

Horsens Kommune

Sagsnr. 27.00.00-K08-1-21
Dato: 04.03.21

Forslag til besvarelse

Redegørelse til Ankestyrelsen

J.nr. 20-54332 - Byrådets besvarelse til Ankestyrelsen

Indledning

Ankestyrelsen har den 23. december 2020 anmodet byrådet i Horsens Kommune om en udtalelse på baggrund af en anonym henvendelse den 7. maj 2020 og på baggrund af en henvendelse den 3. december 2020 fra Center for Integration.

Byrådet skal redegøre for, om der er truffet en beslutning om at spare på børne- og familieområdet og i bekræftende fald, hvordan beslutningen er udmøntet.

Byrådet skal ligeledes redegøre for, om det beskrevne i de to henvendelser er udtryk for en eksisterende praksis i kommunen og i givet fald redegøre for lovligheden heraf.

Ankestyrelsen henviser til, at det i den anonyme henvendelse beskrives at kommunen gennemfører massive besparelser, at der skal spares på alt, at børn hjemtages fra anbringelser i utide, støtteforanstaltninger skrues ned til et minimum eller ophører helt, støtteopgaver hjemtages, kommunen kan ikke selv levere i det tempo støtten hjemtages og kommunen har ikke ekspertisen, mange oplever at være tvunget til at gennemføre ulovlig sagsbehandling, der må ikke bruges tolk, borgerne kan ikke klage og støtten bliver omlagt til støtte efter servicelovens § 11, stk. 3.

Der henvises til, at Center for Integration beskriver, at foranstaltninger efter § 52, stk. 3, i forbindelse med hjemtagelse af opgaven omdannes til støtte efter § 11, stk. 3, og at ændringen af støtte ikke er meddelt på skrift, ligesom der ikke er givet klagevejledning. Center for Integration har henvist til sager, hvor støtten blev ændret, og borgerne ikke fik mulighed for at klage.

Derudover har Ankestyrelsen den 3. februar 2021 sendt supplerende oplysninger fra Center for Integration, som indgår i redegørelsen.

Horsens kommunes undersøgelsesaktiviteter

Ankestyrelsens henvendelse til Horsens Kommune har givet anledning til at byrådet har undersøgt følgende for at kunne svar på henvendelsen:

1. Familie og Forebyggelses initiativer for bedre styring af udgifter.
2. Hjemtagelse af foranstaltningsopgaver hos Center for Integration.
3. Familie og Forebyggelses mulighed for at levere et kvalificeret tilbud og om disse kan leveres tidsmæssigt i forhold til behovet.
4. Praksis for behandling af sager i forbindelse med implementering af initiativer for bedre styring af udgifter.
 - Er der fagligt grundlag for ændring eller ophør af foranstaltninger i de sager, hvor der er foretaget ledelsesmæssig gennemgang i

2020 eller hvor foranstaltningen er hjemtaget fra ekstern leverandør

- Er der foretaget partshørig, truffet afgørelse og meddelt klagevejledning ved ændring eller ophør af foranstaltninger i de sager, hvor der er foretaget ledelsesmæssig gennemgang i 2020 eller hvor foranstaltningen er hjemtaget fra ekstern leverandør
 - Er der en generel praksis for at foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3, ændres til foranstaltning efter § 11, stk. 3
5. Påstanden i henvendelsen til Ankestyrelsen om, at "borgere er nægtet muligheden for at klage". Konkrete sager er identificeret og undersøgt.
 6. Sager hvor anbringelsen er ophørt i 2020 gennemgås for om reglerne for ophør af anbringelse i servicelovens § 68 er overholdt.
 7. Horsens Kommunes retningslinjer for anvendelse af tolkebistand, herunder Familie og Forebyggelses anvendelse af tolkebistand i 2020.
 8. Et eventuelt grundlag for at antage, at nogle medarbejdere føler sig tvunget til at udføre ulovlig sagsbehandling. Ligeledes om Familie og Forebyggelse har modtaget konkrete henvendelser – evt. via kommunens Whistleblower-ordning eller om der ses ulovlig eller mangelfuld sagsbehandling ved ledelsestilsyn.

Redegørelsen er bygget op på følgende måde. Først gennemgås byrådets samlede vurdering og udtalelse til Ankestyrelsen. Denne er udarbejdet på baggrund af de nævnte undersøgelsesaktiviteter, som efterfølgende gennemgås og uddybes yderligere i otte særskilte afsnit.

Byrådet har behandlet sagen i møde den 22. marts 2021 og har besluttet at udtale følgende:

På baggrund af undersøgelsen af punkterne 1 – 8 vurderer byrådet, at den omorganisering Familie og Forebyggelse har foretaget i 2020, og som var medvirkende til, at der blev hjemtaget sager fra ekstern leverandør ikke har medført en generel og ulovlig praksis i sagsbehandlingen. Ligeledes har byrådet ikke truffet beslutning om at spare på børne- og familieområdet.

Et merforbrug i Familie og Forebyggelse i 2019 var medvirkende til beslutningen om omorganiseringen i Familie og Forebyggelse i 2020. Formålet var at sikre, at de indsatser, udsatte familier modtager er mest effektfulde, og at der er balance mellem indsatsens virkning og de forbundne udgifter. Man ønskede at sætte ind med en indsats på det trin på indsatstrappen, der bedst matcher behovet hos barnet og familien, ligesom der kontinuerligt skal være fokus på at bringe barnet så tæt på et almindeligt hverdagsliv som muligt. Som et led i processen blev der hjemtaget opgaver fra eksterne leverandører, og der skete en sagsgennemgang ved sektionsleder (se bilag 1 og 2).

Det er byrådets vurdering, at der i forbindelse med hjemtagelse af opgaver fra ekstern leverandør ikke skete en kvalitativ forringelse af de foranstaltninger, der fremadrettet skulle tilbydes af familiebehandler eller en familierådgiver i kommunen. Der henvises til, at der i den forbindelse skete en kompetence- og kapacitetsopbygning ved ansættelse af nye

medarbejdere i kommunens Etnisk Familieteam, ligesom ingen af de hjemtagne opgaver kom på venteliste.

Byrådet erkender, at der i de sager fra Etnisk Familieteam og Børnerådgivningen, der er blevet gennemgået, ses et antal sager, hvor der ikke har været fagligt grundlag for at ændre foranstaltningen eller lade foranstaltningen ophøre, ligesom der ses et antal sager, hvor der ikke er foretaget partshøring, truffet en begrundet afgørelse eller meddelt klagevejledning i de sager, hvor foranstaltningen blev ændret eller ophørte. Derudover ses det, at der er borgere, der har oplevet en ændring i støtten i forbindelse med, at den samme type støtte fremadrettet blev ydet af kommunen. I de tilfælde er borgerne ikke i tilstrækkeligt omfang blevet hørt og har ikke fået mulighed for at klage til Ankestyrelsen.

På trods af mangler som følge af sagsgennemgangen ved sektionsleder, vurderes det, at borgerne i en del af sagerne er blevet inddraget i ændring af foranstaltningen, herunder at de er blevet hørt. Men det er ikke dokumenteret tilstrækkeligt og korrekt i sagen. Der ses derfor et behov for kompetenceudvikling i den systematiske tilgang i sagsbehandlingen.

Byrådet vurderer, at der i processen i forbindelse med sagsgennemgangen af sagerne ikke i tilstrækkeligt omfang har været tid og plads til rådgivers faglige vurdering af behovet for støtte i de enkelte familier. Ligeledes har der ikke været tilstrækkelig tid og plads til at kunne overholde de forvaltningsretlige krav til sagsbehandlingen.

Det bemærkes, at i en del af de sager, hvor foranstaltninger ophørte uden et tilstrækkeligt fagligt grundlag, er sagerne efterfølgende igen blevet åbnet, idet der er indgået underretninger, eller borgerne selv har henvendt sig på ny. Derfor kan der i en del af sagerne på ny være vurderet, om familien har behov for støtte.

Det er byrådets opfattelse, at der ikke er udmeldt en generel praksis eller retningslinje i Familie og Forebyggelse om at ændre støtte efter servicelovens § 52, stk. 3, til en forebyggende foranstaltning efter § 11, stk. 3. En sådan praksis ses heller ikke afspejlet i gennemgangen af sagerne i Etnisk Familieteam og Børnerådgivningen, hvor de enkelte sager også er gennemgået for om foranstaltninger er ændret fra § 52, stk. 3, til § 11, stk. 3.

Det er byrådets opfattelse, at der ikke er udmeldt retningslinjer, der sætter skøn under regel, ligesom det er byrådets opfattelse, at rammerne og retningslinjerne for rådgivernes arbejde generelt giver plads til det faglige skøn i de enkelte sager.

Byrådet vurderer, at der blandt myndighedsrådgiverne ikke er eller har været en udbredt oplevelse af at være tvunget eller presset af ledelsen til ikke at følge lovgivningen. En del myndighedsrådgivere har oplevet at være fagligt uenige med ledelsen i omlægning af foranstaltninger. De oplevede desuden, at det tidspres ledelsen lagde på myndighedsrådgiverne, i forhold til at gennemføre ændring i foranstaltningerne, medførte mangler ved sagsbehandlingen, herunder manglende partshøring mv.

Byrådet er opmærksomme på, at en større andel af medarbejderne i spørgeskemaundersøgelsen giver udtryk for en oplevelse af at indsatserne på børne- og familieområdet systematisk er blevet ændret fra § 52 foranstaltninger til § 11, stk. 3 forløb. Byrådet finder dog, at det strider mod

den faktiske gennemgang af sagerne, og vurderer dermed ikke, at der er tale om en generel praksis. Ledelsesmæssigt vil der fremadrettet være en opmærksomhed på at afklare, hvad denne diskrepans udspringer af.

Byrådet har ikke truffet beslutning om at spare ligesom Velfærds- og Sundhedsudvalget på intet tidspunkt har sendt politiske signaler om, at eventuelt underskud skulle indhentes via besparelser på området. Velfærds- og Sundhedsudvalget har derimod tilført området flere midler. Området er tilført 10 mio. kr. i 2020 på foranstaltningsbudgettet og samlet 4 mio. kr. til medarbejderudgifter. Samtidig er det opsamlede underskud på Velfærds- og Sundhedsudvalgets område nedskrevet i forbindelse med regnskabsaflæggelsen for 2020.

Byrådet finder det imidlertid bekymrende, at omkring 45 % af myndighedsrådgiverne svarer "delvist" til, om de aktuelt har rammerne (f.eks. tid, økonomi og kompetencer) til at kunne leve op til lovgivningen (Bilag 3). Sammenholdt med at sagstallet frem til omorganiseringen i Familie og Forebyggelse var steget med 25 %, og at myndighedsrådgiverne aktuelt har over 40 sager hver finder byrådet, at der er behov for politisk fokus på, hvorvidt området skal tilføres flere ressourcer, så budgettet på foranstaltnings- og medarbejdersiden bliver retvisende.

Byrådet vurderer, at Familie og Forebyggelse ikke har hjemtaget børn fra anbringelser i utide. I 5 sager er der truffet afgørelse om hjemgivelse i 2020. I alle 5 sager er det vurderet, at der har været et socialfagligt grundlag for hjemgivelsen, da forældrene kan varetage omsorgen for barnet i hjemmet.

Det er byrådets opfattelse, at kommunens retningslinje for tolkebistand følges, og at der ydes tolkebistand til borgerne i det omfang det er nødvendigt for at borgeren kan føre en samtale og forstå en information. Byrådet er opmærksom på, at der i Etnisk Familieteam i juni 2020 blev orienteret om et stort forbrug af udgifter til tolkebistand, og at der blev orienteret om en procedure for godkendelse af ekstern tolkebistand, ligesom udgiften til tolkebistand i 2020 ikke er fordelt over året som i 2019, men at størstedelen af udgiften til tolkebistand i Etnisk Familieteam blev brugt de første 5 måneder. Det er dog byrådets opfattelse, at der benyttes tolkebistand, når det er nødvendigt, og at tolkebistanden ikke alene ydes ved ekstern bistand, men at medarbejderne i Etnisk Familieteam selv løfter en del af opgaven. Der er i Etnisk Familieteam på nuværende tidspunkt ansat 2 medarbejdere, der kan tolke arabisk, en der kan tolke tyrkisk og en kurmanji. Derudover er der den 1. februar 2021 ansat en tolk 5 timer pr. uge. Byrådet vil sikre, at kommunens retningslinjer for anvendelse af tolkebistand også fremadrettet følges (bilag 4 og 5).

Konklusion

Byrådet vurderer, at ledelsen i forbindelse med hjemtagelsen af foranstaltninger ikke har givet rådgiverne tilstrækkelig tid og plads til at foretage den socialfaglige vurdering. På den baggrund skal der fremadrettet ske en styrkelse af ledelseskommunikationen samt arbejdes med at sikre et fortsat fokus på psykisk arbejdsmiljø i samarbejde med MED-udvalget.

På baggrund af antallet af sager, hvor der ikke er sket partshøring, truffet en begrundet afgørelse eller meddelt klagevejledning vurderes der, at være behov for en generel kompetenceudvikling i forhold til en systematisk

tilgang til at sikre, at garantiforskrifter i sagsbehandlingen overholdes, og at der meddeles klagevejledning.

Med henblik på at understøtte en systematisk tilgang i sagsbehandlingen, skal der ske en kvalitetsgennemgang af standardskabeloner og sagsprocedurer.

Budgettet for området har over de seneste år ikke været retvisende på hverken medarbejder- eller foranstaltningensudgifter. Byrådet har i budget 2020-21 besluttet at tilføre midler til børne- og familieområdet for at sikre mindre tids- og sagspres i sagsbehandlingen samt et retvisende budget til foranstaltningensudgifterne. Der er behov for et politisk fokus på, hvorvidt området skal tilføres flere ressourcer.

Opsummerende er der behov for følgende 3 indsatsområder:

- **Kompetenceudvikling** på medarbejder- og ledelsesniveau
- **Kvalitetsgennemgang af standardskabeloner** med henblik på en bedre understøttelse af systematik og lovgivning
- **Ressourcetildeling** der danner grundlag for et retvisende budget på både medarbejder- eller foranstaltningensudgifter

I det følgende gennemgås de enkelte punkter i undersøgelsen, der har dannet grundlag for byrådets svar på henvendelsen fra Ankestyrelsen.

Ad. 1.

Familie og Forebyggelses initiativer for bedre styring af udgifter

Familie og Forebyggelse har til opgave at yde særlig støtte til børn og unge efter servicelovens børneparagraffer. Formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, er at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende.

Familie og Forebyggelse har over en årrække arbejdet med at styrke forebyggelse på området. Målet er at den støtte, som Familie og Forebyggelse leverer, i højere grad koordineres med skoler og dagtilbud, så tidlige indsatser og indsatser på rette tid kan være med til at forhindre at børn senere får brug for mere indgribende foranstaltninger.

Der er arbejdet med en forebyggelsesstrategi, som blandt andet tager udgangspunkt i indsatstrappen. Der sættes tidligt ind med kvalificerede indsatser, der understøtter barnets eller den unges udvikling.

Målet er, at der sættes ind med en indsats på det trin på indsatstrappen, der bedst matcher behovet hos barnet og familien, ligesom der kontinuerligt skal være fokus på at bringe barnet så tæt på et almindeligt hverdagsliv som muligt.

Familie og Forebyggelse havde i regnskabsåret 2019 et merforbrug på ca. 19,5 mio. kr.

Samtidig sås en stigning i sagstal på ca. 25 % over de foregående to år, samt stigende udgifter til integrations- og anbringelsesområdet.

I 2020 foretog Velfærds- og Sundhedsudvalget omprioriteringer på andre politikområder, så man kunne tilføje ekstra 10 mio. kr. varigt til børne- og familieområdet budget. I erkendelsen af de stigende udgifter primært på børne- og familieområdet blev Forligspartierne i budgetforliget for 2021 enige om, at det opsamlede underskud på Velfærds- og Sundhedsudvalgets område nedskrives i forbindelse med regnskabsaflæggelsen for 2020.

I 2020 blev området tilført 4 mio. kr. (heraf 2 mio. kr. varigt) til ekstra rådgivere på medarbejderudgifter og 2021 yderligere 2 mio. kr., som også skal bruges til at styrke overgangene til voksenområdet. Byrådet har dog et forsat fokus på, om der er tilført nok ressourcer til området.

Området er underlagt Horsens Kommunes demografimodel og reguleres årligt og tilføjes demografimidler.

På den baggrund besluttede familiechef og sektionsleder i Familie og Forebyggelse at foretage en omorganisering i foråret 2020. Der blev omlagt på personalesiden sådan at en del af de forebyggende medarbejdere blev knyttet tættere på myndighedsafdelingerne (bilag 1 og 2).

Velfærds- og Sundhedsudvalget blev 15. april 2020 orienteret om omorganiseringen. Idet der var tale om en omorganisering i Familie og Forebyggelse, ligger det inden for Velfærds- og Sundhedsudvalgets kompetence og skulle derfor ikke behandles i Økonomi- og Erhvervsudvalget samt byrådet.

Desuden blev der foretaget en udmelding til berørte medarbejdere samt en høring i MED-systemet.

Omorganiseringen i Familie og Forebyggelse har således ikke sammenhæng, med den organisatoriske ændring, der er foretaget den 1. januar 2021, hvor Familie og Forebyggelse blev placeret under direktørområdet Uddannelse og Arbejdsmarked.

Formålet med omorganiseringen i Familie og Forebyggelse var:

- 1) At komme tættere på borgerne.
- 2) At skabe en mere smidig organisation, som kommer tættere på dagtilbud og skoler, som er mere fremskudt, og som kan tilbyde en hurtigere indsats på rette tid.
- 3) At få bragt balance mellem aktivitet og budget.

Omorganiseringen betød en ændring i opdeling mellem myndighed og udfører. En del af familiebehandlerne blev en del af myndighedsafdelingen med det formål at give mulighed for hurtig opstart af kortere, forebyggende behandlingsforløb (efter servicelovens § 11, stk. 3) til familier med en afgrænset problemstilling. Hensigten var at hjælpe de familier, hvor problemerne var afgrænsede, inden familierne fik behov for særlig støtte efter servicelovens § 52, stk. 3.

Der blev iværksat en række tiltag, som havde til formål at sikre, at de indsatser, udsatte familier modtog fra Familie og Forebyggelse, var de mest effektfulde, og at der var balance mellem indsatsens virkning og de forbundne udgifter.

Følgende tiltag blev iværksat:

Eksterne foranstaltninger hjemtaget til eget regi (jf. Ad. 2, 3, 4 og 5)

En række eksterne foranstaltninger blev hjemtaget, idet familierne kunne få tilsvarende støtte i Familie og Forebyggelses eget regi. Herunder støttet samvær og foranstaltninger i familier med anden etnisk herkomst.

Sagsgennemgang (jf. Ad. 4 og 5)

Sagsgennemgang ved sektionsleder med hver enkelt rådgiver. Sektionsleder lavede sammen med rådgiver en faglig vurdering af, om den iværksatte foranstaltning fortsat var den rette og mest effektfulde.

Visitationsudvalg (jf. Ad. 4 + 8)

Indførelse af et visitationsudvalg, hvor kompetencen til bevilling af en række foranstaltninger lå hos repræsentanter fra ledergruppen. Ligeledes blev familiebehandlingsager af over 9 måneders varighed forelagt visitationsudvalget for vurdering af det videre forløb.

Ad. 2

Hjemtagelse af foranstaltningsopgaver hos Center for Integration.

Horsens Kommune er forpligtet til at levere den støtte barnet, den unge eller familien har behov for jf. reglerne i lov om social service.

Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte families behov og forudsætninger og i samarbejde med barnet, den unge og familien. Afgørelsen træffes således i et samarbejde med den enkelte og på baggrund af faglige og økonomiske hensyn. Der henvises her til servicelovens § 1, stk. 3.

Det er kommunen, der har kompetencen til at træffe afgørelse om, i hvilket omfang barnet, den unge og familien har behov for særlig støtte. Kommunen kan så vælge, at en ekstern leverandør skal levere den støtte barnet, den unge og familien er bevilget. Ligeledes kan kommunen efterfølgende vælge selv at levere støtten og opsige samarbejdet med den eksterne leverandør.

Ændres foranstaltningens type eller omfang ved hjemtagelse af opgaven, skal der foretages partshøring, træffes begrundet afgørelse og gives klagevejledning i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.

Fortsættes det samme niveau for støtte og omfanget af den igangværende støtte, men sådan at støtte nu i stedet skal leveres af en familiebehandler eller en familierådgiver i kommunen, er der ikke tale om en afgørelse overfor borgeren, men der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed.

Kommunen skal i den forbindelse være opmærksom på, at hvis barnet, den unge eller familien giver udtryk for, at de oplever, at foranstaltningen ændres, i forbindelse med at opgaven hjemtages, skal kommunen forholde sig til det og der skal gives mulighed for at klage til Ankestyrelsen.

Familie og Forebyggelse indgik ultimo 2018 et samarbejde med Center for Integration (herefter CFI) om levering af ydelser til Familie og Forebyggelse.

Fra start 2020 hjemtog Familie og Forebyggelse en andel støtteforanstaltninger leveret af CFI, og støtten til barnet, den unge og familien blev fremadrettet leveret af Familie og Forebyggelse.

Horsens Kommune har modtaget en uopfordret henvendelse fra en medarbejder, der i 2019 fik arbejde hos CFI (se bilag 6), som udfoldes i

punkt 8, som beskriver, CFI har haft økonomiske fordele i forbindelse med samarbejdet Horsens Kommune.

Ad. 3

Familie og Forebyggelses mulighed for at levere et kvalificeret tilbud og om disse kan leveres tidsmæssigt i forhold til behovet.

Størstedelen af de indsatser, der tilbydes efter lov om social service er de samme for etnisk danske familier, som for familier med anden etnisk herkomst, idet problemerne har den samme karakter.

Udover de socialfaglige kompetencer er der i nogle etniske familier behov for særlige kompetencer knyttet til kulturforståelse.

Familie og Forebyggelse har medarbejdere med særlig kulturforståelse i forhold til familier med anden etnisk herkomst, og har i forbindelse med, at sager er hjemtaget kompetence- og kapacitetsopbygget ved ansættelse af nye medarbejdere i Etnisk Familieteam.

Det har dermed været muligt for Familie og Forebyggelse at levere et kvalificeret tilbud, ligesom det har været muligt at levere tilbuddet tidsmæssigt i forhold til behovet. Der var med nye ansættelser både faglige kompetencer og kapacitet til at løfte opgaven, hvilket også afspejles i at ingen af de hjemtagne sager kom på venteliste. Alle foranstaltninger, der skulle fortsætte, blev sat i gang umiddelbart efter sagerne blev hjemtaget.

Ad. 4

Praksis for behandling af sager i forbindelse med implementering af initiativer for bedre styring af udgifter.

- **Er der fagligt grundlag for ændring eller ophør af foranstaltninger i de sager, hvor der er foretaget ledelsesmæssig gennemgang i 2020 eller hvor foranstaltningen er hjemtaget fra ekstern leverandør**
- **Er der foretaget partshørig, truffet afgørelse og meddelt klagevejledning ved ændring eller ophør af foranstaltninger i de sager, hvor der er foretaget ledelsesmæssig gennemgang i 2020 eller hvor foranstaltningen er hjemtaget fra ekstern leverandør**
- **Er der en generel praksis for at foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3 ændres til foranstaltning efter § 11, stk. 3**

Vi skal som kommune sikre, at børn og unge, der har et særligt behov for støtte får de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. I nogle tilfælde vil det være tilstrækkeligt at yde støtten som en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, hvis barnets, den unges og familiens problemer er afgrænsede. I andre tilfælde er der behov for en nærmere undersøgelse af barnets forhold for at afklare i hvilket omfang, der er behov for støtte og for at afklare, hvilken støtte der er behov for. I de situationer træffes der, så vidt muligt i samarbejde med den unge der er fyldt 15 år og forældremyndighedsindehaveren, afgørelse om, at der skal udarbejdes en

børnefaglig undersøgelse jf. servicelovens § 50. Undersøgelsen skal resultere i, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger og i bekræftende fald hvilke foranstaltninger. Der udarbejdes herefter en handleplan, og der skal løbende følges op på de iværksatte foranstaltninger jf. servicelovens § 70.

Med henblik på at kunne svare på, om ændringen af foranstaltningerne har været fagligt begrundet, og om der er foretaget partshørig, truffet skriftlig afgørelse og meddelt klagevejledning, er der udtrukket 61 sager til gennemgang fra Familie og Forebyggelse. Sagerne fordeler sig med 39 sager i Etnisk Familieteam og 22 sager i Børnerådgivning.

De 39 sager i Etnisk Familieteam er gennemgået, da foranstaltningen i sagerne blev hjemtaget fra CFI. De 22 sager, der er gennemgået i Børnerådgivningen, er en del af de sager, hvor der blev foretaget ledelsesmæssig gennemgang af sektionsleder i marts og april 2020.

På baggrund af gennemgangen konstateres det, at der i nogle af sagerne ikke har været et fagligt grundlag for at ændre foranstaltningen eller lade foranstaltningen ophøre. Ligeledes viser gennemgangen, at det i nogle sager ikke er foretaget eller dokumenteret partshøring, givet skriftligt begrundet afgørelse herunder klagevejledning. Det vil sige, at der i sager er sket fejl i sagsbehandlingen.

Derudover viser gennemgangen, at i en mindre del af sagerne, er foranstaltningen efter servicelovens § 52, stk. 3 ændret til § 11, stk. 3.

Der kan ikke foretages og er ikke foretaget en generel udmelding om, at foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3, skal omlægges til en forebyggende foranstaltning efter § 11, stk. 3. En sådan generel retningslinje vil være at sætte skøn under regel og derved udelukke skønnet i den enkelte sag, hvilket vil være udelukket uden hjemmel.

Der findes ikke en generel praksis eller retningslinje i Familie og Forebyggelse om at ændre støtte efter serviceloven § 52, stk. 3, til en forebyggende foranstaltning efter § 11, stk. 3.

På baggrund af det antal sager, hvor der ikke har været grundlag for at ændre foranstaltningen eller lade foranstaltningen ophøre antages det, at der i processen ikke har været tilstrækkelig tid og plads til rådgivers faglige vurdering af behovet for støtte i de enkelte familier.

Det ses, at i en del af de sager, hvor foranstaltninger ophørte uden et tilstrækkeligt grundlag, er sagerne efterfølgende igen blevet åbne, idet der enten er indgået underretninger eller borgerne har selv henvendt sig.

Ad. 5

Påstanden i henvendelsen til Ankestyrelsen om, at "borgere er nægtet muligheden for at klage". Konkrete sager er identificeret og undersøgt.

CFI har i deres klage til Ankestyrelsen særligt peget på 2 sager, som Børn og Forebyggelse har identificeret.

Der var tale om to sager i Etnisk Familieteam. I den ene af sagerne var der ikke vejledt om klageadgang. Begge sager er gennemgået, og der blev fundet grundlag for at genoptage sagerne, og de unge har fået tilbudt støtte.

CFI har efterfølgende sendt yderligere oplysninger til Ankestyrelsen, hvor der henvises til 4 sager, som der ifølge CFI er begået fejl i. To af sagerne er de overfor nævnte og de to øvrige sager, er sager, hvor børnene er blevet hjemgivet til deres forældre. Der henvises her til afsnit ad. 6.

Ad. 6

Sager hvor anbringelsen er ophørt i 2020 gennemgås for om reglerne for ophør af anbringelse i servicelovens § 68 er overholdt.

Foranstaltninger efter serviceloven, herunder en anbringelse skal ophøre, når formålet er nået, foranstaltningen ikke længere opfylder sit formål, eller når den unge fylder 18 år. Det fremgår af servicelovens § 68.

Vurderes det, at formålet med anbringelsen er nået eller at anbringelsen ikke længere opfylder formålet, skal det bl.a. undersøges om barnets eller den unges trivsel og udvikling fremover i det væsentlige vil kunne varetages af forældremyndighedsindehaveren.

I den anonyme henvendelse til Ankestyrelsen skrives, at "Børn hjemtages fra anbringelser i utide". Vi har gennemgået de sager, hvor der er truffet afgørelsen om hjemgivelse i 2020, hvilket er 5 sager. Det er vurderet, at der har været et socialfagligt grundlag for hjemgivelsen.

Afgørelserne om hjemgivelse er sket i henholdsvis februar, marts, september, oktober og december 2020. Det er i sagerne vurderet, at der ikke længere er anbringelsesgrundlag, og at forældrene kan varetage omsorgen for barnet i hjemmet.

Ad. 7

Horsens Kommunes retningslinjer for anvendelse af tolkebistand, herunder Familie og Forebyggelses anvendelse af tolkebistand i 2020.

I den anonyme henvendelse til Ankestyrelsen skriver pågældende; "I en del sager har borgerne ikke tilstrækkeligt dansk sprog, men rådgiverne må ikke engang bruge tolk".

Det er Horsens Kommunes retningslinje, at ved møde med borgerne skal vi vurdere, om det i den konkrete situation er nødvendigt med tolkebistand. Er det nødvendigt stiller kommunen tolkebistand til rådighed. Det er nødvendigt med tolkebistand, hvis borgerens dansksproglige færdigheder ikke rækker til at føre en samtale og forstå en information, eller hvis borgeren har et høre- eller talehandicap.

Ovenstående retningslinje er ikke meldt skriftligt ud, men det er den retningslinje, der forventes anvendt.

Sektionsleder i Familie og Forebyggelse deltog på et teammøde i Etnisk Familieteam i juni 2020, hvor temaet bl.a. var anvendelsen af tolkebistand. Der blev orienteret om et stort forbrug vedrørende tolkning. Det blev besluttet at anvendelse af ekstern tolk, skulle godkendes af afdelingslederen. Afdelingslederen har efterfølgende oplyst, at der ikke er afvist anvendelse af ekstern tolk, men at afdelingslederen flere gange har bedt rådgiver afsøge om kolleger eller kulturformidler kunne tolke.

På mødet blev det præciseret, at der altid benyttes tolk til underretningssamtaler, opfølgningssamtaler, partshøringer og til møder med

borgere, som slet ikke taler dansk, og hvor rådgiver vurderer at samtalen/hjemmebesøget ikke kan gennemføres uden tolk.

Afdelingslederen har orienteret om, at i de tilfælde, hvor f.eks. en familiebehandler eller rådgiver har et § 11, stk. 3 forløb af en mere praktisk karakter, skal der tages stilling til, om man kan gennemføre forløbet uden tolk, selvom forældrene nødvendigvis ikke taler et godt dansk. Dette handler om at støtte op om, at forældrene motiveres til at tilegne sig sproget samt at netop et praktisk pædagogisk forløb kan handle om "sidemandsoplæring".

En del tolkeopgaver løses af medarbejderne i Etnisk Familieteam. I forbindelse med ansættelsen bliver medarbejderne oplyst om, at i det omfang man kan det relevante sprog forventes det, at man bistår med tolkning for hinanden. I Etnisk Familieteam kan 2 medarbejdere pt. tolke arabisk, en tyrkisk og en kurmanji. Derudover er der den 1. februar 2021 ansat en tolk 5 timer pr uge.

I forbindelse med omorganiseringen blev det meldt ud, at det i hver enkelt sag overvejes, om der kan anvendes en app til oversættelse. De app's der findes på markedet vurderes imidlertid ikke at være stabile nok til at kunne anvendes.

Familie og Forebyggelse har i 2019 anvendt 469.604 kr. til tolkebistand, og heraf er 145.474 kr. anvendt i Etnisk Familieteam (bilag 4)

I 2020 er der anvendt 365.268 kr. og heraf er 184.503 kr. anvendt i Etnisk Familieteam. 155.067 kr. er anvendt de første 5 måneder (bilag 5).

Ad. 8

Et eventuelt grundlag for at antage, at nogle medarbejdere føler sig tvunget til at udføre ulovlig sagsbehandling. Ligeledes om Familie og Forebyggelse har modtaget konkrete henvendelser – evt. via kommunens Whistleblower-ordning eller om der ses ulovlig eller mangelfuld sagsbehandling ved ledelsestilsyn.

I 2019 etablerede Horsens Kommune en whistleblower-portal for ansatte og andre med arbejdsmæssig tilknytning til Horsens Kommune, hvor man kan anmelde uregelmæssigheder og ulovlig aktivitet.

Whistleblower-udvalget modtog i 2020 3 indberetninger fra ansatte i Familie og Forebyggelse. Henholdsvis d. 12. maj, 2. juli og 5. august 2020.

Første indberetning gik, i korte træk, på bekymring i forhold til overholdelse af serviceloven med udgangspunkt i omorganiseringen i Familie og Forebyggelse samt opfattelse af manglende involvering af medarbejdere i forandringsprocessen. Bekymringen gik også på, om forandringen var gået for hurtigt.

De to efterfølgende indberetninger gik mere på adfærdseksempler, hvor familiebehandlere ansat i Familie og Forebyggelse udtrykker, at de har fået forbud mod at tale med hinanden, trusler om firing, indkaldelse til samtaler uden dagsorden og kommunikation omkring mindre brug af tolke i arbejdet.

Direktøren for Velfærd og Sundhed udarbejdede en redegørelse vedrørende de forhold, der var beskrevet i indberetningerne til whistleblower-portalen. Direktøren foretog interviews med tillidsrepræsentanterne, som ikke kunne

genkende påstanden om ulovlig sagsbehandling og fandt på det grundlag ikke ulovlige forhold i Familie og Forebyggelse. Tillidsrepræsentanterne gav dog udtryk for bekymringer i forhold til håndtering af organisationens forandringsproces, hvilket medførte, at emnet blev drøftet i MED-systemet.

Den 16. november 2020 var Arbejdstilsynet på tilsynsbesøg hos Børnefamiliecenter Fuglevang, hvor dele af Familie og Forebyggelse har adresse.

Reaktionen på tilsynsbesøget blev, at Familieafdelingen fik to tilbud om at indgå aftale om, at gøre en ekstra indsats for at forbedre arbejdsmiljøet og løse de problemer, Arbejdstilsynet havde mistanke om, med vejledning fra Arbejdstilsynet. Et tilbud om aftale er ikke et påbud, men en mulighed at imødegå påbud, ved at arbejde med de påpegede problemstillinger, med vejledning fra Arbejdstilsynet.

Familieafdelingen takkede ja til begge tilbud.

Konkret drejer det sig om følgende forhold:

A. Stor arbejdsmængde og tidspres, idet Arbejdstilsynet under tilsynet havde fået mistanke om, at stor arbejdsmængde og tidspres forringer sikkerheden og sundheden for de ansatte i Familieafdelingen

B. Problemer med krænkende handlinger i Familieafdelingens arbejdsmiljø

På baggrund af indberetningerne til whistleblower-portalen og Arbejdstilsynets tilbud om aftale, har Familie og Forebyggelse i samarbejde med eksterne konsulenter, Andersen og Dinesen, påbegyndt en undersøgelse af arbejdsforholdene i afdelingen. Formålet er at afdække samarbejdet mellem ledelsen og familieområdet fuldt ud og igangsætte proces og aktiviteter, hvor der arbejdes i fællesskab på at skabe bedre trivsel. Undersøgelsen ved eksterne konsulenter blev påbegyndt medio november 2020 og forventes afsluttet den 5. marts 2021.

Den 1. januar 2021 er der sket en organisationsændring, hvor Familie og Forebyggelse er flyttet fra direktørområdet Velfærd og Sundhed til direktørområdet Uddannelse og Arbejdsmarked. Familie og Forebyggelse er i den forbindelse blevet organiseret sammen med Tværgående Enhed for Læring (PPR) i det nyetablerede chefområde Børn og Forebyggelse. Der tiltræder ny chef for området den 1. marts 2021. Det fremgår af høringssvarene fra behandlingen i MED-systemet, at der har været stor opbakning til omorganiseringen fra medarbejdersiden. Der har desuden været bred politisk opbakning.

Med omorganiseringen og den nye organisatoriske forankring i Uddannelse og Arbejdsmarked den 1. januar 2021 er der lavet en flad struktur, hvor afdelingslederne refererer direkte til fagchefen. Målet er at sikre en fagchef tæt på opgaveudførelsen og tæt på afdelingslederne. Resultatet er at sektionslederniveauet ikke længere eksisterer.

I forhold til konsulentundersøgelsen, der blandt andet afdækker samarbejdet mellem den daværende familiechef samt sektionsleder og familieområdet, betyder det, at den øverste ledelse, der refereres til, er udskiftet pr. 1. marts 2021.

I forbindelse med Ankestyrelsens henvendelse den 23. december 2020 om muligt tilsyn, er der i samarbejde med afdelingens tillidsrepræsentanter, på baggrund af beslutning i MED-systemet den 21. januar 2021, iværksat en spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejderne med henblik på at undersøge, om medarbejderne oplever eller har oplevet lovbrud på baggrund af omlægningen af praksis i foråret 2020 (bilag 3).

Følgende spørgsmål er i spørgeskemaet stillet til medarbejderne i henholdsvis datid (om 2020) og nutid (om 2021):

- a. Oplever du, at det er trygt at gå til din personaleleder med svære emner i sagsbehandlingen?
- b. Oplever du, at ledelsen i kommunen direkte eller indirekte tvinger/presser dig til ikke at følge lovgivningen?
- c. Oplever du at være tilstrækkeligt fagligt klædt på til at varetage dine nuværende opgaver? (ex.: 'konsulent i egen sag')
- d. Oplever du, at indsatserne på børne- og familieområdet systematisk er ændret fra § 52, stk. 3 foranstaltninger til § 11.3-forløb?
- e. Oplever du, at du har rammer (ex. tid, økonomi og kompetencer) til at kunne leve op til lovgivningen i dit arbejde?
- f. Åben svarkategori: Har du viden, oplysninger eller observationer, som du mener er relevante for at belyse sagsbehandlingen på Børne- og familieområdet i Horsens Kommune?

Der har været mulighed for at medarbejderne har kunnet svare anonymt.

Spørgeskemaundersøgelsen er blevet besvaret af 74 % af udføremedarbejderne og af 75 % af myndighedsrådgiverne.

Overordnet set har medarbejderne oplevet det - og oplever det fortsat - trygt at gå til deres afdelingsleder med svære emner i sagsbehandlingen.

Ingen myndighedsrådgivere har svaret "i meget høj grad" til, at de i 2020 har følt sig direkte eller indirekte tvunget/presset til ikke at følge lovgivningen. 2 % har svaret "i høj grad" og 12 % har svaret "delvist". Flere medarbejdere har dog kommenteret på faglig uenighed med ledelsen omkring omlægning og hjemtagelse af foranstaltninger. Desuden kommenteres på den manglende tid, der er givet til udførelsen. En medarbejder skriver f.eks. *"Samtidig vil jeg påpege, at beskeden har været med få dages varsel ift. udførelse, hvilket vil sige at div. skulle ændres (skemaer udfyldes, opsigelser sendes, journaler laves, brev sendes osv.), hvorfor det heller ikke har været plads til at drøfte sagerne ordentlig, ej heller tid til faglig refleksion"*.

95 % af myndighedsrådgiverne svarer "i ringe grad", "i meget ringe grad", "slet ikke" eller "ikke relevant" til, om de i 2021 har følt sig tvunget/presset til ikke at følge lovgivningen.

Hos myndighedsrådgiverne svarer 26 % "i meget høj grad" eller "i høj grad" i forhold til, om de i 2020 har oplevet, at § 52, stk. 3 foranstaltninger systematisk blev ændret til § 11, stk. 3, mens 25 % af myndighedsrådgiverne svarer "delvist". Hos udførermedarbejderne svarer 25 % "i meget høj grad" eller "i høj grad" på samme spørgsmål, mens 7 % svarer "delvist".

Ved den faktiske gennemgang af sagerne ses der ikke at være tale om generel praksis for at ændre foranstaltninger efter § 52, stk. 3 til § 11, stk. 3. Ledelsesmæssigt vil der fremadrettet være en opmærksomhed på at afklare, hvad denne diskrepans udspringer af.

Omkring 45 % af myndighedsrådgiverne svarer "delvist" til, om de aktuelt har rammerne til at kunne leve op til lovgivningen. Der beskrives et højt arbejdspress, som vanskeliggør overholdelse af lovgivningen. En medarbejder skriver f.eks.: *"Hvis jeg laver sagsbehandlingsfejl med lovmæssige forglemmelser skyldes dette for højt arbejdspress."*

Horsens Kommune har modtaget en uopfordret henvendelse fra en medarbejder i Horsens Kommune, der i 2019 fik arbejde hos Center for Integration (CFI) (se bilag 6).

Familie og Forebyggelse foretager løbende ledelsestilsyn på baggrund af stikprøver i afdelingens sager. Det bemærkes, at ledelsestilsynet for 2020 ikke giver et billede af ulovlig eller mangelfuld sagsbehandling.

Ankestyrelsens task force på børnehandicapområdet har på Horsens Kommunes initiativ gennemgået 20 sager i Special Familieteam. De foreløbige tilbagemeldinger på sagsbehandlingen og lovmedholdeligheden er gode.