte.*

Til at afdække den nuværende kommunale indsats anvendes forskellige datakilder. Trianguleringen af data bidrager til at belyse analysens spørgsmål fra forskellige vinkler og understøtter etableringen af et nuanceret analysebillede. Datakilderne består af:

- i. 18 interviews, der primært er gennemført som fokus-gruppeinterviews. Det indebærer interview med centrale og decentrale ledere og medarbejdere fra myndighedsområdet, leverandører af både forebyggende og anbringende foranstaltninger samt almenområdet, hvor der er talt med PPR, AKT, sundhedspleje, skoler, dagtilbud og dagplejen.
- ii. En sagsgennemgang af 20 sager fra Haderslev Kommune, som er indhentet af Ankestyrelsen ud fra bestemte kriterier, jf. bilag 1. Ankestyrelsen har som del af

Socialstyrelsens indledende analyse gennemført en gennemgang af 20 konkrete sager om særlig støtte til børn og unge. I sagsgennemgangen vurderer Ankestyrelsen ud fra en række vurderingspunkter, om Haderslev Kommune har overholdt de gældende regler i serviceloven og i henhold til gældende praksis på om- rådet.

- iii. Kommunens formaliserede praksis, herunder nedskrevne politikker og strategier på området.

Det videre forløb

Den fælles ramme og retning for projektet, der er udarbejdet af Socialstyrelsen og de tre partnerskabskommuner, samt nærværende analyse danner afsættet for kommunens videre arbejde med at planlægge omlægningen af kommunens praksis på området. På denne baggrund og med sparring fra Socialstyrelsen udarbejder Haderslev Kommune en udviklingsplan for kommunens videre omstilling til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats. Mens mål og retning ligger fast og er ens på tværs af partnerskabskommunerne, vil midlerne og vejen derhen være forskellige alt efter hvilke udfordringer og styrkeområder der karakteriserer den enkelte kommunes indsats.

Partnerskabsprojektet og udviklingsarbejdet i partnerskabskommunerne varer frem til ultimo 2017, hvor projektet evalueres. Undervejs følges op med løbende sparring og erfaringsudveksling både i regi af partnerskabskommunerne, referencenetværket og fra Socialstyrelsen. Der udarbejdes endvidere et nøgletalskatalog over centrale indikatorer, hvor partnerskabs- og referencekommuner kan følge med i egen og samlet udvikling i omlæggelsesprocessen.

Bilag:

- Ankestyrelsens sagsgennemgang
- Historiske nøgletal for kommunens indsats – samme indikatorer som opfølgningen af udviklingsarbejdet hviler på. En egentlig baseline vil dog følge med igangsættelse af planen.
- Kort overblik over kommunens rammevilkår i tal og tekst

Den kommunale rammesætning af indsatsen

Den politiske og strategiske ramme for området udsatte børn og unge samt organiseringen og styringen heraf har betydning, når ambitionen er at videreudvikle området til at være tidligere forebyggende og mere effektiv.

Kapitlet fokuserer i forlængelse heraf på, hvordan Haderslev Kommunes politikker og strategier på børne- og ungeområdet understøtter en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i en socialt udsat position, og hvordan de politiske visioner omsættes til praksis. Endvidere fokuseres på, hvordan kommunens organisering og styringsgrundlag for indsatsen på børne- og ungeområdet er understøttende for en tidligere forebyggende indsats.

I det følgende gennemgås temaerne *Politik og Strategi* og *Organisation og Styring*.

Opsummering og vurdering

Det er Socialstyrelsens vurdering, at Haderslev Kommune de seneste år har etableret et godt organisatorisk og politisk strategisk afsæt for at arbejde i retning af en tidligere forebyggende indsats for socialt udsatte børn og unge.

Haderslev Kommune har i politikker og strategier for området beskrevet visioner for en forebyggende indsats særligt med fokus på at sætte barnet i centrum ved at skabe sammenhæng i indsatser og overgange.

For at understøtte de politiske strategier og visioner har Haderslev Kommune med *Haderslevreformen*, som trådte i kraft i 2012, foretaget omfattende omorganiseringer af hele børne- og familieområdet, herunder nedlagt sektororganiserede forvaltninger til fordel for en distriktsorganisering. Dertil har kommunen sat fokus på den tidligere forebyggelse ved at oprette en ny tværfaglig fremskudt indsats med tæt tilknytning til skoler og institutioner. Distriktsorganiseringen skal understøtte, at samarbejdet på tværs styrkes i forbindelse med overgange i børn og unges liv. For at skabe gode overgange har kommunen organiseret skoler og institutioner i universer frem for sektorer. Det betyder, at der arbejdes med børnene inddelt i tre afgrænsede aldersgrupper.

For at omsætte de politiske strategier til praksis deltager samtlige af kommunens medarbejdere i et obligatorisk introducerende ugekursus. På ugekurset præsenteres kommunens visioner for en forebyggende indsats, og medarbejderne introduceres både til de centrale politikker og metoder til tidligere opsporing.

De omfattende omorganiseringer af børne- og familieområdet i kommunen betegnes på tværs af interviewene som et påbegyndende paradigmeskifte med fokus på opsporing og styrket samarbejde på tværs.

Socialstyrelsen vurderer, at Haderslev Kommunes strategiske afsæt indeholder mange væsentlige elementer for arbejdet i retning af tidligere forebyggelse. Det vurderes, at der med den nye distriktsorganisering og den fremskudte indsats er etableret hensigtsmæssige organisatoriske rammer for at sikre sammenhæng i indsatserne, opspore børn i mistrivsel og gennemføre en tidlig indsats. Analysen peger samtidig på, at der fortsat er potentiale i at arbejde med at sætte barnet i centrum, da der er uklare procedurer for samarbejdet på tværs. Der ses derfor et behov for at styrke kommunikation på tværs og for at omsætte visionerne til praksisrelaterede arbejdsgange og handlingsanvisninger samt etablere ensartede forståelser af serviceniveauer.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at der er opbakning på alle niveauer og på tværs af områder i kommunen til at arbejde mod en omstilling til en tidligere forebyggende indsats til gavn for socialt udsatte børn og deres familier.

Socialstyrelsen vurderer, at Haderslev Kommune har etableret et godt afsæt for det videre arbejde med at forankre visionerne i strategierne blandt andet gennem en bred inddragelse af medarbejdere og ledere.

Det anbefales overordnet at:

Der arbejdes med at understøtte den ønskede helhedsorientering, hvor barnet sættes i centrum i form af, at:

- Der arbejdes med en skriftlig oversættelse af visioner til praksisrelaterede arbejdsgange og handlingsanvisninger samt ensartede forståelser af serviceniveauer med henblik på at understøtte ensartede faglige vurderinger på tværs af distrikter, organisatoriske skel og de enkelte medarbejdere.
- Kerneopgaverne i De rådgivende teams præciseres og ensertes for de tre teams
- Overgange og samarbejde mellem De rådgivende teams og Familierådgivningen beskrives og styrkes, herunder også til almenområdet.

Politik og strategi

Det er centralt for omlægningen til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for børn og unge i en social udsat position, at der er politisk og ledelsesmæssigt fokus på omstillingen, og at der sættes en klar retning for indsatsen. Lige så centralt er det, at politik og strategi omsættes til det daglige arbejde, og at der således er sammenhæng mellem den politiske ramme og retning, og den måde der arbejdes på i praksis.

I Haderslev Kommune er der flere centrale politikker på børne- og ungeområdet, som beskriver kommunens visioner på området i retningen af at skabe en tidligere forebyggende indsats for socialt udsatte børn og unge. I forlængelse heraf er der gennemført en række omorganiseringer med et nyt organisatorisk snit med henblik på at sætte barnet i centrum for indsatserne.

I *den sammenhængende børnepolitik for Haderslev Kommune* (version 2013) beskrives et overordnet værdigrundlag med visioner, hvor der blandt andet lægges vægt på, at hensynet til barnet vægtes højest, og at forebyggelse og en tidlig indsats er centralt for at imødegå problemudvikling, eller at sager eskalerer.

I 2010 vedtog kommunen *Haderslevsreformen*, som er en omfattende reform af børnefamilieområdet, som omfatter dagtilbud, grundskole og det specialiserede område. *Haderslevsreformen* hviler på fire bærende principper, der omhandler ønsket om større fleksibilitet, at opdyrke stærke netværk, at styrke fokus på faglig specialisering og øge samarbejdet gennem tværfaglighed i arbejdet med kommunens børn og unge. Kommunens organisering skal ses på baggrund af disse principper.

Med Haderslevsreformen er almenområdet tiltænkt at spille en større rolle i forhold til det specialiserede socialområde, hvor inklusion spiller en central rolle. Inklusionsbegrebet er defineret og udfoldet i *Vision for inklusion i Haderslev Kommune* (2012). Samtidig har reformen som mål, at civilsamfundet spiller en rolle i barnets hverdag i lokalområderne. Haderslevsreformens principper afspejles i delpolitikken *Læring i universer* (2014), som konkretiserer universernes mål i henhold til Folkeskolereformen, og som dækker special-, social-, skole- og dagtilbudsområdet.

Haderslevsreformen medførte en reorganisering, der nedlagde sektorspecifikke fagafdelinger i forvaltningen Børn og Familie til gengæld for en distriktsorganisering af forvaltningen. Folkeskoler og dagtilbud blev organiseret i *universer*, og for at styrke den forebyggende indsats i universerne, blev der oprettet teams til at yde en tværfaglig fremskudt indsats.

Der er i alt tre universer, som inddeler børne- ungegruppen i tre afgrænsede aldersgrupperinger. Universerne er distriktsinddelte, men der kan være flere universer i hvert distrikt, og på nogle skoler kan to eller tre universer være repræsenteret. Med universerne er der et ønske om at skabe sammenhæng både inden for det enkelte univers og i overgangene mellem dem. Det er en målsætning, at universerne rummer en stærk faglighed og samtidig bærer præg af en lokal udvikling i de enkelte universer, i tråd med Haderslevsreformens visioner, hvorfor implementeringen af mål og fokus fra *Læring i universer* kan være forskellig fra skole til skole.

Haderslevsreformens principper afspejles ligeledes i en kommende *Strategi for arbejdet med børn og unge i socialt udsatte positioner* (ultimo 2015), der hviler på ønsket om at skabe et helhedsorienteret og fagligt forankret miljø, hvor børn, forældre og medarbejdere oplever sammenhæng i kontakten med alle dele af kommunens organisation. Strategien beskriver overordnet, hvordan medarbejderne skal forholde sig til - og arbejde med målgruppen i den fremskudte indsats, i de tre universer og i de sociale tilbud på myndighedsdelen. Her i spiller almenområdet og familien en aktiv rolle med et ønske om at udvikle tilbud i nærområdet, så flest muligt børn bevarer tilknytningen til hverdagslivet og lokalområdet.

Foruden Strategi for arbejdet med børn og unge i socialt udsatte positioner, er der ligeledes ved at blive udarbejdet to nye strategier "*Læring i Universer - med fokus på dagtilbud*" samt en "*Inklusionsstrategi*"⁴.

Det fremgår af interviewene med chefgruppen, at den overordnede børne- ungepolitik ikke er opdateret fuldt ud i forhold til den seneste strategiske udvikling i kommunen, og derfor i praksis ikke er styrende for arbejdet. I stedet forstås *Haderslevsreformen og Læring i universer* (2014) som de centrale elementer, i en samlet bred børne- ungepolitik, der dækker special-, social-, skole- og dagtilbudsområdet. Det er tillige ønsket, at de tre nye strategier skal udgøre rammen om den samlede politik, som herefter skal opdateres.

I tillæg til de overordnede politikker har kommunen også beskrevet en delpolitik for Servicelovens tilbudsvifte i regi af § 11 og 52 i dokumentet *Vejledende serviceniveauer for støtte til Børn og unge i en socialt udsat position* (2015). Dokumentet angiver formål, indhold, målgruppe og serviceniveau for hver bestemmelse.

Når det kommer til de tilgrænsende velfærdområder, ses visionerne for de strategisk overordnede politikker på børne- ungeområdet gengivet i eksempelvis *Sundhedspolitikken* (2012) og et kriminalitetsforebyggende samarbejde i et *Ungenetværk* (2014). Politikkerne har også fokus på forebyggelse af socialt udsatte børn og unge og sammenhæng i indsatserne

Haderslev Kommune har med de politiske strategier udarbejdet et stærkt strategisk fundament til at arbejde med en tidligere forebyggende indsats og helhedsorientering for barnet med fokus på at skabe sammenhænge på tværs af sektorer og institutioner. For at implementere strategierne har kommunen dels inddraget ansatte, ledere, borgere, organisationer m.m. i strategiarbejdet og dels iværksat et obligatorisk ugekursus for alle ansatte.

Ugekurset har eksisteret siden 2013 og er obligatorisk for samtlige ansatte på børne- og ungeområdet i kommunen. Målet hermed er at fremme en sammenhængende indsats mellem almenområdet og det specialiserede område. Kurset har "*Fælles syn – fælles sprog – fælles retning*" som overskrift, og behandler blandt andet Haderslevsreformen, Modellen for tidlig Opsporing i en "*Haderslevsudgave*" og ICS-metoden.

Interviewmaterialet peger på, at kommunens ønske om at udbrede den politiske fortælling om at opspore, forebygge, samarbejde og skabe helhed og sammenhænge er lykke- des. Det er en dagsorden, der er kendt af samtlige interviewede.

Interviewmaterialet peger samtidig på, at det primært er ugekurset, distriktsorganiseringen, universerne og oprettelsen af de tværfaglige rådgivende teams, der har skabt forståelsen heraf.

Samtidig viser interviewmaterialet, at der er et stykke vej førend strategier og modeller er omsat i praksis. Rammerne er kendte af alle faggrupper, men der er usikkerhed i forhold til, hvordan arbejdet skal gøres, og der efterlyses en skriftlig handlingsorienteret oversættelse af strategierne. Dette skal ses i lyset af, at politikkerne ikke har tilknyttede

⁴ Disse tre strategiers titler er formegentlig ikke endelige, da de er under udvikling under denne rapport's tilblivelse.

retningslinjer eller effektmål. Konkret efterspørges der handlingsanvisende redskaber, mål, arbejdsgangsbeskrivelser, kriterier for udsathed samt andre centrale begreber. Dertil fremgår det af interviewmaterialet, at der er forskellige forståelser af tolkningen af Serviceloven mellem særligt den fremskudte indsats og myndighedsområdet.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at Haderslev Kommunes politiske strategiarbejde har skabt et godt afsæt for omstillingen til at arbejde med en tidlig forebyggende indsats. Ligeledes er det indtrykket, at der udvises politisk og ledelsesmæssig vilje og lydhørhed over for borgere, medarbejdere mv., som inddrages i arbejdet med de kommende politiske strategier med henblik på at skabe ejerskab til tilgangen. Samtidig er der dog behov for en yderligere konkretisering af retningslinjer for det konkrete arbejde med at omsætte strategierne.

Styrker:	Udviklingspunkter:
<ul style="list-style-type: none"> • Der er bredt kendskab til forebyggelsesmindsetet og omstillingen til en tidligere forebyggende indsats • En tæt og omfattende inddragelse af organisationer, ledere, medarbejdere og borgere i udviklingen og omlægningen til at arbejde med omstilling til en tidligere og forebyggende indsats 	<ul style="list-style-type: none"> • Børne- og ungepolitikken er ikke opdateret ift. de gældende strategier og derfor ikke styrende for området • Politikker og strategier er i begrænset omfang omsat til handlingsanvisende retningslinjer og arbejdsgangsbeskrivelser

Organisation og styring

En tidligere forebyggende indsats for socialt udsatte børn og unge kræver en organisering, der understøtter et tæt samarbejde om målgruppen på tværs af det specialiserede område og almenområdet, og et styringsgrundlag der sikrer, at der følges tæt op på mål og resultater.

I Haderslev Kommune har målet for organiseringen af børne- ungeområdet været at sætte barnet i centrum for den tidlige og forebyggende indsats, som er beskrevet i *Haderslev-reformen*. Afsættet for reformen var at skabe nye og fleksible rammer for børn og unges udvikling og uddannelse i lokalområdet. Dette afspejles ved, at reformen gennemgående har et fokus på helhed, sammenhæng og tværfagligt samarbejde med henblik på at forebygge og inkludere kommunens børn og unge inden for de fleksible rammer.

I tråd med den tværfaglige ambition tænkes barnet i afgrænsede aldersgrupper frem for sektorinddelinger. Aldersgrupperne er inddelt i tre universer (*Børneunivers, Juniorunivers og Ungeunivers*) og skal således skabe en ramme om de sammenhængende perioder med stærke overgange i barnets liv fra det dagtilbud til færdiggørelsen af folkeskolens 9. klasse

og i nogle tilfælde også ungdomsskole og ungdomsuddannelser.

Børneuniverset omfatter børn i alderen 0 til 10 år, Junioruniverset omfatter børn fra 4. til 6. klasse, og Ungeuniverset omfatter børn fra 7. til 9. klasse, som har tilknyttet forskellige typer af læringsmiljøer. Konstruktion betyder, at det særligt er i overgangene mellem de enkelte universer, der skal være opmærksomhed omkring, samt tillige inden for børneuniverset i forbindelse med sammenhæng mellem daginstitution og skole.

For yderligere at understøtte at barnet sættes i centrum har Haderslev Kommune på centralt niveau nedlagt den monofaglige sektororganisering og etableret tre tværfaglige distrikter af Børne- og Familieservice.

Det betyder, at dagtilbud, skoler, fritid og kultur er under samme ledelse fordelt på tre børne- ungechefer, som har ansvaret i hvert deres geografiske område (syd, nord, vest). Børne- ungecheferne refererer til en direktør. Derudover har børne- ungecheferne et linjeansvar for en række af de tværgående servicefunktioner knyttet til ansvarsområdet.

Distriktsinddelingen for myndighedsområdets specialindsatser er organiseret anderledes. I den nuværende organisering er myndighedsområdet placeret centralt. Det betyder, at det specialiserede socialområde er forankret i en Familieenhed, hvor en teamleder refererer direkte til børne- ungedirektøren. Familieenheden består af myndigheds- området med Familierådgivningen, og kommunens interne leverandører Familieplejen og Familiehuset. Til Familiehuset refererer kontaktpersoner, familiekonsulenter og øvrigt behandlende personale.

Som et sidste led i den tværfaglige organisering har Haderslev Kommune etableret et rådgivningsteam til hvert distrikt, som yder en tværfaglig fremskudt indsats for at styrke den tidlige forebyggende indsats på skoler og daginstitutioner. De tre teams består af en sundhedsplejerske, psykologer, socialrådgivere, en fysioterapeut, familiekonsulenter, en specialpædagogisk konsulent og en pædagogisk konsulent. I alle team indgår PPR-funktioner og kompetencer (psykolog og fysioterapeut). Dertil er der et tværgående specialrådgivningsteam, som varetager PPR- opgaver for dagtilbud og skoler inden for specialområdet. Der er ansat en teamleder til at lede de i alt fire teams, der refererer til en af børne-ungecheferne.

I *Haderslevsreformen* beskrives De rådgivende teams som en fremskudt indsats, der er forankret i et univers eller i en fuldserviceskole⁵, og som kan sætte de nødvendige sociale indsatser i værk og/eller koordinere indsatsen i forhold til sundhedsplejen, special- skole, Familieenheden, herunder Familiehuset. Samtidig skal der samarbejdes med familie-koordinatorer, der er knyttet til Familieafdelingen.

Implementeringen af den fremskudte indsats har i praksis vist sig at være støtte i form af tilbud om anonym åben rådgivning og vejledning til børn og unge i alderen 0-18 år og/eller deres forældre af et begrænset antal gange. Dertil kan De rådgivende teams opstarte et kortere forløb efter Servicelovens § 11.3, og har også tilbud til børn, unge og

⁵ En fuldserviceskole rummer alle tilbuddene, specialtilbud, samspil/ integration med heldags- skole, fremskudt indsats og koordineret samspil med tværfaglige specialister (Haderslevsreformen)

forældre, dagtilbud og skoler inden for Folkeskoleloven, Sundhedsloven og Dagtilbudsloven med både forebyggende indsatser og mere specialiserede tilbud. Det fremgår af interviewmaterialet, at de tilbyder faglig sparring til almenområdet med afsæt heri.

Analysen viser, at der er en vis uklarhed om De rådgivende teams roller og kerneopgaver. Af interviewmaterialet med både medarbejdere på almenområdet og i de rådgivende teams bliver det påpeget, at der er tvivl om, hvorvidt de er konsultative, koordinerende, opsøgende og/eller sagsbehandlende, og hvordan deres rolle skal være i relation til centralforvaltningens Familierådgivning. Almenområdet efterspørger i den forbindelse en beskrivelse af, hvad De rådgivende teams præcist kan bruges til, og det beskrives, at de teams ikke har en ensartet praksis for at samarbejde med almenområdet i hvert distrikt. Det kan betyde, at intentionen i Haderslevsreformen om en decentral fremskudt indsats i universerne på alle skoler og daginstitutioner ikke nødvendigvis afspejler sig i praksis.

Analysen viser dog samtidig, at den tværfaglige organisering i De rådgivende teams har medført det ønskede fokus på, at barnet sættes i centrum, og at samarbejdet fungerer godt mellem de tværfaglige rådgivende teams og almenområdet. Ligeledes fremhæves det, at sammensætningen af de tværfaglige kompetencer i De rådgivende teams giver mulighed for en flerfaglig belysning af sagerne, og at skoler og daginstitutioner værdsætter denne faglighed i sparringen i forhold til at sætte ind over for flere problemstillinger.

Det fremhæves også af nogle aktører, at almenområdets inddeling i universer muliggør, at skolerne specialiseres i forhold til målgruppernes typiske problemstillinger. Samtidig viser interviewmaterialet fra interviews med almenområdet, at nogle oplever, at Haderslevsreformen har skabt mange selvstændige matrikler/skoler. Universerne opleves som meget individuelt orienterede med mindre samarbejde på tværs af aldersgrupperingerne, og der efterlyses muligheden for at lære af hinanden.

Den etablerede distriktsinddeling med en centralt placeret Familierådgivningen har vist sig at skabe nye snitflader til særligt almenområdet og De rådgivende teams, og der efterspørgeres, at myndighedsafdelingen i højere grad indgår i et tværfagligt samarbejde med resten af organisationen, således at der kan skabes sammenhænge for barnet. Overgangene mellem Familierådgivningen og særligt De rådgivende teams beskrives i interview med rådgivere fra både Familierådgivningen og De rådgivende teams, som skrøbelige - særligt hvad angår samarbejdsgange for højriskfamilier. Der peges på, at der i nogle tilfælde er forskellige forståelser af, hvornår et barn har behov for særlig støtte, og hvornår et barn alene har brug for en forebyggende indsats.

Medarbejderne fra almenområdet og De rådgivende teams efterspørger generelt øget tværfagligt samarbejde - også med myndighedsområdet. Der efterlyses viden om hinandens kerneopgaver og hverdag, beskrevne samarbejdsgange og en fælles forståelse af nogle af problematikkerne, som opstår i forbindelse med samarbejdsgangene. Nogle medarbejdere betoner, at de eksempelvis har behov for beskrivelser af "hvad er akut?", da forskellige forståelser kan give anledning til snitfladeproblematikker. Dertil efterlyses konkrete mål og opfølgning på disse samt skriftlige retningslinjer - og ikke alene visioner - for de væsentlige politikker til at styrke retningen i arbejdet med udsatte børn (*Haderslevsreformen, Sammenhængende børnepolitik, den kommende Strategi for arbej-*

det med børn og unge i socialt udsatte positioner).

Analysen peger alt i alt på stor gejst og vilje i organisationen til at arbejde i en forebyggende og samarbejdsdrevet retning, men at mellemledere og medarbejderne efterspørger klarere retningslinjer for arbejdet.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at den eksisterende organisatoriske ramme til omstillingen til en tidligere og forebyggende indsats kan blive understøttende for den forandringsproces, der ønskes sat i værk. Der ses dog et behov for en præcisering af kerneopgaverne for særligt De rådgivende teams, og at arbejdsgange mellem Familierådgivningen, almenområdet og De rådgivende teams bliver nærmere beskrevet.

Det er samtidig indtrykket, at der er behov for en større grad af ensartethed for De rådgivende teams arbejde og samarbejde med almenområdet med henblik på at sikre, at der ydes den samme indsats og service i de tre distrikter. Analysen giver et indtryk af, at indsatsen i teamene styrkes af den tværfaglige medarbejdersammensætning, som giver mulighed for at skabe en helhedsorienteret belysning i sagerne, og at samarbejdet med særligt almenområdet er medvirkende til at forebygge potentielle foranstaltningssager.

Styrker:	Udviklingspunkter:
<ul style="list-style-type: none">• Tværfaglig organisering i de rådgivende teams og tæt samarbejde med almenområdet giver mulighed for en flerfaglig belysning af sagerne og en indsats tidligt i problemudviklingen• Matrixorganiseringen med distriktsopdeling og den fremskudte indsats skaber potentiale for øget tværfagligt samarbejde	<ul style="list-style-type: none">• Arbejdsgange mellem Familierådgivningen, almenområdet og de rådgivende teams• Etablering af en ensartet praksis hos De rådgivende teams på tværs af distrikterne• Præcisering af kerneopgaverne i De rådgivende teams• Der er ingen konkrete mål eller planlagt målopfølgning i de politiske strategier, hvilket kan skabe uklarhed over, hvordan medarbejderne konkret skal omsætte visioner til praksis

Sagsbehandling

I arbejdet med at omstille indsatsen til at være tidligere forebyggende og mere effektiv er myndighedsområdet centralt.

En forebyggende praksis i sagsbehandlingen handler blandt andet om at sætte tidligt ind i problemudviklingen og om at tænke forebyggelse ind i alle led af sagsbehandlingen

Kapitlet fokuserer i forlængelse heraf på kommunens sagsbehandlingspraksis helt fra det tidlige kendskab og indgang i potentielle sager, til behandlingen af underretninger og inddragelsen af barn og familie i egen sag. Og videre til belysningen af barnets situation, til valget af støtte med passende intensitet, og til opfølgningen på progression i indsatsen med henblik på tilpasning af indsats.

I det følgende gennemgås temaerne *Tidlig indgang i sager og potentielle sager, Håndtering af underretninger, Inddragelse af barn, forældre og netværk, Støtte efter § 11 stk. 3, Den børnefaglige undersøgelse, Iværksættelse af indsats og Opfølgning.*

Opsummering og vurdering

Haderslev Kommune har med oprettelsen af De rådgivende teams som tværfaglige enheder i tæt samarbejde med almenområdet muliggjort, at der kommer socialfaglig ekspertise tidligt ind i sager og potentielle sager. Dette understøtter den tidlige og forebyggende indsats i almenområdet, og det betyder, at almenområdet foregriber, at problemstillinger udvikler sig til sager, herunder i nogle tilfælde med en indsats efter Servicelovens § 11 udført af De rådgivende teams. Når sagerne kommer til behandling i Familierådgivningen understøttes kontinuiteten i sagsforløbet ved, at det som udgangspunkt er den samme rådgiver, som behandler underretningen, der også udarbejder den børnefaglige undersøgelse og foretager opfølgningen ved en eventuel foranstaltning efter Servicelovens § 52.

Ankestyrelsens sagsgennemgang viser, at kommunens praksis for udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse sikrer, at der generelt udarbejdes fagligt gode undersøgelser, som afdækker relevante forhold for barnet og dets omgivelser samt at relevante aktører i nogen udstrækning inddrages. Der peges i analysen endvidere på, at indsatserne iværksættes inden for en rimelig periode efter afgørelsen. Der arbejdes med en helhedsorienteret tilgang til sagerne, der betyder, at forældrene ofte inddrages som en del af den samlede løsning, ligesom der ofte foretages en hyppig og relevant opfølgning i sagerne, hvilket er en forudsætning for at kunne lave løbende justeringer, der matcher barnets udvikling.

Analysen peger dog også på nogle forhold, som kommunen bør være opmærksom på i

forhold til at videreudvikle en mere forebyggende sagsbehandlingspraksis. Oprettelsen af De rådgivende teams har medført nogle utilsigtede udfordringer i forhold til at opnå smidige arbejdsgange og ensartet praksis. Det er således Socialstyrelsens vurdering, at De rådgivende teams målgruppe og arbejdsopgaver ikke er tilstrækkeligt klart definerede, og at de distriktsopdelte teams ligeledes har udviklet forskellig praksis for at samarbejde med almenområdet og Familierådgivningen. Analysen peger dertil på, at der opstår problemer, når sager og informationer skal overleveres mellem De rådgivende teams og Familierådgivningen.

Endvidere peger analysen på, at Haderslev Kommune skal være opmærksom på, om der er et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag, når der iværksættes ydelser efter Servicelovens § 11, stk. 3. Ifølge Ankestyrelsens sagsgennemgang burde der være udarbejdet en børnefaglig undersøgelse i 5 ud af 6 sager, hvor kommunen har iværksat støtte efter § 11, stk. 3. Det fremgår i den forbindelse af analysen, at der ikke altid er ensartede faglige vurderinger i Familierådgivningen og i De rådgivende Teams af, hvornår der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse.

Endelig viser analysen, at man med fordel kan styrke samarbejdet mellem Familierådgivningen og almenområdet, herunder ikke mindst etablere en praksis der sikrer tilbagemeldinger til og dialog med de faglige underrettere med henblik på at understøtte almenområdets arbejde med de pågældende børn.

Det anbefales overordnet at:

- De rådgivende teams målgruppe, opgaver og kompetencer afgrænses klart i forhold til Familierådgivningen og øvrige samarbejdspartnere
- At der etableres en praksis, som sikrer en god overlevering af sager mellem forskellige enheder
- Der sættes fokus på, hvordan der kan støttes op omkring at træffe korrekte afgørelser i forhold til fravalg af børnefaglige undersøgelser efter § 50
- Der etableres en klar praksis for tilbagemeldinger til faglig underretter

Tidlig indgang i sager og potentielle sager

En forudsætning for, at der kan sættes tidligere og mere forebyggende ind med støtte til børn og unge i en udsat position er, at fagpersonerne i kommunen kommer tidligt ind i et barns, ung eller families problemudvikling, gerne allerede ved de første tegn på mistrivsel.

I Haderslev Kommune har man med etableringen af De rådgivende teams skabt tre nye teams, der organisatorisk er samlet fysisk i hvert sit distrikt. De rådgivende teams kan yde en tværfaglig fremskudt indsats med tæt tilknytning til skolernes universer og daginstitutionerne i de tre distrikter.

Formålet med den fremskudte indsats er, at man kan sætte tidligere ind i almenområdet

i forhold til børn og unge, som giver anledning til bekymring, for på kort sigt at skabe forbedringer for det enkelte barn og dets familie, og for på længere sigt at mindske behovet for mere indgribende sociale indsatser i Familierådgivningen.

De tværfaglige rådgivende team (team nord, vest og syd) består af medarbejdere med forskellige uddannelsesmæssig baggrund og kompetencer (fysioterapeut, (PPR-funktioner), sundhedsplejerske, psykologer, socialrådgivere, familieeksperter, en specialpædagogisk konsulent og en pædagogisk konsulent).

De rådgivende teams beskæftiger sig både med den del af målgruppen, der har behov for støtte efter § 11 inden for Serviceloven, og den del af målgruppen, der er karakteriseret ved at være i risiko børn og unge hvor problemudviklingen endnu ikke er fremskreden nok til at udløse støtte efter Serviceloven. I Haderslev Kommune registreres § 11, stk. 3 ydelser og oprettes som en sag.

Sagerne kommer ind ved, at familierne eller skolen, daginstitutionerne mv. sender en mail til De rådgivende teams om problemstillinger vedrørende et barns udvikling eller trivsel. I teamene drøftes sagerne på teammøder, og sagerne fordeles til den rådgiver, som vurderes at have de kompetencer, der skal til for at løse barnets og/eller familiens problemstilling. Der kan dog også være sager, som fordrer tværfaglige forløb, således at der er flere rådgivere i teamet om en sag til for eksempel både et barn på en skole og i dennes familie.

Sagen bliver tildelt en socialrådgiver, som styrer og koordinerer sagen i forhold til den eller de fagpersoner, som arbejder med selve § 11, stk. 3 ydelsen. Det fremgår af interviewmaterialet, at der ofte bliver afholdt et netværksmøde med de personer, der vurderes relevante for sagen. De rådgivende teams har generelt et tæt samarbejde med barnet og familien, hvilket giver dem mulighed for at følge tæt op på forløbet.

Hvis der er mistanke om, at barnet er i risiko for social udsathed i en grad, der kan gøre en underretning nødvendig, inviteres en rådgiver fra Familierådgivningen med på netværksmødet, og mødet får karakter af et *underretningsmøde*. Det fremhæves i *Håndbogen for samarbejde om børn og unge i vanskeligheder*, at fagpersonerne bør prioritere at lave underretninger i regi af underretningsmøder, og kun i tilfælde hvor forældrene modsætter sig deltagelse i mødet laves der skriftlige underretninger. På underretningsmøderne vurderer rådgiveren fra Familierådgivningen, om bekymringen skal medføre en underretning, eller om problematikken alternativt kan løses i almeninstitutionerne, eventuelt med støtte fra fagpersoner i det rådgivende team.

Analysen viser, at der er en tæt relation mellem De rådgivende teams, almenområdet og de børn og familier, som er teamets målgruppe. De rådgivende teams formår ifølge de interviewede fra almenområdet, at sætte vellykkede tidlige indsatser ind for børn i risikogruppen og forebygge, at børnenes problematikker eskalerer. Dette underbygges ligeledes af interviewene med den faglige leder i Familierådgivningen og leverandøren af Familiehuset, da de oplever, at det i stigende grad er de specialiserede tunge sager, der kommer ind i myndighedsafdelingen.

Det fremgår desuden af interviewmaterialet med både almenområdet og rådgiverne, at

nogle af kompetencerne i De rådgivende teams som eksempelvis psykologer og specialpædagoger har faste aftaler med daginstitutioner/skoler om at yde sparring, som er med til at sikre tilgængeligheden og den fremskudte indsats, og som samtidig betyder, at rådgiverne opsporer problemer, der kan ydes bistand til. Endvidere betyder den tværfaglige sammensætning af De rådgivende teams, at de kan understøtte og sparre med de ansatte på skoler og i dagtilbud om det faglige indhold af de ydelser, som foretages i regi af almenområdet.

Der er dog udbredt enighed blandt samtlige interviewede om, at De rådgivende teams har udviklet forskellig praksis i de tre distrikter i forhold til hvordan de arbejder med udsatte børn. Det kan medføre, at der er forskel på serviceniveauerne i distrikterne. Rådgiverne i teamet beskriver dertil deres kerneopgaver som fortsat under udvikling, da opgaverne både har karakter af at være konsultativ rådgivning med eksterne samarbejds- partnere i almenområdet og decideret sagsbehandlende på grund af foranstaltningerne efter § 11, stk. 3.

Tvetydigheden i opgaverne underbygges af, at rådgiverne beskriver, at det er situationsafhængigt, hvad der tilbydes. Teamlederen for De rådgivende teams fortæller, at der ikke er et katalog over, hvilke tilbud De rådgivende teams kan yde inden for § 11, stk. 3., men at forløb tilrettelægges ad hoc.

Haderslev Kommune har fået en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand om forhold i børne- og familieafdelingen i kommunen. I henvendelsen ønskes det bl.a., at kommunen oplyser om arbejdsfordelingen mellem de tre rådgivende teams, herunder for langvarige forebyggende indsatser i forbindelse med tunge børne- og familiesager.

I kommunens svar til Ombudsmanden redegøres der blandt andet for, at De rådgivende teams besidder en række kompetencer, som i andre kommuner som oftest kun kan tilbydes som § 52 stk. 2 eller 3. Det angives at, familiekonsulenterne fra De rådgivende teams i denne type sager blandt andet vil kunne yde konsulentbistand i et omfang, der svarer til en foranstaltning, og der derudover er mulighed for at støtte op med yderligere bistand grundet tværfagligheden.

Samlet set er det Socialstyrelsen indtryk, at De rådgivende teams udgør en styrke i den tidlige indgang i sager og potentielle sager for de såkaldte risikobørn. Indtrykket er, at De rådgivende teams fremstår som tilgængelige og med mulighed for at reagere hurtigt på sager og yde sparring. Ligeledes er det indtrykket, at tværfagligheden giver mulighed for intern sparring og kvalificering af sagerne, men også en fleksibel tilgang til de problemstillinger, som teamet inddrages i. Kendskabet i almenområdet til teamenes mulighed for rådgivning er udbredt blandt de interviewede, selvom der udtrykkes usikkerhed i forhold til afgrænsningen af De rådgivende teams opgaver. Det er indtrykket, at De rådgivende teams kerneopgave ikke er klart defineret, hvilket skaber uens grundlag for, hvor omfattende en indsats der skal ydes.

<p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tæt samarbejde mellem De rådgivende teams og almenområdet, der betyder, at børn med begyndende mistrivsel opdages og modtager en indsats i almenområdet • De rådgivende teams har et tæt samarbejde med barnet og familien og kan følge tæt op 	<p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ikke præcis opgaveafgrænsning for den tidligt forebyggende støtte, herunder hvilke ydelser som De rådgivende teams kan tilbyde
---	--

Håndtering af underretninger

Når kommunen modtager en underretning om et barn, er en relevant og hurtig reaktion på underretningen afgørende for, om der kan sættes hurtigt ind med eventuel støtte. En rettidig, målrettet og kvalificeret håndtering af underretningen er med til at sikre, at børn og unge med behov for særlig støtte hurtigt kan få den nødvendige hjælp.

Haderslev Kommune har ligesom mange andre kommuner oplevet en stigning i antallet af underretninger siden Barnets Reform fra 2011. Af interviewene fremgår det, at der har været et støt stigende fokus på udsatte børn og unge og på muligheden for at underrette kommunen ikke mindst blandt fagprofessionelle, der arbejder med børn. Det fremhæves da også fra Familierådgivningen, at signalet til almenområdet er, at alle underretninger er velkomne, og at man hellere behandler en underretning for meget end en for lidt.

Kommunen har udstukket centrale retningslinjer for samarbejdet om bekymring og underretninger i form af en håndbog, *Håndbogen for samarbejde om børn og unge i vanskeligheder*, som kan guide fagprofessionelle i almenområdet. Håndbogen beskriver hvilke skridt, der skal tages i almenområdet, før at der underrettes til forvaltningen, og hvilke arbejdsgange der er forbundet med selve underretningen.

Som beskrevet i forrige afsnit arbejder De rådgivende teams med at understøtte den tidlige indsats i almenområdet, hvilket vurderes at forebygge en del potentielle underretninger. Endvidere fremhæves De rådgivende teams kontakt med almenområdet som værende med til at bibeholde det faglige fokus på de udsatte børn og unge og dermed muligheden for at underrette. Det nævnes både af ledelsen, rådgiverne i Familierådgivningen og ledere fra almenområdet, at der ses en sammenhæng imellem De rådgivende teams indsats i forhold til at arbejde forebyggende, og at underretningerne fra faglig underretter generelt er blevet stadig mere kvalificerede og bedre beskrevet. I almenområdet efterspørges der dog fortsat tydeligere kriterier for, hvornår der skal underrettes.

I Haderslev Kommune sendes alle underretninger til Familierådgivningen, hvor den modtages af en akutvagt. Akutvagten bemannes af rådgiverne fra Familierådgivningen

på skift. Vagten skal sikre, at alle underretninger vurderes inden for 24 timer efter modtagelsen, herunder om barnets eller den unges situation kræver, at der skal iværksættes en akut foranstaltning. Ankestyrelsens sagsgennemgang viser, at den lovpligtige akutvurdering foretages i sagerne.

Akutvagten registrerer underretningen og foretager også en vurdering af, om den skal viderebehandles af De rådgivende teams eller af en sagsbehandler i Familierådgivningen. Hvis problemstillingen umiddelbart vurderes til at kunne løses af De rådgivende teams, i samarbejde med almenområdet eller med støtte efter Servicelovens § 11, sendes underretningen videre til det relevante rådgivende team. Hvis problemstillingen derimod vurderes at have en karakter, hvor der eventuelt skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse efter § 50, sendes underretningen til fordeling i Familierådgivningen.

I kommunens svar til Ombudsmanden⁶ beskrives det, at underretningssager der bliver tildelt Familierådgivningen typisk indeholder beskrivelser af forhold, hvor der med stor sandsynlighed er behov for foranstaltninger frem for forebyggende indsatser. Som eksempler på typer af problemstillinger nævnes underretninger om sårbare gravide, vold mod barnet eller vold mellem de voksne, seksuelle overgreb, tværkommunale underretninger, hvor barnet har behov for støtte efter Servicelovens Kapitel 11 og andre alvorlige underretninger med et forventeligt behov for foranstaltninger. Hvis der allerede er en sag i gang for barnet, sendes underretningen direkte til barnets rådgiver.

Akutvagtens funktion spiller dermed en central rolle i den videre behandling af underretningerne, idet akutvagten både fortager den lovpligtige vurdering af underretningen efter 24 timers reglen og foretager en umiddelbar vurdering af problemstillingens omfang, som afgør om underretningen efterfølgende skal behandles i et af De rådgivende teams eller i Familierådgivningen.

Underretninger, der skal behandles i Familierådgivningen, fordeles på teammøderne. Her fordeles de enkelte underretninger med hensynstagen til, hvilken sagsbehandler der har bedst tid til at behandle den pågældende underretning. Af interviewene fremgår det, at der ikke følges en fast skabelon i forhold til, hvordan underretningen undersøges nærmere, men at der tales med barnet og forældrene, når det er relevant, og der ofte holdes netværksmøder, hvor underretter, familie og andre fagprofessionelle inddrages. Rådgiveren skal på baggrund heraf vurdere, om sagen skal indstilles til en børnefaglig undersøgelse. Alternativt kan det vurderes, at problemstillingen kan afhjælpes med støtte efter § 11, hvorefter sagen sendes til De rådgivende teams eller til visitation i Familiehuset, eller sagen kan lukkes helt, hvis det oprindelige forhold der førte til underretningen ikke længere er til stede.

Rådgiverne vurderer, at det er en fordel, at det er den samme rådgiver, der varetager underretningerne, som behandler sagen, frem til den kan lukkes⁷, da det medfører kontinuitet i sagsbehandlingen. Både i forhold til den viden som rådgiveren kan tage med fra de indledende underretningsundersøgelser til arbejdet med den børnefaglige undersøgelse og i forhold til kendskabet til og samarbejdet med barnet og dets familie. Det

⁶ Se forrige afsnit for uddybning af Ombudsmandens forespørgsel.

⁷ Med undtagelse af overgange mellem teams, herunder når barnet fylder 13 år, og overgår til Ungeteamet.

betyder samtidig, at barnet og familien oplever færre sagsbehandlerskift, hvilket er meget efterspurgt af borgerne.⁸

Det blev med Overgrebspakken fra oktober 2013 lovpligtigt, at kommunen giver faglig underretter en tilbagemelding på, om underretningen har givet anledning til, at en undersøgelse er blevet igangsat, og at det efterfølgende kan oplyses, om undersøgelsen har medført, at der iværksættes en foranstaltning. Af interviewene fremgår det, at der ikke er nogen fast praksis for dette i Familierådgivningen, men at de enkelte rådgivere i nogle sager giver en tilbagemelding til faglig underretter. Det fremgår dog også, at flere rådgivere er af den opfattelse, at det er op til den faglige underretter selv at henvende sig for at få en tilbagemelding. I interviewene med almenområdet beskrives det som meget sjældent, at der modtages en tilbagemelding på en underretning, og dette bekræftes i Ankestyrelsens sagsgennemgang, hvor det fremgår, at tilbagemeldingen ikke er givet i en stor del af sagerne.

Underretninger der videresendes fra akutvagten til De rådgivende teams sendes til det relevante geografiske team. Her fordeles underretningen på teammødet. I lighed med behandlingen af underretninger i Familierådgivningen, så følges der ikke en fast skabelon for, hvornår og hvordan underretningen undersøges, men familien inddrages altid, og der tales med barnet. Rådgiverne i De rådgivende teams er organisatorisk og praktisk tættere på fagfolkene i almenområdet, hvilket ofte medfører en naturlig inddragelse og gensidig informationsudveksling i undersøgelsesforløbet. Det bekræftes i interviewene med almenområdet, at den løbende dialog med De rådgivende teams medfører, at ledere og medarbejdere føler sig vel informeret i forbindelse med behandlingen af underretninger, også selv om der ikke er givet en formel tilbagemelding.

Af interviewene med De rådgivende teams fremgår det, at rådgiverne i De rådgivende teams i nogle situationer er uenig i den faglige vurdering, som foretages af akutvagten, når underretningerne bliver tildelt. Det fremhæves i interviewene, at De rådgivende teams i disse tilfælde får underretninger, som efter deres mening er for alvorlige til, at man som udgangspunkt kan antage, at de vil kunne håndteres af kommunen med støtte efter Servicelovens § 11. I sagsgennemgangen ses det, at Ankestyrelsen finder, at der i 5 ud af 6 sager med støtte efter § 11 stk.3 burde have været udarbejdet en børnefaglig undersøgelse. Fra De rådgivende teams side bemærkes det endvidere, at der opleves en forskel på de faglige vurderinger afhængigt af, hvilke medarbejdere der har akutvagten.

Når denne situation opstår, kan rådgiveren i Det rådgivende team ikke sende sagen retur til Familierådgivningen. Underretningen skal undersøges færdig, og rådgiveren kan herefter indstille til, at der bliver lavet en børnefaglig undersøgelse. Hvis indstillingen godkendes af den faglige leder i Familierådgivningen vil en ny rådgiver overtage den, og herefter kan der påbegyndes en børnefaglig undersøgelse. Rådgivere i både Familierådgivningen og De rådgivende teams beskriver denne proces som uhensigtsmæssig bureaukratisk. De oplever, at den medfører en unødigt lang sagsbehandlingstid og dobbelte

⁸ Kommunen har afholdt et temamøde for borgere for at få input til deres strategi for arbejdet med børn og unge i udsatte familier.

arbejdsgange i forbindelse med overleveringen.⁹ Denne type sager kan derfor strække sig over et meget langt tidsrum og kan tillige skabe et u hensigtsmæssigt forløb for familien. Selvom De rådgivende teams i de fleste sager yder støtte efter Servicelovens § 11, stk. 3, mens der afventes afklaring i Familierådgivningen, risikeres det desuden, at sagen eskaleres i forhold til problemets omfang, og at undersøgelserne ikke bliver udarbejdet inden for rimelig tid.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at organiseringen af behandlingen af underretninger i Familierådgivningen isoleret set giver grobund for en god kontinuitet i sagsbehandlingen både for barnet og familien og i forhold til den kontinuerlige vidensgenerering i sagen. Ligeledes er det positivt, at kommunen har etableret et system, hvor der via akutvagten reageres hurtigt på alle underretninger.

Omvendt betyder den nuværende praksis, at akutvagten ud over selve akutvurderingen skal foretage en meget tidlig vurdering af en underretnings potentielle omfang. Dette medfører en risiko for fejlskøn og uensartede faglige vurderinger, hvilket kan resultere i, at der ikke iværksættes børnefaglige undersøgelser i relevante sager, eller at undersøgelserne iværksættes med forsinkelse. I de sager som visiteres til De rådgivende teams, inden der fremkommer en faglig vurdering af, at der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse, betyder det endvidere, at man ikke opnår den ovennævnte kontinuitet i sagsbehandlingen.

Det bemærkes, at der hverken i Familierådgivningen eller i De rådgivende teams er en fast systematik for, hvordan underretningen undersøges. En systematisk tilgang kan bidrage til at undgå fejlskøn og forsinkelser, og det må overvejes, om der kan sikres ensartede vurderinger ved hjælp af eksempelvis fælles retningslinjer og tæt faglig ledelsesmæssig opfølgning.

Kommunen bør endvidere sikre, at der etableres en fast praksis for, at faglig underretter får en tilbagemelding på underretningen, jf. § 155b, stk. 2. i Serviceloven. Ved at styrke kommunikationen med almenområdet i forbindelse med udredningen af underretninger og den efterfølgende sagsbehandling understøttes det, at de fagprofessionelle i almenområdet i højere grad betragter sig selv som samarbejdspartnere, og man vil samtidig kunne mindske risikoen for, at der underrettes gentagne gange om samme problemstilling.

Endelig skal det bemærkes, at kommunen bør efterse *Håndbogen for samarbejde om børn og unge i vanskeligheder* med juridisk og socialfaglig ekspertise. I en gennemgang foretaget af Ankestyrelsen og VISO bemærkes det, at underretningsprocedurerne fremstår uklare i beskrivelserne af enkelte af de faser, som håndbogen er opdelt i, herunder beskrivelsen af hvordan det vurderes, om der er tale om en akut sag, og/eller en sag som kræver specialiseret viden og indsats.

⁹ Overleveringen og den videre behandling behandles mere udførligt i afsnittet 'Den børnefaglige undersøgelse'

Styrker:	Udviklingspunkter:
<ul style="list-style-type: none"> • Håndteringen af underretninger efter 24-timers reglen jf. § 155 stk.2 i Lov om Social Service er rettidig, jf. Ankestyrelsens sagsgennemgang • Det kan bidrage til kontinuitet og sammenhæng i sagsbehandlingen, at det er den samme rådgiver fra Familierådgivningen, som vurderer underretningen og varetager det videre forløb • De rådgivende teams understøtter, at underretningerne fra almenområdet kvalificeres 	<ul style="list-style-type: none"> • Den indledende faglige vurdering i forbindelse med akutvurderingen og den efterfølgende behandling af underretninger i to forskellige enheder medfører risiko for unødigt forlængelse af sagsbehandlingstiden og eventuelt forværring af sagen. Derudover opstår der risiko for uensartet praksis • Der gives ikke i tilstrækkelig grad tilbagemeldinger til faglige underrettere om eventuel igangsættelse af undersøgelse eller foranstaltning, jf. § 155b stk. 2 i Lov om Social Service

Inddragelse af barn, familie og netværk

Et centralt punkt i en styrket indsats for et barn i en udsat position eller i risiko herfor er, at barnet, familien og netværket involveres i støtten og tilrettelæggelsen af den. Inddragelsen er med til at tydeliggøre barnets og familiens perspektiv, bidrage til familie og barns motivation og ejerskab for deres forløb, og understøtter dermed et bedre sagsforløb og bedre løsninger for barnet. Og så giver det mulighed for at bruge netværket omkring barnet aktivt som en del af løsningen.

Haderslev Kommune har i kommunale politikker fokus på inddragelse af barnet, dets forældre og netværk, hvilket blandt andet fremgår af den sammenhængende børnepolitik under temaet *fælles ansvar – fælles forpligtigelser* samt af centrale dokumenter som Håndbog for samarbejde om børn og unge i vanskeligheder og kommunens beredskabsplan. Ifølge interviews med ledelsen er inddragelse af børn og familie også et centralt element i De rådgivende teams arbejde, og etableringen af disse giver kommunen muligheden for en tættere og tidligere dialog mellem rådgivere og borgerne.

I Ankestyrelsens sagsgennemgang ses det, at kommunen generelt har været bedre til at implementere det tætte samarbejde med familien og inddrage forældrene end til inddragelsen af selve barnet. Ankestyrelsen har således angivet inddragelsen af forældrene som en styrkeposition, mens inddragelsen af barnet beskrives som et udviklingspunkt.

I interviews med rådgiverne i Familierådgivningen gives der udtryk for, at barnet lø-

bende inddrages i sagen, hvor det vurderes relevant, herunder inddragelse i forbindelse med behandling af underretninger og ved børnesamtalen i forbindelse med udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse. I Ankestyrelsens sagsgennemgang fremgår det, at børnene inddrages relevant i en del af sagerne, men at der også er sager, hvor barnet enten slet ikke er hørt eller ikke er inddraget i tilstrækkelig grad. Det noteres i sagsgennemgangen, at dette også er gældende for relativt store børn og unge. I den forbindelse opfordres kommunen til at have fokus på, at samtalerne med barnet ikke får karakter af envejskommunikation og meddelelser, men at barnets holdning tilvejebringes og anvendes i sagsbehandlingen.

I sagsgennemgangen er der også eksempler på sager, hvor barnet er inddraget på en relevant og hensigtsmæssig måde, og hvor VISO's socialfaglige ekspert fremhæver, at barnets udsagn ses anvendt i analysen i den børnefaglige undersøgelse, ligesom der også fremhæves sager med små eller umodne børn, hvor observation er anvendt i stedet for samtaler.

Det fremgår af både sagsgennemgangen og interviewene med rådgiverne, at der er svingende praksis i forhold til notatpligten, hvilket blandt andet medfører, at det kan fremstå uklart, i hvilket omfang børnene bliver inddraget i sagerne, og i hvilket omfang inddragelsen af barnet har haft betydning for sagens udvikling. Dette kan endvidere være en udfordring i forhold til at sikre barnets retssikkerhed.

Inddragelsen af forældrene er grundigt forankret i kommunens praksis både i forhold til De rådgivende teams arbejde i nærmiljøet og i forbindelse med sagsbehandlingen i Familierådgivningen. Denne praksis stemmer således overens med visionerne i den sammenhængende børne- og ungepolitik, hvor det forudsættes, at kommunen og forældrene skal kunne forpligtige hinanden gensidigt. Dertil fremgår det af interview med ledelsen, at kommunen generelt ønsker at arbejde med en helhedsorienteret tilgang til børnesagerne, hvor forældrenes og familiens øvrige problemer forsøges afhjulpet i samspil med, at barnet støttes.¹⁰

Inddragelsen af forældrene kan blandt andet ske ved, at forældrene henvender sig direkte til De rådgivende teams med bekymringer om deres barns udvikling, hvorfor der ofte er initieret kontakt med forældrene meget tidligt i et sagsforløb. Her kan forældrene blandt andet have modtaget støtte i form af åben anonym rådgivning, eller på anden måde have fået råd og vejledning. Det beskrives i interviewene med rådgiverne fra De rådgivende teams, at der derigennem oparbejdes et godt kendskab til forældrene. Forældrene kan også blive inddraget, hvis de giver samtykke til et underretningsmøde, hvor det skal afklares, om der skal underrettes om barnets udfordringer til forvaltningen.

I sager hvor der foreligger en underretning, beskrives det i interviewene med både De rådgivende teams og Familierådgivningen, at forældrene inddrages som en fast praksis på forskellig vis. I nogle tilfælde afholdes der netværksmøder, som en del af

¹⁰ Den helhedsorienterede tilgang til børnesagerne uddybes i afsnit om den børnefaglige undersøgelse.

undersøgelsesarbejdet i forbindelse med opfølgningen på en underretning eller under udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse, mens det i andre tilfælde vurderes, at man kan inddrage forældrene ved almindelig partshøring eller andre samtaler.

I Ankestyrelsens sagsgennemgang bekræftes den beskrevne praksis, og det ses, at forældrene er inddraget relevant i 19 ud af 20 sager. VISO's socialfaglige ekspert bemærker, at forældrene inddrages hurtigt i sagerne, og det bemærkes ydermere, at rådgiverne er gode til at styre samarbejdet med forældrene, samt at denne del af sagsarbejdet fremstår veldokumenteret i sagerne.

Barnets øvrige netværk inddrages generelt i noget mindre grad i sagsbehandlingen. I interviewene pointerer rådgiverne, at de har fokus på netværksinddragelsen, men at de synes, at det kan være svært at finde et relevant netværk at inddrage. Når netværket inddrages, er det primært det nære familiære netværk som bedsteforældre eller søskende der inddrages, hvilket også bekræftes af Ankestyrelsens sagsgennemgang.

Det beskrives af rådgiverne i Familierådgivningen, at der er forskellig praksis for at afdække netværket. Ud over netværksmøder og dialog med barnet og forældrene arbejder nogle rådgivere med netværkskort eller lignende metoder til at afdække netværket. Men det fremgår af interviewene med rådgiverne, at der ikke arbejdes med faste metoder i forhold til netværksinddragelsen i undersøgelsesforløbet. I Ankestyrelsens sagsgennemgang ses det, at netværket generelt ikke er særlig velbeskrevet i sagerne, og at det i flere af sagerne ikke er inddraget eller forsøgt inddraget.

Samlet set er det Socialstyrelsens indtryk, at Haderslev Kommune har stort fokus på at inddrage barnet og dets forældre, men at det i praksis lykkes bedst i forhold til forældrene. Kommunen bør derfor have opmærksomhed på at sikre inddragelse af alle børn, hvor det vurderes relevant, samt at inddragelsen bliver reel i forhold til at sikre barnets holdning. Der er forskellig praksis for inddragelsen af børnene i sagerne, og det er forskelligt, i hvor høj grad deres udsagn anvendes og noteres i sagsbehandlingen på tværs af både De rådgivende teams og rådgiverne i Familierådgivningen. Kommunen kan derfor med fordel fokusere på at ensarte retningslinjer og praksis for inddragelsen af børnene samt sikre, at rådgiverne har tid til den kvalitative inddragelse af barnet i egen sag.

Samtidig ses der et potentiale i at afsøge ressourcerne i barnets netværk mere systematisk særligt i forhold til den del af barnets netværk, der strækker sig ud over barnets nærmeste familie. Det skal i den forbindelse bemærkes, at kommunen har truffet en politisk beslutning om at anvende familierådslagning som inddragende metode fremadrettet, hvilket fremgår af *Strategi for arbejdet med børn og unge i socialt udsatte positioner*.

<p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samme sagsbehandler gennem § 52 forløb giver mulighed for et tættere kendskab til familien og et bedre afsæt for inddragelse • Forældrene inddrages ifølge sagsgennemgangen ofte godt og relevant, blandt andet ved hjælp af netværksmøder, og der ses en helhedsorienteret tilgang til familiens problemstillinger 	<p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der er ikke en ensartet praksis for at sikre, at alle børn bliver inddraget på relevant vis • Ankestyrelsen peger på, at der er uens praksis i forhold til notatpligt, hvilket blandt andet medfører, at det fremstår uklart i hvilket omfang, børnene bliver inddraget i sagerne. • Der er ikke systematisk fokus på at inddrage det øvrige netværk i afdækningen og som en del af den samlede løsning i forbindelse med foranstaltninger
--	--

Støtte efter § 11 stk. 3

For at kunne sikre en tidligere forebyggende indsats for børn og unge i en social udsat position, er der behov for at sætte ind med støtte tidligt i problemudviklingen. Med lovændringen i oktober 2014 formuleredes servicelovens § 11 som en egentlig forebyggelsesparagraf. Med § 11, stk. 3 har kommunerne således mulighed for at visitere til en tidlig og forebyggende indsats til børn, unge og familier med konkrete og afgrænsede problemstillinger. Dette skaber et godt afsæt for at tage hånd om problemerne tidligt i forløbet og forebygge en potentiel eskalering af problemstillingerne.

Haderslev Kommune har ikke egentlige retningslinjer for anvendelsen af støtte efter § 11, stk. 3, men omfanget af indsatsen er overordnet beskrevet i oversigten over kommunens serviceniveauer for støtte til børn og unge i en socialt udsat position. Indsatsen er beskrevet som værende *rådgivningsforløb til forældre, børn og unge, som har behov for et mere konkret rådgivningstilbud, end hvad der kan ydes som rådgivning efter § 11, stk. 1 og 2 for at imødekomme et særligt støttebehov hos barnet eller den unge i forhold til konkrete, afgrænsede problemstillinger, som kan løses ved en forebyggende indsats.*

Støtte efter § 11, stk. 3 udføres hovedsagligt af De rådgivende teams, men kommunen råder også over tilbud i Familiehuset (Børnerådgivning) og GOTI (klubtilbud). Som beskrevet i afsnittet om underretninger henvises der i forbindelse med akutvurderingen

en række underretninger til De rådgivende teams, med henblik på støtte efter § 11, stk. 3. Dertil kan den faglige leder i Familierådgivningen desuden visitere til § 11, stk. 3 tilbudene. Dette kan både ske på baggrund af en børnefaglig undersøgelse og som midlertidig støtte under udarbejdelsen af denne. Rådgiverne i De rådgivende teams kan selv visitere til § 11 støtte udført af teamet.

Den tværfaglige sammensætning af De rådgivende teams betyder, at man kan have en fleksibel tilgang til de problemstillinger, som teamet bliver inddraget i. Kommunen har ikke en helt klar definition af hvilke problemer, som man bruger § 11, stk. 3 støtten til, men i interviewene med De rådgivende teams beskrives det, at § 11, stk. 3 blandt andet bliver brugt i sager om personlig mistroivsel hos barnet, problematikker mellem barn og forældre, skilsmisseproblemer, angst og fraværproblematikker i skolen.

Teamets rådgivere fremhæver, at de anvender § 11 til at sætte tidligt ind med støtte, og betragter det som en styrke, at teamet selv kan visitere til støtten, og at man dermed kan handle meget hurtigt i forhold til henvendelser fra almenområdet og borgere. Børnene og deres familier er ofte meget motiverede og forandringsparate i starten af et forløb, og det giver derfor mulighed for et godt udbytte, når støtten iværksættes straks. Ligeledes udtrykkes der fra almenrådets side tilfredshed med, at det opleves, at der handles meget hurtigt i denne type sager.

Det fremgår af kommunens serviceniveau, at der skal være opmærksomhed på, om der er tilstrækkeligt kendskab til omfanget af barnets problemer til at kunne tilbyde en indsats efter § 11, stk. 3, eller om der bør udarbejdes en børnefaglig undersøgelse. I interview med rådgivere fra De rådgivende teams fremhæves det, at man er opmærksom på, om sagerne udvikler sig på en måde, så der skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse. Men som beskrevet tidligere er der i nogle tilfælde uenighed i den faglige vurdering af underretningerne med hensyn til fravalget af en børnefaglig undersøgelse.

Det understreges i Ankestyrelsens sagsgennemgang, at den faglige vurdering af, hvornår man kan iværksætte støtte efter Servicelovens § 11, stk. 3 og undlade en børnefaglig undersøgelse, er et klart udviklingspunkt for kommunen. Således er Ankestyrelsen ikke enig i kommunens vurdering af fravalget af den børnefaglige undersøgelse i 5 ud af 6 sager, hvor der gives støtte efter Servicelovens § 11, stk. 3.

Der gennemføres ikke en systematisk opfølgning på § 11 støtten eller systematiske vurderinger af de forskellige indsatsers effekt, men eftersom det er De rådgivende teams selv, der visiterer og udfører indsatsen, er der en tæt tværfaglig sparring og mulighed for at justere i støtten. Dog bemærkes det i interviewene, at sagsbehandlere ikke altid har overblik over alle forløb i teamet, og at nogle af § 11, stk. 3 forløb er relativt langvarige, selv om der ikke er tegn på, at problemstillingen afhjælpes. Den fleksibilitet i forhold til ydelserne, der opnås ved hjælp af de tværfagligt sammensatte teams får dermed også den konsekvens, at det er vanskeligt for både rådgiverne i teamet og for forvaltningen at have et fuldt overblik over ydelser og metoder, herunder deres effekt.

Samlet set er det Socialstyrelsens vurdering, at Haderslev Kommunes mulighed for at

iværksætte hurtig støtte efter § 11, stk. 3 er med til at styrke kommunes forebyggende indsats for børn og unge i risiko. Men det er et væsentligt opmærksomhedspunkt til kommunens udvikling af en styrket forebyggende praksis, at Servicelovens § 11 anvendes, som loven foreskriver, og at der ved tvivl om en problematik afgrænsning iværksættes en børnefaglig undersøgelse. Der bør herunder arbejdes på at opnå en ensartethed i de faglige vurderinger heraf på tværs af teams og forvaltningsenheder. Desuden kan det overvejes, hvordan visitationspraksis eller servicestandarder kan udvikles, så afgrænsede problemstillinger kan afhjælpes helt under Servicelovens § 11, stk. 3 i den enhed, hvor de er iværksat.

Endelig bør kommunen overveje en praksis, hvor der i højere grad følges op på § 11, stk. 3 forløbene med fokus på barnets progression. Dette fordrer et øget fokus på beskrivelse af tilbud og begrundelser for valg af samme.

<p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De rådgivende teams har mulighed for hurtigt at iværksætte støtte efter § 11, hvilket understøtter den tidlige og forebyggende indsats 	<p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ankestyrelsen vurderer, at der iværksættes støtte efter § 11, stk. 3, hvor der i stedet burde have været igangsat en børnefaglig undersøgelse. Dermed bliver barnet, den unge eller familien ikke tilstrækkelig udredt i forhold til deres behov for støtte • Etablering af overblik over, hvilke støttemuligheder kommunen kan iværksætte i praksis og der kan med fordel følges op på de iværksatte forløb
---	--

Den børnefaglige undersøgelse

Den børnefaglige undersøgelse skal gennemføres, når der er grundlag for at antage, at et barn eller ung har behov for særlig støtte. En kvalificeret børnefaglig undersøgelse, der systematisk og helhedsorienteret afdækker barnets og familiens behov og ressourcer, er en forudsætning for at kunne sætte ind med rette indsats og tilrettelægge forløbet med fokus på at forebygge, at problemer forværres. For at styrke matchet og understøtte, at barnets forskellige behov håndteres med de rette kompetencer, er det endvidere vigtigt, at der i den børnefaglige undersøgelse sker en tværfaglig belysning ved inddragelse af relevante faglige kompetencer.

I Haderslev Kommune opstartes et sagsforløb på baggrund af, at en rådgiver i Familie-

rådgivningens vurderer, om der skal indstilles til en børnefaglig undersøgelse. I sager der startes med en underretning, er indstillingen en forlængelse af underretningsvurderingen, hvor det allerede i forbindelse med akutvurderingen er vurderet, at sagen skal behandles i Familierådgivningen.

Kommunen anvender i udstrakt grad ICS i sagsbehandlingen, og det er også denne metode, der i interviews med rådgiverne henvises til i forhold til at foretage vurderingen af, om der skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse. Hvis rådgiveren er i tvivl, om der skal indstilles til en børnefaglig undersøgelse, tages sagen med på et teammøde, hvor rådgiveren kan få sparring fra kolleger og den faglige leder. Der er ikke faste procedurer for, hvad der skal afdækkes i forhold til indstillingen, hvilket efterlyses af rådgiverne, men forud for indstillingen forudsættes det normalt, at man har talt med forældrene og barnet i sagen samt indhentet relevante udtalelser. Hvis rådgiveren i forbindelse med afdækningen vurderer, at problemstillingen er afgrænset og vil kunne løses med støtte efter § 11 eller håndteres i almenområdet afholdes ofte et netværksmøde, hvor dette kan afklares nærmere.

Når rådgiveren har afsluttet den indledende afdækning, og konkluderet at der skal indstilles til en børnefaglig undersøgelse, sendes indstillingen til den faglige leder, som skal godkende, at en undersøgelse iværksættes. Når indstillingen er godkendt, kan rådgiveren iværksætte arbejdet med den børnefaglige undersøgelse.

Rådgiverne i De rådgivende teams kan også indstille til en børnefaglig undersøgelse. Når indstillingen er godkendt i Familierådgivningen, bliver sagerne i de fleste tilfælde alene overleveret ved hjælp af notaterne i DUBU¹¹ samt indholdet af indstillingen. I enkelte sager foregår der en mundtlig overlevering, mens der i nogle sager også afholdes et møde med barnet og familien i forbindelse med overleveringen. Denne overlevering beskrives af rådgiverne i både Familierådgivningen og i De rådgivende teams som utilfredsstillende. Rådgiverne i De rådgivende teams betragter processen med at indstille til en børnefaglig undersøgelse som en flaskehals i forhold til at sætte hurtigt ind med passende støtte. De har arbejdet med sagen, og har med indstillingen vurderet, at der skal sættes yderligere ind med indsatser til barnet eller familien. Det bemærkes, at der kan gå flere uger fra, at rådgiverne i De rådgivende teams har vurderet, at situationen ikke kan løses med støtte efter § 11 til, at en børnefaglig undersøgelse iværksættes. Det fremgår af interviewene, at det ikke er indtrykket blandt rådgiverne i De rådgivende teams, at det forarbejde de har lavet, i særlig høj grad anvendes i det videre sagsforløb. Rådgiverne i Familierådgivningen beskriver også praksis i forbindelse med overleveringerne som meget forskelligartet, men påpeger omvendt, at det ikke altid er muligt at anvende det arbejde der er udført i sagen af De rådgivende teams, fordi det er meget svingende i hvor høj grad, at relevante sagsskridt er dokumenteret i DUBU.

Ankestyrelsens sagsgennemgang viser, at rådgiverne i de gennemgåede sager udarbejder fagligt gode børnefaglige undersøgelser, som afdækker relevante forhold for barnet

¹¹ Elektronisk sagsbehandlingssystem, som understøtter ICS metoden.

og dets omgivelser, og som også indeholder en begrundet stillingstagen til, om der skal iværksættes en foranstaltning. Ankestyrelsen er således enig i de faglige vurderinger, som foretages i sager, hvor der er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse. Ankestyrelsen påpeger desuden, at undersøgelserne bærer præg af et helhedsorienteret syn på barnets situation, og at der i de fleste tilfælde er fokus på at arbejde med at forbedre forældrevoen og familiens situation i samspil med etableringen af støtte til barnet.

Ledelsen beskriver, at der på grund af en stor udskiftning af personalet i Familierådgivningen er opstået mange forskellige metodiske tilgange til udarbejdelsen af den børne- faglige undersøgelse og det socialfaglige arbejde generelt. Det er derfor i kommunens fokus at få et overblik over de anvendte metoder og arbejde mod en mere ensartet praksis, så man fortsat kan sikre kvaliteten i arbejdet.

Under udarbejdelsen af undersøgelsen indhenter rådgiveren en række oplysninger om barnet og familien, som indgår i sagens samlede oplysning. Det bemærkes i Ankestyrelsens sagsgennemgang, at der generelt bliver indhentet en række relevante oplysninger om barnet, herunder for eksempel fra skole, dagsinstitution, sundhedsplejerske og jordmoder. Der afholdes også i nogle tilfælde netværksmøder i forbindelse med undersøgelsesarbejdet. Ifølge sagsgennemgangen er det dog ikke i alle tilfælde, at samtlige relevante oplysninger indhentes, selvom de er umiddelbart tilgængelige, herunder oplysninger om forældrenes psykiske tilstand og andre sundhedsmæssige oplysninger. Det noteres også, at der i enkelte sager mangler udredning af barnet.

I interviews med almenområdet gives der udtryk for, at man i nogle tilfælde har viden om barnet, som ikke bliver indhentet eller efterspørges af rådgiverne. Når der indhentes oplysninger, er det som oftest i form af en skriftlig udtalelse, men det er sjældent, at man fra Familierådgivningens side forsøger at få disse uddybet, giver tilbagemeldinger eller sparring på indholdet eller på anden måde søger at inddrage den viden, som medarbejdere i almenområdet besidder om barnet. Der efterspørges i interviewene dialog om, hvordan almenområdet kan bidrage med viden om barnet, og hvilke oplysninger der kan udveksles til belysning af sagen.

Til udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse er der lovgivningsmæssigt sat en frist på fire måneder, men Ankestyrelsens sagsgennemgang viser, at Haderslev Kommune ikke i alle sager overholder denne frist. I disse situationer opretholder De rådgivende teams støtten efter Servicelovens § 11, stk. 3, indtil sagen er udredt med mindre Familierådgivningen iværksætter en midlertidig foranstaltning efter § 50, stk. 7. Hertil skal det bemærkes, at de 4 måneder skal regnes fra at rådgiveren har haft anledning til en bekymring for barnet, og ikke fra der er truffet afgørelse om at påbegynde undersøgelsen. Kommunen har iværksat tiltag, herunder en reduktion af antal sager per sagsbehandler med det formål at nedbringe undersøgelsestiderne.

Samlet set er det på baggrund af Ankestyrelsens sagsgennemgang vurderingen, at rådgiverne i Haderslev Kommunes Familierådgivning generelt udarbejder fagligt gode børnefaglige undersøgelser, der belyser de relevante forhold for barnet og dets familie. Dette er med til at sikre, at der kan sættes ind med relevant støtte til barnet, samtidig

med at der fokuseres på at afhjælpe eventuelle problemer i barnets familie.

Ankelstyrelsens sagsgennemgang viser dog, at det er et udviklingspunkt at udarbejde undersøgelserne inden for de fastsatte tidsfrister. I nogle tilfælde iværksættes støtte efter § 11 eller § 50, stk. 7., indtil undersøgelsesarbejdet er færdiggjort, og der kan træffes afgørelse om endelig foranstaltning. Den støtte, der tildeles i undersøgelsesperioden, gives imidlertid på et mindre oplyst grundlag, end det er tilfældet, når undersøgelsen er færdig. Det er Socialstyrelsens vurdering, at det er et væsentligt udviklingspunkt at etablere en praksis, der sikrer, at unødige forsinkelser undgås, at undersøgelserne udarbejdes inden for fastsatte tidsfrister, at relevante informationer overleveres fra De rådgivende teams, og at der sikres kontinuitet for barnet og familien. Dertil kan man med fordel have fokus på at sikre, at alle foreliggende oplysninger indhentes, og det bør overvejes, hvordan der etableres et samarbejde med almenområdet, som sikrer, at man i højere grad får udnyttet den viden, fagpersonalet har om barnet.

Styrker:	Udviklingspunkter:
<ul style="list-style-type: none">• Der gennemføres relevante og fagligt gode børnefaglige undersøgelser, jf. Ankestyrelsen og VISO• Undersøgelserne bærer præg af et helhedsorienteret fokus, hvor der også er fokus på familiens samlede forhold, jf. Ankestyrelsen og VISO• Stort fokus på forældresamarbejdet	<ul style="list-style-type: none">• Der indhentes ikke i alle sager alle relevante eksisterende oplysninger om barnet eller forældre• De børnefaglige undersøgelser afsluttes generelt ikke inden for fire måneders fristen, hvilket giver risiko for, at der ikke hurtigt iværksættes en målrettet foranstaltning for barnet

Iværksættelse af indsats

En central del af en mere forebyggende og effektiv indsats for socialt udsatte børn og unge er, at der sættes ind med den rette indsats – første gang. At foretage det rette match mellem barn og foranstaltning forudsætter kendskab til kommunens vifte af tilbud, og at valget af tilbud bygger på viden fra den børnefaglige undersøgelse. Når matchet er fundet, er det vigtigt at kunne sætte hurtigt i gang, så problemer ikke eskalere yderligere. Ligeledes er det centralt allerede fra starten at planlægge varigheden af en given indsats, og hvad det videre forløb herefter kan være. Dette for at sikre fokus på, at barnet eller den unge bringes ned af indsatstrappen, og så tæt på en normal hverdag som muligt.

I Haderslev Kommune udføres hovedparten af ydelserne af Familiehuset, som er kom-

munens egen leverandør.¹² I interview med både ledelsen og Familiehuset beskrives ydelsesspekteret som fleksibelt, hvilket vil sige at man forsøger at sammensætte et passende tilbud afhængigt af den enkelte situation. Der forefindes ikke konkrete beskrivelser af kommunens ydelser ud over de mere overordnede serviceniveauer, som findes i *Vejledende serviceniveauer for støtte til Børn og unge i en socialt udsat position*. Service-niveauerne er opdelt efter paragrafferne om Servicelovens tilbud efter § 11 og § 52, og indeholder ud over en målgruppebeskrivelse ud fra problemstillinger og alder en kort beskrivelse af formålet med ydelsen, samt i hvilket omfang ydelsen kan tildeles. Der er således ikke tale om, at man som rådgiver i Familierådgivningen, eller som borger kan få et fuldstændigt overblik over, hvilke ydelser der er tilgængelige, og hvilket metodisk grundlag Familiehuset eller andre leverandører lægger til grund for de enkelte ydelser.

Af interviewene med rådgivere fra Familierådgivningen fremgår det, at det opleves som en udfordring i arbejdet med indstillingen til ydelser, at der ikke er klarhed over, hvad Familiehuset og andre leverandører kan levere. Dette gælder særligt for nye medarbejdere, som efterlyser en mulighed for at få et overblik over ydelserne.

For nuværende ligger beslutningskompetencen vedrørende visitation til hovedparten af ydelserne efter § 52 hos den faglige leder i Familierådgivningen, men det er i interviewene med ledelsen oplyst, at det påtænkes at tildele rådgiverne denne kompetence, så der kan bevilliges ydelser på teammøderne, dog med undtagelse af anbringelser. Dette vil forøge behovet for, at rådgiverne har overblik over ydelserne, og det fremstår da også af interviews med ledelsen, at udarbejdelsen af et egentligt ydelseskatalog er prioriteret.

For at kunne arbejde mod målsætningen om, at børn skal kunne bringes ned af indsatsstappen, er det et vigtigt element, at der bliver udarbejdet handleplaner med fokus på kortsigtede operationelle mål, så rådgiveren efterfølgende kan vurdere barnets udvikling, og eventuelle behov for justering af indsatsen.

Haderslev Kommune har fokus på at udvikle kvaliteten af handleplanerne og arbejder med at opkvalificere rådgiverne ved hjælp af kurser. Interviewede rådgivere efterlyser i denne forbindelse klarere metodiske beskrivelser af ydelserne, som giver mulighed for at vurdere de enkelte ydelser i forhold til hinanden, samt at man i alle sager med en iværksat foranstaltning modtager en behandlingsplan fra behandlingsstedet. Det beskrives ikke som fast praksis for nuværende. I Ankestyrelsens sagsgennemgang konstateres det, at der er udarbejdet handleplaner i hovedparten af de sager, hvor det er relevant, og handleplanerne er forsynet med mål for barnet samt foranstaltningens forventede varighed.

Ved visitation af sager til Familiehuset medfører den metodiske fleksibilitet nogle fordele, som bliver fremhævet i interviews med rådgiverne. De oplever en god sparring og fokus på, hvilken indsats der vil imødekomme det enkelte barns vanskeligheder. Det giver mulighed for at sammensætte en ydelse med udgangspunkt i flere forskellige af de

¹² Eksklusiv anbringelser og aflastning.

grundlæggende ydelser fra de vejledende serviceniveauer. Derudover er der ifølge både rådgiverne og ledelsen fokus på en helhedsorienteret tilgang til barnets udfordringer, herunder fokus på løsninger, der vedrører den samlede familie. Det betyder, at der også kan blive udarbejdet en handleplan til forældrene.

Det fremhæves ligeledes, at Familiehuset som hovedregel kan iværksætte ydelserne hurtigt, efter afgørelsen er truffet. Hvis der er ventetid på en ydelse, eller Familiehuset ikke kan levere den, kan den købes eksternt. I Ankestyrelsens sagsgennemgang bekræftes det, at ydelserne iværksættes inden for en rimelig periode efter afgørelsen. Fra både Familierådgivningens og Familiehusets side efterlyses dog et endnu tættere samarbejde, hvor Familiehuset kan spille ind med den specialiserede og tværfaglige viden om forskellige behandlingsmetoder på et tidligere tidspunkt i forbindelse med Familierådgivningens sagsbehandling. For at skabe et godt match mellem barn og foranstaltning er det desuden vigtigt, at der er et grundigt kendskab til barnets og familiens problematikker, og at denne viden tages i anvendelse, når der skal visiteres til en foranstaltning. Det bekræftes i interview med leverandørledet, at barnet og familien som udgangspunkt er velbeskrevet i undersøgelserne.

Samlet set er det Socialstyrelsens indtryk, at der i Haderslev Kommune forestår et arbejde med at beskrive ydelser og metoder i en sådan grad, at rådgiverne får mulighed for at matche de enkelte børn til relevante tilbud samt at følge op på foranstaltningen med progression for øje. Analysen peger endvidere på, at kommunen har en stor fleksibilitet i forhold til at tilpasse ydelserne individuelt og fokus på at sikre iværksættelse hurtigt efter afgørelsen, ligesom der kan opnås god sparring fra leverandørledet. I forhold til en omlægning mod en beskrevet og vidensbaseret indsatsvifte, kan der derfor med fordel overvejes, hvordan fleksibiliteten og smidigheden ved iværksættelse af foranstaltninger kan bevares.

<p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Foranstaltningerne iværksættes hurtigt efter afgørelsen er truffet • Kommunens primære leverandør har stor fleksibilitet, og indsatser tilpasses individuelt • Der samarbejdes ofte med leverandøren ift. valg af foranstaltning 	<p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rådgiverne i Familierådgivningen mangler overblik over ydelser, hvilket giver udfordringer ift. match og opfølgning
---	--

Opfølgning

En væsentlig forudsætning for at kunne arbejde systematisk på at bringe barnet eller den unge ned ad indsatsstrappen og tættere på en så normal hverdag som muligt, er hyppigere opfølgning og tættere kontakt til barnet, den unge og familien. Dette både fordi det styrker rådgiverens kendskab til barnet og familien, og dermed kvalificerer sagsbehandlingen af forløbet. Og fordi det danner grundlag for at foretage løbende tilpasninger af indsatsen i takt med barnets udvikling og indsatsens resultater.

Som led i Haderslev Kommunes omstilling til en tidligere forebyggende indsats er man i gang med en opnormering af myndighedssagsbehandlerne i Familierådgivningen. Dette med en målsætning om, at den enkelte rådgiver skal have færre sager, som til gengæld følges fra underretning, til en foranstaltning kan afsluttes, og sagen kan lukkes. I interview med ledelsen beskrives det, at det forventes fremadrettet at give mulighed for at prioritere flere ressourcer til hyppigere opfølgning og tættere kontakt med barnet og dets familie.

Rådgiverne i Familierådgivningen beskriver i interviewene en praksis, hvor opfølgning er højt prioriteret. Det beskrives, at der er overblik over, i hvilke foranstaltningssager der skal foretages opfølgning og hvornår, ligesom der er god ledelsessparring i forhold til faglige spørgsmål og prioritering af opgaverne i forbindelse med opfølgningen.

I forbindelse med opfølgningen, er det også en fordel, at den samme rådgiver kan følge en sag fra behandlingen af underretningen via udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse til effektueringen af foranstaltningen. Kontinuiteten understøtter muligheden for at opbygge et tillidsfuldt forhold til barn og familie.

Det bekræftes i Ankestyrelsens sagsgennemgang, at der gennemføres opfølgning i foranstaltningssagerne, der som minimum opfylder lovgivningens krav til hyppigheden af opfølgning og i nogle tilfælde oftere. Samlet set vurderes kommunens opfølgninger af Ankestyrelsen til at være en styrkeposition for kommunen. Opfølgningen gennemføres både som opfølgningsmøder, men også som statusmøder, tværfaglige møder og netværksmøder. Det fremhæves af Ankestyrelsen, at der ved opfølgningen generelt tales med barnet, når dette er relevant, og at forældrene også inddrages. I lighed med vurderingen af den generelle inddragelse af barnet i sagsbehandlingen, noteres det dog også, at barnet kan inddrages oftere og mere relevant i nogle sager.

Af interviewene med rådgiverne fremgår det, at de tager udgangspunkt i handleplanen, når de følger op i sagerne. Det fremgår af VISO's socialfaglige gennemgang af handleplanerne, at de generelt indeholder relevante målsætninger, men at målene i handleplanerne med fordel kan præciseres, så de fremstår mere målbare og prioriterede. Det fremhæves i den forbindelse af rådgiverne, at det er en udfordring, at man ikke har overblik over indholdet af de forskellige ydelser og deres vidensgrundlag, og at man i mange sager ikke modtager en behandlingsplan fra leverandøren. Dette vanskeliggør leverandørstyringen og opgaven med at følge barnets progression.

Overordnet set er det Socialstyrelsens indtryk, at Haderslev Kommune arbejder målrettet med at sikre en god og hyppig opfølgning i foranstaltningssagerne. Analysen peger på, at rådgiverne har mulighed for at have en tæt kontakt til de enkelte børn og unødige sagsbehandlerskift undgås. Den tætte og hyppige kontakt til barnet vil være afgørende for løbende at kunne justere i den indsats, som barnet modtager, så det stemmer overens med barnets aktuelle behov. I den forbindelse må det ses som en udfordring, at rådgiverne ikke har det fornødne overblik over ydelsernes indhold og i nogle tilfælde mangler behandlingsplaner fra leverandøren.

<p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opfølgningen i sager er rettidig, og i nogle sager følges der op oftere end lovpligtigt, jf. Ankestyrelsen og VISO • Relevante handleplaner i sagerne, dog kan der i endnu højere grad arbejdes med de målbare mål, jf. VISO 	<p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Haderslev Kommune kan med fordel have fokus på, at behandlingsplaner er transparente og opstiller klare mål som redskab til opfølgning på progression
---	---

Den kommunale indsatsvifte

En omlægning til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats kræver foruden ændringer i sagsbehandlingspraksis, også at viften af indsatser i kommunen tilrettelægges med et forebyggende sigte – det gælder både de tiltag, der foregår i almenområdet, og de indsatser der retter sig mod børn og unge, der har behov for særlig støtte efter serviceloven.

En tidligere forebyggende indsats fordrer, at man i almenområdet ser og reagerer på børn og unge, der ikke trives, og som kan være i risiko for social udsathed. Dertil kræver det en bred og kompetent vifte af indsatser, der arbejder i hverdagslivets rammer og understøtter progression og mulighed for løbende tilpasning af indsatsen i takt med udviklingen.

Kapitlet fokuserer i forlængelse heraf på, hvordan man i Haderslev Kommune arbejder med opsporing af børn og unge, der sideløbende modtager støtte efter serviceloven. Dernæst stilles skarpt på udbuddet af tilbud på det specialiserede område, og på om tilbuddene er gearet til en forebyggende praksis.

I det følgende gennemgås temaerne *Opsporing, Støtte i det almene miljø og Tilbud på det specialiserede område*.

Opsummering og vurdering

Det er Socialstyrelsens vurdering, at Haderslev Kommune har et stærkt forankret fokus på at opspore og sætte tidligt ind over for børn og unge, der er i risiko for socialt udsathed.

Haderslev Kommune har særlig styrket almenområdet til at opspore ved at implementere en række systematiske redskaber fra Opsporingsmodellen og ved at have et fokus på forebyggelse og underretninger via Ugekurset.¹³

Haderslev Kommune har ligeledes styrket daginstitutionerne og skolernes mulighed for opsporing og inklusion ved at etablere De tre rådgivende teams, som yder sparring, vejledning og/eller støtte.

Kommunen har for nylig beskrevet serviceniveauer for Servicelovens enkelte bestemmelser i henhold til formål og karakter. Dette skal danne grundlag for, at rådgiverne i Familierådgivningen, leverandører af de specialiserede foranstaltninger og rådgiverne i De rådgivende teams har en ensartet forståelse af ydelsernes omfang og indhold.

Analysen viser dog, at kommunen ikke har en egentlig beskrivelse af tilbudsviften, herunder hvilke vidensbaserede metoder og indsatser, som kommunen råder over under § 11 og § 52- foranstaltninger. Det betyder, at der ikke er et overblik over, De rådgivende teams indsatser blandt andet § 11.3. Det betyder også, at rådgiverne i Familierådgivningen i forbindelse med udarbejdelsen af handleplanen kan mangle overblik over, hvilke foranstaltninger de kan iværksætte. Samtidig fremhæves det som en styrke, at kommu-

¹³ Haderslev Kommunes version af opsporingsmodellen og Ugekurset er nærmere præsenteret i Kapitel 1.

nens interne leverandør, Familiehuset, med fleksibilitet kan tilrettelægge forløb tilpasset det enkelte barn.

Analysen viser, at etableringen af De rådgivende teams har dannet afsæt for et tæt og godt samarbejde med skoler og daginstitutioner, som er med til at forebygge, at børn og unge med begyndende problemer udvikler sig, og bliver til sager i Familierådgivningen, og til at sætte ind tidligt over for børn i risiko, hvor almenområdet kan spille en aktiv rolle i den tidlige støtte. Samarbejdet mellem De rådgivende teams og almenområdet foregår både formelt og uformelt, og analysen viser, at der er forskel på, hvordan De rådgivende teams bruges i distrikterne i forhold til udsatte børn.

Socialstyrelsen vurderer, at der med fordel kan udarbejdes en beskrivelse af, hvilke kompetencer og beføjelser De rådgivende teams besidder samt af tilgængelighed og opgaveporteføljens karakter. Det anbefales også, at det søges at etablere en ensartethed i forståelsen af socialt udsathed med henblik på at sikre samme serviceniveau i distrikterne.

Det er samtidig Socialstyrelsens indtryk, at der med fordel kan sættes fokus på at præcisere arbejdsgange og procedurebeskrivelser for anvendelse af kommunens opsporingsredskaber.

Det anbefales overordnet at:

- Tilbud beskrives, herunder at det kortlægges, hvad der foreligger af vidensbase-rede metoder både i De rådgivende teams og hos leverandørerne, der varetager tilbud på det specialiserede område
- Kommunen på baggrund af ovennævnte kortlægning foretager en vurdering af, om tilbudsviften på det specialiserede område matcher de behov, som stilles i forbindelse med omlægningen til en tidligere forebyggende indsats for socialt udsatte børn og unge
- De rådgivende teams kompetencer, beføjelser og opgaveportefølje beskrives i forbindelse med opsporing og i støtten til almenområdet, herunder om mulighederne for sparring og mødekadencer
- Opsporingsredskaber operationaliseres til arbejdsgangsbeskrivelser, guidelines, definitioner m.m. for at skabe sammenhæng i den lokale praksis på tværs af kommunen, herunder at netværksmøderne beskrives i forhold til deltagere og proces

Opsporing

En forudsætning for at kunne sætte tidligt ind med den rette indsats for børn og unge i en socialt udsat position er, at børnene opspores tidligt i problemudviklingen, dvs. når de er *i risiko*. For at styrke opsporingen skal de professionelle, der er i daglig kontakt med kommunens børn og unge, have de nødvendige kompetencer til at genkende tidlige tegn på social udsathed og vide, hvordan de skal reagere herpå.

I Haderslev Kommune har der været et stort fokus på at implementere *Model for tidlig opsporing*. Kommunen deltog i 2010-2012 i udviklingen af modellen og har siden arbejdet med at udbrede kendskabet til redskaberne i modellen i en "Haderslev- udgave" og forankre dem som fast praksis i dagtilbud og skoler. Det er besluttet, at nogle af redskaberne skal bruges, mens andre er valgfrie. Alle medarbejdere i kommunen introduceres til redskaberne på Ugekurset, som dermed understøtter fundamentet for, at de ansatte kan genkende og reagere på tegn på risiko/mistrivsel.

Redskaberne omfatter et *trivselsskema*, som er obligatorisk at anvende i kommunen, og indgår som en del af den generelle tilsynsforpligtelse. Lærere og pædagoger vurderer hvert enkelt barns trivsel i faste mødekadencer, som danner grundlag for løbende drøftelser af børnenes individuelle trivsel, og hvordan der bedst kan reageres og støttes op ved bekymringer. Et andet obligatorisk redskab er *overgangsskemaet*, der skal styrke vidensoverdragelse om trivsel og eventuelle bekymringer ved barnets overgange fra en institution til en anden.

Dagtilbudsledere, sundhedsplejen og medarbejdere fra daginstitutionerne vurderer i interviewene, at det systematiserede arbejde med trivselsskemaerne har øget kvaliteten af opsporingen, og understøtter, at man handler hurtigere og for eksempel får etableret et netværksmøde med De rådgivende teams. Det fremgår af interviewene med skole, SFO og PPR, at der særligt i overgangen fra børnehave til skole foregår en god overlevering af socialt udsatte børn.

Der peges i interviewene også på nogle potentialer for forbedring af praksis på området. Således udtrykkes der i interview med de decentrale ledere fra Skole, SFO og PPR usikkerhed i forhold til, forventninger til institutionernes arbejde med at inkludere udsatte børn i almenområdet. Der efterlyses en oversættelse mellem de politiske visioner og de konkrete redskaber i form af handlingsanvisninger. I tilknytning hertil bemærkes det, at der ikke er en definition af socialt udsathed, som betyder, at der skabes grobund for lokale vurderinger og dermed forskellig praksis.

Foruden de politiske strategier og redskaber har kommunen yderligere iværksat en række opsporingsinitiativer for de potentielle udsatte børn. Sundhedsplejen i Haderslev Kommune tilbyder forældrene en screeningen af barnets sundhedstilstand i tre et halvt års alderen og kommunen har taget initiativ til at systematisk koordinere viden mellem sundhedsplejen og pladsanvisningen med henblik på at opspore potentielle udsatte børn.

Dertil er der etableret et mødeforum, hvor De rådgivende teams kan give tværfaglig sparring til almenområdet med henblik på at kvalificere den tidlige opsporing. Dette udgøres af et organiseret *fagligt sparringsforum*, som en del af Opsporingsmodellen. Intentionen er, at skoler og dagtilbud 3-4 gange om året indkalder De rådgivende teams til anonyme drøftelser af børn i bekymrende udvikling, som ikke har en sag i forvaltningen. Af interviewmaterialet fremgår det, at det er forskelligt, hvor meget det bruges, og at der i den forbindelse er en glidende grænse mellem tidlig opsporing, og hvornår det er tidlig støtte på sager.

De rådgivende teams har også kontakt til dagplejerne via en dagplejekonsulent. Der er i interviewene et eksempel på, at der ydes fast teamsparring mellem en dagplejekonsulent og De rådgivende teams omkring Opsporingsmodellen. De rådgivende teams udtrykker ønske om en direkte supplerende kontakt til dagplejerne.

På skoleområdet er der etableret kvartalsmøder mellem de pædagogiske konsulenter fra alle tre rådgivende teams og AKT-lærere fra de forskellige universer. Disse møder danner rammen for oplæg og erfaringsudveksling, som ifølge en AKT-lærer, også er medvirkende til, at der handles hurtigere nu end tidligere.

Foruden det tætte samarbejde mellem De rådgivende teams og de forskellige parter på almenområdet, har Haderslev Kommune taget skridt til et tværsektorielt samarbejde med jobcentret og Ungdommens Uddannelsesvejledning, hvor der er et stort fokus på at forebygge og opspore. Dette ses blandt andet ved, at der aktivt samarbejdes på tværs i organisationen med fokus på underretning. Det berettes i interviewene, at der proaktivt arbejdes med at yde en fælles fremskudt indsats blandt andet i jobcentret og på uddannelsesinstitutionerne.

Som et sidste element i Haderslevs Kommunes opsporingsindsats har man udarbejdet den lovpligtige beredskabsplan om en tidlig og forebyggende indsats i sager om overgreb, *Beredskabsplan ved vold og seksuelle overgreb mod børn*. Haderslev Kommunes kommunale beredskabsplan udstikker nogle overordnede generelle handleveje i sager med mistanke om vold eller seksuelle overgreb mod børn eller unge. Dog mangler kommunens beredskab en klar præcisering af handlevejene ved mistanke om vold eller seksuelle overgreb samt et overblik over kommunens initiativer vedrørende forebyggelse af overgreb mod børn og unge. Beredskabet kan med fordel inddrage beskrivelser af de lovgivningsmæssige retningslinjer på området samt beskrivelser af samarbejdet med de eksterne samarbejdspartnere, herunder Børnehuset i regionen.

Samlet set er det Socialstyrelsens indtryk, at Haderslev Kommune har ydet en stor strategisk indsats for at skabe gode vilkår for at opspore børn i risiko for socialt udsathed både i form af konkrete redskaber fra blandt andet Opsporingsmodellen, Ugekurset og forskellige typer af mødefora.

Analysen viser, at det strategiske fokus på opsporing og forebyggelse i vid udstrækning er implementeret. Der er blandt forskellige faggrupper – både på børneområdet og i uddannelses- og beskæftigelsesregi - kendskab til vigtigheden af at opspore børn i mistrivsel og af at handle på baggrund af bekymringen. Af materialet fremgår det, at det

særligt er ugekurset, der har skærpet denne opmærksomhed. Analysen viser dog samtidig, at Haderslev Kommune med fordel kan arbejde videre med at operationalisere redskaberne fra Opsporingsmodellen og arbejdsgangene for at skabe en ensartet lokal praksis eksempelvis ved at tydeliggøre forståelser af udsathed og oversætte de ledelsesmæssige forventninger til skemaerne og brugen heraf.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at der er et godt og tæt samarbejde mellem de rådgivende teams og daginstitutionerne og skolerne, og at dette er fremmede for den tidlige opsporing. Der er en række eksempler på, at De rådgivende teams yder bistand til almenområdet, og at denne både kan være formaliseret og ikke formaliseret og have karakter af både rådgivning og uformel sparring. I den forbindelse er der en glidende grænse mellem tidlig opsporing, og hvornår det er tidlig støtte på sager.

Styrker:	Udviklingspunkter:
<ul style="list-style-type: none"> • Opmærksomhed på tværs af faggrupper om vigtigheden af opsporing og forebyggelse • Model for tidlig opsporing – konkrete redskaber til at understøtte opsporingen • Etablerede samarbejdsfora for at kvalificere opsporingen • Alle medarbejdere undervises i opsporing på Ugekurset • Godt samarbejde mellem dagtilbud og skoleområdet med fokus på sammenhænge 	<ul style="list-style-type: none"> • Der kan arbejdes videre med operationalisering af redskaberne i Opsporingsmodellen og arbejds- gangene for at skabe en ensartet lokal praksis • Fælles kriterier for social udsathed blandt fagpersonale på almenområdet

Støtte i det almene miljø

Hvis opsporing af børn og unge i en social udsat position eller i risiko skal kunne følges af en tidlig indsats, er det vigtigt, at den kommunale indsatsvifte er gearret til at støtte op om målgruppen i det almene miljø. Dels med fokus på at sikre, at der kan sættes ind med støtte tidligt i problemudviklingen, dels med fokus på at sikre en koordineret parallel- indsats for børn eller unge, der modtager særlig støtte efter servicelovens paragraffer. Og i begge situationer understøtter, at hverdagslivets rammer er en del af indsatsen.

Haderslev Kommune har med *Håndbog for samarbejde om børn og unge i vanskeligheder* udarbejdet en skriftlig handleguide til fagpersonerne i almenområdet, der beskriver arbejdsgange og samarbejde ved mistanke om mistrivsel og/eller omsorgssvigt blandt børn og unge. Det beskrives i håndbogen, hvordan fagpersonalet skal forholde sig fra første bekymring om et barn, og videre i forløbet såfremt problematikken omkring barnet eskalerer eller ikke kan løses i eget regi.

Af håndbogen fremgår det, at det ved bekymring for et barn altid først skal vurderes, om sagen er akut. I så fald videregives sagen til Familierådgivningens akutvagt. Hvis sagen ikke er akut, skal dagtilbuddet eller skolen sammen med forældre i første omgang selv søge at løse problemet. Denne proces kan understøttes med sparring fra De rådgivende teams.

På kommunens hjemmeside fremgår det, at De rådgivende teams tilbyder borgerne støtte i form af åben anonym rådgivning til børn/unge under 18 år samt forældre til børn mellem 0-18 år. I interviewene gives der eksempler på indsatserne, som kan være samtaler omkring teenage-problematikker, tackling af konflikter, andre familieproblematikker, vejledning om hvor borgeren skal henvende sig med sit problem. Hvis problemstillingen ikke kan løses, kan De rådgivende teams, som tidligere beskrevet i kapitel 2, selv visitere til yderligere støtte efter Servicelovens § 11.3.

Kontakten mellem almenområdet og De rådgivende teams omkring konkrete børn eller problemstillinger er ikke uddybende beskrevet eller afgrænset i håndbogen. Af interviewmaterialet fremgår det, at De rådgivende teams tilbyder almenområdet sparring i form af ad hoc konsultativ rådgivning både på eksisterende sager for at hindre en underretning og i forhold til børn i en bekymrende udvikling, som ikke har en sag i forvaltningen. Det er også eksempler på den konkrete støtte, som eksempelvis gives af specialpædagogen, som er knyttet til hvert team.

Det fremgår af interviewmaterialet med skoler, dagtilbud og ledere heraf, at den indsats, De rådgivende teams tilbyder, er berigende for almenområdet. Der opleves hurtige tilbagemeldinger, udbytterige faglige sparringssituationer, og det vurderes, at de lykkes med at sætte ind over for de børn, der i trivselsvurderingen betragtes som værende i en sårbar position og bidrager til, at de kommer tilbage i en situation, hvor de trives. Der er dog udbredt enighed blandt samtlige interviewede om, at De rådgivende teams fungerer forskelligt i de tre distrikter, og at der ikke er et samlet overblik over, hvad de kan tilbyde hver især. Ifølge de interviewede fra skoler og dagtilbud beskrives det som en udfordring, at der arbejdes forskelligt med udsatte børn, og at det kan medføre en uensartet forståelse af, hvad et udsat barn er. Der er dermed risiko for, at serviceniveauerne udledes forskelligt i de tre distrikter, når teamenes praksis er forskellig.

Der er dog en beskrevet fast praksis i håndbogen, at almenområdet har mulighed for at støtte børn og familier i en begyndende problemudvikling og aktivere deres netværk ved at tage initiativ til et *Tværfagligt netværksmøde*. På et tværfagligt netværksmøde omkring et barn mødes forældre og eventuelt andre fra barnets

private netværk med barnets lærere/pædagoger/dagplejer og de relevante fagligheder fra De rådgivende teams. Formålet med mødet er ifølge håndbogen at ruste forældre og fagpersoner i dagtilbud eller skole til at varetage opgaven med at støtte op omkring barnet og lave aftaler om at iværksætte den fornødne støtte fra de relevante fagpersoner hertil.

Det er indtrykket fra interviewene med medarbejderne fra skoler og dagtilbud, at møderne er med til at skabe et rum for at støtte familierne. Det fremhæves som en styrke, når forældre er åbent involverede i drøftelserne og løsningerne for deres barn. Det fremgår dog af interviewene, at der kan være uklarhed over de arbejdsgange, der er forbundet med at sætte et møde i stand. Det fremhæves også, at det i nogle tilfælde virker uhensigtsmæssigt, at møderne har en meget bred deltagerkreds af fagpersoner. I disse tilfælde kan det være tidskrævende at indkalde de relevante parter, hvilket kan forsinke processen. Hertil kommer at deltagelse af mange fremmede fagprofessionelle ikke nødvendigvis er befordrende for, at der kan opbygges en god relation til en sårbar familie.

Hvis et netværksmøde og en indsats fra De rådgivende teams ikke er tilstrækkeligt for de børn, der går i daginstitutionerne, kan en daginstitution og en psykologfaglig medarbejder fra De rådgivende teams søge om socialpædagogiske støttetimer i Det specialpædagogiske korps efter drøftelse med forældrene. Det specialpædagogiske korps tager i deres ydelser både afsæt i Serviceloven og i Dagtilbudsloven, og yder støtte til børn i de almene institutioner, eller til de børn der efter indskrivelsen er blevet placeret special- grupper. Borgere kan også selv henvende sig til specialpædagogkorpsen, hvis indstillingsblanket er tilgængelig på kommunens hjemmeside.

Det fremgår af *Vejledningen til ansøgning om støttetimer*, at den specialpædagogiske bistand tilbydes målgruppen 0-6 år, hvis fortsatte udvikling kræver en målrettet indsats og vejledning, og at socialpædagogens primære opgave er at understøtte barnet og dag- institutionen og give barnet en daglig stimulering på alle udviklingsområder. En daginstitution skal indstille til støtten centralt. Der er centrale visitationsmøder to gange årligt, hvor indstillingerne behandles, men der i den mellemliggende periode mulighed for også at søge. Af interviewmaterialet fremgår det, at visitationsprocessen ikke fremstår helt klar for almenområdet i forhold til muligheden for at søge i den mellemliggende periode.

Ud over en række decentrale støttemuligheder på skoler og institutioner og indsatser fra De rådgivende teams har kommunen også en række centrale tilbud til børn og forældre i almenområdet. Man har i den forebyggende indsats blandt andet haft et særligt fokus på sårbare mødre, og har flere tilbud til denne målgruppe. På et tidligt forebyggende stadie findes tilbuddet "*Klar til barn*", som er et kursus til alle førstegangsfødende, der udbydes af kommunens Sundhedspleje. Afsættet for kurset er at forberede forældre på de problematikker, man støder ind i som nybagt forælder, som har til hensigt at skabe den bedste start på livet for barnet. Dertil har kommunen tilbud målrettet udsatte og unge mødre i

kommunens "Forældreværksted" samt via projektet "Særlig indsats til sårbare gravide".

For de lidt ældre børn har kommunen et klubtilbud til aldersgruppen 8- 12 år, der har brug for ekstra støtte og omsorg. Indsatsen hedder GOTI (Gadeplan Og Tidlig Indsats), og er målrettet børn, der udviser tegn på at føle sig uden for eller trives dårligt eksempelvis med skolefravær, ofte skifter venner eller bliver mobbet. Disse børn får voksenrelationer og har samvær med andre "ligestillede børn", ligesom de tilbydes en række klubaktiviteter. Tilbud fordrer i nogle sammenhænge visitation fra Familierådgivningen eller PPR.

Skoler og dagtilbud spiller også en rolle i forhold til at støtte op omkring de børn og unge, der får støtte efter Serviceloven fra eksempelvis De rådgivende teams eller familiehuset. Et formaliseret redskab i denne forbindelse er *Opfølgingsmøder*, der ifølge *Håndbog for samarbejde om børn og unge i vanskeligheder* afholdes mindst en gang om året. På møderne deltager dels barnet (når det giver mening aldersmæssigt), forældre og evt. privat netværk og dels fagpersonerne fra skole/dagtilbud, barnets rådgiver (enten fra De rådgivende team eller Familierådgivningen) og medarbejdere fra det aktuelle støttetilbud. På møderne drøftes status samt mulige nye tiltag.

I interview med almenområdet efterlyses der dog mere samarbejde med Familierådgivningen for at understøtte de tiltag, der iværksættes. Man ønsker øget inddragelse i det tidlige stadie, og mere kommunikation om de afgørelser der træffes, og hvilken betydning det kan få for almenrådets arbejde med barnet og familien. Desuden savnes der en koordinerende funktion, der kan understøtte parallelindsatser på tværs af almen og de specialiserede foranstaltninger, så der kan skabes sammenhæng.

Analysen peger samlet på, at Haderslev Kommune har etableret gode rammer for samarbejde mellem almenområdet og De rådgivende teams, og at dette har en positiv indflydelse på muligheden for at støtte op omkring børn og unge i risiko for problemudvikling i almenområdet. Det fremhæves af almenområdet som positivt, at man kan vende faglige udfordringer uformelt med De rådgivende teams, og opnå sparring på indsatserne i almen regi.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at der er flere indsatser, der understøtter muligheden for at sætte tidligt ind med støtte i det almene miljø blandt andet grundet fleksibiliteten i De rådgivende teams. Dog er det et udviklingspunkt at etablere et overblik over støtte- tilbud i almenområdet, herunder, hvilket vidensgrundlag indsatserne baserer sig på, og hvordan de kan kobles til indsatserne på det specialiserede område i myndighedsregi. Der registreres tillige et ønske fra almenområdet om en højere grad af inddragelse og vidensdeling med henblik på at understøtte sammenhæng og helhed for sårbare familier.

Endelig viser analysen, at Haderslev Kommune anvender inddragende

netværksmøder som en del af deres muligheder for at støtte børn og inddrage netværket aktivt. Men der ses et potentiale i at forsimple arbejdsgangene og formen af netværksmøderne.

<p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none">• De rådgivende teams har en fleksibilitet, der understøtter muligheden for at sætte tidligt ind med støtte i det almene miljø	<p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none">• Etablering af overblik over eksisterende tilbud i kommunen målrettet den tidlige indsats• Systematisering af netværksmøder i forhold til deltagere og proces• Fokus på at understøtte parallelindsatser
--	---

Tilbud på det specialiserede område

For den del af målgruppen af socialt udsatte børn og unge, der har behov for en indsats efter serviceloven, er det væsentligt, at kommunes tilbudsvifte på det specialiserede område dels hænger sammen med den tidlige indsats, dels er gearet til at arbejde forebyggende med fokus på progression og løbende tilpasning af indsatsen.

Som styringsgrundlag for den specialiserede indsats har Haderslev Kommune beskrevet serviceniveauerne og overordnede målgruppebeskrivelser i *"Vejledende serviceniveauer for støtte til Børn og unge i en socialt udsat position"* fra marts 2015, som indeholder beskrivelser af kommunens serviceniveau og formål i henhold til hver enkelt bestemmelse af Servicelovens § 11 og § 52. Kommunen har ikke en målgruppecentered beskrivelse af tilbudsviften og hvilke metoder og vidensbaserede indsatser, som kommunen er i stand til at levere under § 52.

Det fremgår af serviceniveauet for § 52 i forhold til anbringelse, at slægts- og netværks- pleje altid skal undersøges før andre anbringelsesformer, og at der sideløbende med anbringelsen skal arbejdes med forældrene i form af familiebehandling eller familiekonsulent med henblik på hjemgivelse hurtigst muligt. Det samme gør sig gældende for anbringelse på en døgninstitution.

Familiehuset, som er kommunens primære interne leverandør, tilbyder foranstaltninger for familier med børn i alderen 0-17 år med behov for særlig støtte. Det omfatter samtalegrupper for børn og unge, relationsarbejde med familien, børnerådgivning, støtte og vejledning i hjemmet, hjælp og støtte til unge, og dertil har Familiehuset et rusmiddelteam, som er et behandlingstilbud. Kommunen har valgt at tilstræbe, at Familiehuset, med undtagelse af

anbringelser, kan levere de fleste former for foranstaltninger efter Servicelovens § 52. Anbringelser varetages altid af eksterne leverandører samt af kommunens plejefamilier.

Haderslev Kommune har også Forældreværkstedet som intern leverandør. I Forældre- værkstedet varetages indsatsen fokuseret på en tidlig indsats, blandt andet med fokus på unge gravide kvinder i en sårbar situation. Dertil har kommunen specialrådgivnings- teamet, som er et tværgående rådgivningsteam, der kun yder støtte til de specialiserede ydelser, hvori der indgår PPR-funktioner.

Hos de respektive leverandører er der en udpræget grad af metodefrihed. Af interview- materialet med Familiehuset fremgår det, at der ikke er bundne metoder for, hvordan et mål skal nås. Det fremhæves, at Familiehuset har en fleksibilitet, der gør, at der gennemføres indsatsen, som matcher det enkelte barns problemstillinger.

Analysen viser, at kombinationen af, at kommunen ikke har en målgruppefokuseret tilbudsvifte og at der arbejdes med en udpræget grad af metodefrihed hos leverandørerne, gør det vanskeligt at få et indblik i, hvilke vidensbaserede metoder, som kommunen lægger til grund for indsatserne, herunder om indsatserne dækker de relevante trin på indsatsstrappen. Samlet set fremhæves det i interviewene med rådgiverne fra Familierådgivningen, at et manglende overblik, risikerer at skabe uklarhed i forhold til, hvilket tilbud, der matcher barnets behov bedst.

Det er Socialstyrelsens indtryk, at kommunens interne leverandører kan tilbyde mange individuelt tilpassede indsatsen målrettet de enkelte udsatte børn og unge på de forskellige stadier af indsatsstrappen. Der er tale om en meget fleksibel tilgang til ydelsestilrettelæggelsen, som er tilpasset det enkeltes barns situation og problemstilling.

Der forefindes ikke en systematisk kortlægning af tilbuddene tilpasset målgrupperne og behovene, hvorfor det er svært at vurdere, om kommunens tilbudsvifte matcher de forskellige problemtyper og målgruppebehov, som indsatsstrappetænkningen indebærer, og om der er en klar afgrænsning af tilbuddene imellem.

Det er ligeledes uklart, hvilket vidensgrundlag indsatserne baserer sig på, og hvordan de tænkes sammen med indsatserne i den fremskudte indsats i almen regi. Det fremgår af *Strategi for arbejdet med børn og unge i socialt udsatte positioner*, at der skal udvikles tilbud i samarbejde med almenområdet med henblik på, at børn bevarer tilknytningen, hvorfor det anbefales, at der skabes klarhed over tilbuddene både efter servicelovens § 11 og efter § 52.

I omlægningen til indsatsstrappetænkningen og en tidlig forebyggende indsats vil det også blive centralt, at der foreligger en beskrivelse af tilbuddene, så myndighedsrådgiverne har mulighed for at følge effekten af indsatserne i de enkelte børnesager, ligesom det vil gøre kommunen i stand til at effektmåle på

aggregeret niveau. Det er derfor Socialstyrelsens vurdering, at der er et udviklingspotentiale forbundet med udviklingen af en samlet, tilpasset og velafgrænset tilbudsvifte, der matcher de målgrupper, som kommunen har.

Analysen viser desuden, at det vil blive centralt i det kommende arbejde med at skabe klarhed over, om indsatsviftens nuværende tilbud kan imødekomme de krav, som indsatsstrappetækningen og den tidligt forebyggende indsats indebærer. Herunder for eksempel muligheder for korttidsanbringelser og aflastningsmuligheder til at understøtte det øgede fokus på slægts- og netværksanbringelser.

<p>Styrker:</p> <ul style="list-style-type: none">• Tilbudsviften er fleksibel – kan godt bestille udenbys, hvis egne leverandører ikke kan levere den vare, der er behov for	<p>Udviklingspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none">• Målgruppe- og tilbudsbeskrivelse• Der kan arbejdes med at tydeliggøre metoder og vidensgrundlaget i indsatserne• Der bør foretages en vurdering af, om kommunens nuværende leverandører og tilbud kan imødekomme ændrede behov i forbindelse med omlægningen af arbejdet med udsatte børn og unge
---	---