

Folketingets Socialudvalg
Christiansborg
1240 København K

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Planlagte besparelser på anbringelsesområdet i Guldborgsund Kommune

10-04-2014

Til Socialudvalgets orientering vedlægger jeg et eksemplar af en redegørelse, som jeg i dag har sendt til Guldborgsund Kommune.

Dok.nr. 13/05229-15/CLA
Bedes oplyst ved henvendelse

Som det fremgår af redegørelsen, er jeg alvorligt bekymret for, om de aller- mest udsatte børns retssikkerhed vil komme under pres i forbindelse med den igangværende "revisitationsproces" i Guldborgsund Kommune.

+ bilag

Det skyldes bl.a., at det materiale, som jeg har modtaget om "revisitationspro- cessen", efterlader det indtryk, at selve processen er blevet iværksat alene med henblik på at finde besparelsemuligheder.

Derudover bekymrer det mig, at det materiale, som jeg har modtaget fra Guldborgsund Kommune, ikke indeholder nogen beskrivelse af den retlige ramme, dvs. de materielle og processuelle regler, der gælder i forbindelse med f.eks. ophør af foranstaltninger og ændring af anbringelsessted. De overordnede principper og hensyn, der ifølge lovgivningen skal inddrages i sager om anbragte børn – f.eks. hensynet til barnets tarv, kontinuitet i anbrin- gelsen, og at de foranstaltninger, der iværksættes, skal være egnede til det formål, der ønskes opnået – er således ikke nævnt noget sted.

Jeg mener desuden ikke, at Guldborgsund Kommunes såkaldte "mindsteind- grebsprincip" svarer til den retstilstand, som serviceloven lægger op til.

Samlet set – og uanset at det i Guldborgsund Kommunes udtalelse under- streges, at det i den videre udmøntning af processen ikke er intentionen at tilsidesætte gældende ret – giver den manglende beskrivelse af den retlige ramme, som revisitationsprocessen skal foregå under, mig anledning til alvor- lig bekymring for, om de aller- mest udsatte børns retssikkerhed vil komme un- der pres i processen.

Jeg har derfor i dag bedt Guldborgsund Kommune om at genoverveje såvel fremgangsmåden som principperne i den 7-trinsproces, der udgør rammen for

kommunens planlagte besparelser på anbringelsesområdet. Jeg har endvidere bedt Guldborgsund Kommune om at underrette mig om, hvad kommunen foretager sig i anledning af min redegørelse.

Jeg henviser i øvrigt til det, som jeg har anført i redegørelsen.

Jeg har tillige sendt et eksemplar af redegørelsen til Folketingets Retsudvalg til orientering. Derudover har jeg sendt et eksemplar af redegørelsen til Ankestyrelsen og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, der er de statslige myndigheder, som anbringelse af børn uden for hjemmet hører under.

Endelig bemærker jeg, at redegørelsen vil blive offentliggjort på min hjemmeside sammen med en nyhed om sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen



Planlagte besparelser på anbringelsesområdet i Guldborgsund Kommune

Indholdsfortegnelse

1. Sagens baggrund og konklusion	2
2. Formålet med at yde særlig støtte til børn og unge	4
2.1 Formålsbestemmelsen i servicelovens kapitel 11	4
2.2 FN's Børnekonvention	11
3. Iværksættelse af foranstaltninger over for børn og unge	14
3.1 Servicelovens regler om iværksættelse af foranstaltninger over for børn og unge	14
3.2 Ombudsmandens bemærkninger til Guldborgsund Kommunes anvendelse af "mindsteindgrebsprincippet"	16
4. Valg af anbringelsessted	17
4.1 Servicelovens regler om valg af anbringelsessted	17
4.2 Forarbejdsbemærkninger vedrørende inddragelse af økonomiske hensyn i anbringelsessager	19
4.2.1 Inddragelse af økonomiske hensyn generelt på servicelovens område	19
4.2.2 Inddragelse af økonomiske hensyn i anbringelsessager	21
4.3 Ombudsmandens bemærkninger vedrørende inddragelse af økonomiske hensyn ved valg af anbringelsessted	22
5. Ophør af foranstaltninger og ændring af anbringelsessted	23
5.1 Servicelovens regler om ophør af en foranstaltning	23
5.2 Servicelovens regler om ændring af anbringelsessted	23
5.3 Ombudsmandens bemærkninger om hjemmelen til at træffe afgørelse om hjemgivelse af børn og unge eller ændring af et barn eller en ungs anbringelsessted	24
6. Servicelovens regler om videreført anbringelse	26
7. Konklusion	29

Dok.nr. 13/05229-11/CLA

REDEGØRELSE

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund og konklusion

Den 20. november 2013 modtog jeg en anonym henvendelse om Guldborgsund Kommunes planlagte tiltag på området for anbragte børn. Det fremgik af henvendelsen, at Guldborgsund Kommune som led i en sparerunde ønskede at begrænse antallet af anbringelser og særlige indsatser.

Det materiale, jeg modtog, bestod bl.a. af et notat og en powerpoint-præsentation.

Det fremgik heraf, at de enkelte sagsbehandlere først skulle gennemgå alle deres anbringelsessager og inddele dem i tre kategorier – A, B og C. Sagsbehandlerne skulle derefter kontakte de anbringelsessteder, hvor der var anbragt børn, med henblik på at få nedsat anbringelsesomkostningerne med 10-15 % af den nuværende pris. Var det ikke muligt, skulle der findes et billigere tilbud – hvis det ikke var muligt at hjemtage barnet til kommunen.

Det fremgik også af materialet, at formålet med processen var at hjemtage eller forkorte anbringelsen for 30 % af børnene i kategori A samt hjemtage 30-40 % af de anbragte børn i kategori C.

I materialet blev der udelukkede fokuseret på udgifterne ved anbringelserne og målet om at nedbringe disse udgifter. Materialet indeholdt derimod ingen beskrivelse af den retlige ramme – dvs. de materielle og processuelle regler – for de afgørelser, som kommunens sagsbehandlere skulle træffe i forbindelse med processen.

På baggrund af en gennemgang af den anonyme henvendelse besluttede jeg at rejse en sag over for Guldborgsund Kommune i medfør af ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Jeg bad kommunen om mere detaljeret at redegøre for, hvilke typer af sager der ville skulle kategoriseres som henholdsvis A-, B- og C-sager, samt redegøre for, hvorledes kommunen ville sikre sig, at gældende regler og retningslinjer blev overholdt i den planlagte proces.

I en udtalelse af 16. december 2013 oplyste Guldborgsund Kommune bl.a., at kategori A-sager omfattede anbringelser, hvor barnets behov nødvendiggjorde en særlig kvalificeret indsats på et opholdssted eller en døgninstitution, f.eks. i form af behandling ved en psykolog eller en psykiater kombineret med intensiv socialpædagogisk støtte.

Kategori B-sager omfattede børn, der var anbragt på et opholdssted, og hvor der ikke blev ydet en særskilt indsats ud over den omsorg, personlige støtte

REDEGØRELSE

og socialpædagogiske rådgivning og behandling, som var en del af enhver anbringelse.

Kategori C-sager omfattede børn anbragt i en plejefamilie, en kommunal plejefamilie eller en netværksplejefamilie.

Kommunen skrev endvidere, at de procentsatser, som var beskrevet ud for de enkelte kategorier, skulle ses som et udtryk for ikke-bindende målsætninger, hvis opfyldelse ville afhænge af udfaldet af de socialfaglige vurderinger og afgørelser i de enkelte sager.

Dele af den anonyme henvendelse kan læses i afsnittet "sagsfremstilling" på s. 32 ff., hvor også mit brev af 25. november 2013 til Guldborgsund Kommune og kommunens udtalelse af 16. december 2013 er gengivet.

På s. 29 ff. fremgår den konklusion, som min gennemgang af sagen har givet anledning til. Jeg har konkluderet følgende:

Det materiale, som jeg har modtaget om Guldborgsund Kommunes igangværende "revisitationsproces", efterlader det indtryk, at selve processen er blevet iværksat alene med henblik på at finde bespareelsesmuligheder.

Det bekymrer mig således, at det materiale, som jeg har modtaget fra Guldborgsund Kommune, ikke indeholder nogen beskrivelse af den retlige ramme, dvs. de materielle og processuelle regler, der gælder i forbindelse med f.eks. ophør af foranstaltninger og ændring af anbringelsessted. De overordnede principper og hensyn, der ifølge lovgivningen skal inddrages i sager om anbragte børn – f.eks. hensynet til barnets tarv, kontinuitet i anbringelsen og egnethed af iværksatte foranstaltninger – er ikke nævnt noget sted.

Derudover mener jeg ikke, at Guldborgsund Kommunes såkaldte "mindsteindgrebsprincip" svarer til den retstilstand, som serviceloven lægger op til.

Uanset at det i Guldborgsund Kommunes udtalelse understreges, at det i den videre udmøntning af processen ikke er intentionen at tilsidesætte gældende ret, giver den manglende beskrivelse af den retlige ramme, som revisitationsprocessen skal foregå under, mig samlet set anledning til alvorlig bekymring for, om de allermost udsatte børns retssikkerhed vil komme under pres i processen.

Udover det, der er anført ovenfor, hænger dette også sammen med, at forældre til tvangsanbragte børn efter mit indtryk som oftest ønsker deres børn hjemgivet – uanset om det ud fra en fagkyndig vurdering vil være i overensstemmelse med barnets tarv eller ej. På tilsvarende måde er det mit indtryk, at forældre til frivilligt anbragte børn også ofte vil være indforstået med at få de-

REDEGØRELSE

res børn hjemgivet. Forældrene vil derfor normalt ikke klage over en afgørelse om hjemgivelse af deres børn.

I langt de fleste tilfælde vil et anbragt barn heller ikke klage over at blive hjemgivet til sine forældre – igen uanset om det ud fra en fagkyndig vurdering vil være i overensstemmelse med barnets tarv eller ej. Er der tale om børn under 12 år, vil barnet/den unge i øvrigt slet ikke være klageberettiget i forhold til en afgørelse om hjemgivelse.

Det indebærer, at selvom en kommunes afgørelse om hjemgivelse måtte være i strid med barnets tarv, vil en hjemgivelse ikke nødvendigvis blive forhindret, eftersom der ikke vil være nogen, der indbringer sagen for klageinstanser.

Jeg har i dag bedt Guldborgsund Kommune om at genoverveje såvel fremgangsmåden som principperne i den 7-trinsproces, der udgør rammen for kommunens planlagte besparelser på anbringelsesområdet. Jeg har endvidere bedt Guldborgsund Kommune om at underrette mig om, hvad kommunen foretager sig i anledning af min redegørelse.

Da jeg som nævnt er alvorligt bekymret for, om de allermest udsatte børns retssikkerhed vil komme under pres i forbindelse med den igangværende proces og udmøntningen af de planlagte besparelser på anbringelsesområdet i Guldborgsund Kommune, har jeg i dag sendt et eksemplar af min redegørelse til Ankestyrelsen og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, der er de statslige myndigheder, som anbringelse af børn uden for hjemmet hører under. Jeg har endvidere sendt et eksemplar af redegørelsen til Folketingets Socialudvalg og Folketingets Retsudvalg til orientering.

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

2. Formålet med at yde særlig støtte til børn og unge

2.1 Formålsbestemmelsen i servicelovens kapitel 11

Formålet med servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge fremgår af servicelovens § 46 (lovbekendtgørelse nr. 254 af 20. marts 2014), der har følgende ordlyd:

”§ 46. 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

REDEGØRELSE

deres jævnaldrende. Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste og skal have til formål at

- 1) sikre kontinuitet i opvæksten og et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile relationer til voksne, bl.a. ved at understøtte barnets eller den unges familiemæssige relationer og øvrige netværk,
- 2) sikre barnets eller den unges muligheder for personlig udvikling og opbygning af kompetencer til at indgå i sociale relationer og netværk,
- 3) understøtte barnets eller den unges skolegang og mulighed for at gennemføre en uddannelse,
- 4) fremme barnets eller den unges sundhed og trivsel og
- 5) forberede barnet eller den unge til et selvstændigt voksenliv

Stk. 2. Støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Støtten skal i hvert enkelt tilfælde tilrettelægges på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges og familiens forhold.

Stk. 3. Støtten skal bygge på barnets eller den unges egne ressourcer, og barnets eller den unges synspunkter skal altid inddrages med passende vægt i overensstemmelse med alder og modenhed. Barnets eller den unges vanskeligheder skal så vidt muligt løses i samarbejde med familien og med dennes medvirken. Hvis dette ikke er muligt, skal foranstaltningens baggrund, formål og indhold tydeliggøres for forældremyndighedsindehaveren og for barnet eller den unge."

Bestemmelsen fik sin nuværende udformning i forbindelse med Barnets Reform. I forarbejderne til Barnets Reform er der bl.a. anført følgende om bestemmelsen i de almindelige bemærkninger (jf. forslaget til lov nr. 628 af 11. juni 2010, lovforslag nr. L 178 af 24. marts 2010 til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform), Folketingstidende 2009-10, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1-3):

"1. Indledning

I forbindelse med satspuljeaftalen for 2010 blev der indgået politisk aftale om Barnets Reform. Med satspuljeaftalen for 2009 tog satspuljepartierne første skridt i Barnets Reform ved at aftale ændringer i lov om social service, der skulle styrke kontinuiteten i anbragte børns opvækst. Aftalen blev udmøntet med lovforslag nr. 114 (folketingssamlingen 2008-09), der blev vedtaget som lov nr. 318 af 28. april 2009, som trådte i kraft den 1. juli 2009. Ændringerne har til formål at skabe bedre kontinuitet for anbragte børn og unge ved at understøtte, at anbragte børn og unge kom-

REDEGØRELSE

mer til at opleve færre genanbringelser, skift, flytninger og brud i deres tilværelse. (...)

Barnets Reform ligger desuden i forlængelse af anbringelsesreformen, fremsat som lovforslag nr. L 8 (folketingssamlingen 2004-05), der blev vedtaget som lov nr. 1442 af 22. december 2004, som trådte i kraft den 1. januar 2006. Anbringelsesreformen satte bl.a. fokus på vigtigheden af en grundig udredning af barnets problemer og af, at der er en handleplan for indsatsen. Formålet med reformen var, at anbragte børn og unge skal have samme muligheder som andre børn og unge for uddannelse, arbejde og familieliv. Det afgørende pejlemærke for reformen var, at indsatsen skal ske til gavn for barnets bedste, og det blev understreget som et centralt princip, at indsatsen altid skal tilpasses det enkelte barn og den enkelte families behov.

...

2. Formål og principper

...

Det er målsætningen med reformen at understøtte udsatte børn og unges muligheder for at trives og få et godt liv, herunder at udvikle og opretholde deres personlige og faglige kompetencer samt deres sundhed og forberedelse til et godt selvstændigt voksenliv. Det er målet, at flere udsatte børn og unge gennemfører en ungdomsuddannelse, at flere oplever stabilitet i indsatsen og i deres kontakt med voksne, og at de dermed rustes til at opbygge sociale relationer, deltage i fritids- og kulturliv mv. Det er også et mål, at udsatte børn og unges helbred og sundhed forbedres, og at de i mindre udstrækning får problemer med misbrug, fejlnæring eller lign. Endelig har reformen et mål om, at udsatte børn og unges problemer opfanges tidligt, så alvoren af deres problemer mindskes ved, at man sætter ind tidligere i forløbet.

For at nå målene sættes der ind på en række områder. Mulighederne for tidlig indsats forbedres, børn og unges rettigheder styrkes og det præciseres, at indsatsen altid skal tilrettelægges ud fra en vurdering af barnets eller den unges behov. Der er flere initiativer, som skal understøtte udsatte børn og unges sociale relationer og kvaliteten af indsatsen både i forvaltningen og i behandlingstilbuddene. Endvidere understreges det med reformen, at indsatsen over for den enkelte altid skal tilrettelægges med et klart formål, der tager afsæt i barnets eller den unges behov. Kontinuitet i indsatsen understøttes endvidere af et forslag om bedre samarbejds muligheder mellem myndigheder og nye tiltag om støtte til de 18-22 årige i form af efterværn.

REDEGØRELSE

Det er et centralt princip i reformen, at alle børn skal have mulighed for nære og omsorgsfulde relationer. I de tilfælde, hvor forældrene ikke kan tilbyde dette, må der gives barnet en støtte, som sikrer, at barnet på anden vis vokser op i et trygt omsorgsmiljø. Der skal altid tages højde for, at barnet eller den unge samtidig får den specialiserede behandling, der er behov for.

Et andet centralt princip er, at barnets bedste altid skal være i centrum for indsatsen, og at indsatsen altid skal målrettes barnets udvikling og trivsel. I de tilfælde, hvor der er en modsætning mellem f.eks. barnets og forældrenes interesser, skal det sikres, at det er barnets behov, der er i centrum. I langt de fleste tilfælde vil det dog være til barnets bedste, at støtten gives med udgangspunkt i et tæt samarbejde med forældrene, herunder at forældrene får hjælp til at bakke op om barnets opvækst.

Endeligt har det været afgørende at rette fokus på kvaliteten i den indsats, der gives. Det er ikke tilstrækkeligt, at der træffes de rette afgørelser om børnene. Det er helt afgørende, at den støtte, der iværksættes, er af en sådan kvalitet, at barnet eller den unge udvikler sig og får opfyldt sine behov for nære, stabile relationer til voksne, opbygning af sociale relationer og netværk, skolegang, sundhed, trivsel og forberedelse til et selvstændigt voksenliv.

...

3. Lovforslagets indhold

3.1 Tryghed i opvæksten

3.1.1 Formålet med indsatsen

...

3.1.1.3 Den foreslåede ordning

Det foreslås at præcisere den gældende formålsbestemmelse for indsatsen over for børn og unge med særlig støtte. Forslaget viderefører delvist indholdet i den gældende § 46, dog fremhæves en række opmærksomhedspunkter, som er centrale forhold i barnets udvikling og som derfor bør være i fokus for indsatsen. Opmærksomhedspunkterne retter fokus på følgende forhold som opvækstvilkår og nære, kontinuerlige omsorgsrelationer, personlig udfoldelse, skolegang, sundhed og forberedelse til voksenlivet.

REDEGØRELSE

Formålsbestemmelsen lægger en overordnet ramme for lovens øvrige bestemmelser vedrørende særlig støtte til børn og unge, som skal fortolkes i lyset af lovens formål. Endvidere vil børn, unge og familier kunne henvise til bestemmelsen, når de modtager hjælp efter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge, eller hvis de klager over kommunernes afgørelser herefter. Bestemmelsens enkelte formål er liggestillede, og skal tilsammen danne en fælles ramme for indsatsen og være fokuspunkter for kommunernes tilrettelæggelse af indsatsen. De fem punkter afspejler de forhold, som efter serviceloven skal indgå, når der iværksættes en undersøgelse af barnets forhold efter den børnefaglige undersøgelse efter § 50. Disse forhold skal også indgå i handleplanerne, samt i godkendelse af og tilsyn med døgntilbud og opholdssteder. Med bestemmelsen understreges det dermed, at der skal være sammenhæng i indsatsen over for det enkelte barn eller den unge og dennes familie, og at den kommunale myndighed i hver enkelt del af indsatsen nøje skal holde sig for øje, om de forskellige dele hænger sammen, og om de tilsammen sigter mod at opfylde det ønskede formål.

Formålet med ændringen er at signalere vigtigheden af, at indsatsen over for udsatte børn og unge iværksættes med et klart formål for øje, og at kommunen særligt skal fokusere på centrale forhold som opvækstvilkår og nære, kontinuerlige omsorgsrelationer, personlig udfoldelse, skolegang, sundhed og forberedelse til voksenlivet, således at barnet eller den unge kan udvikle sig inden for hvert af disse centrale områder.

...

I lovforslagets specielle bemærkninger er der bl.a. anført følgende til § 1, nr. 5:

"Forslaget til en ny formulering af formålsbestemmelse i lovens § 46 har til formål at præcisere bestemmelsens indhold. Der er tale om en delvis videreførelse af indholdet i den gældende formålsbestemmelse, jf. § 46. Dog er der som noget nyt formuleret fem konkrete formål i stk. 1, som støtten skal sigte mod. De fem formål går i høj grad igen i de 6 punkter, som skal undersøges i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse efter lovens § 50.

Det præciseres i stk. 1, nr. 1, at barnet eller den unge så vidt muligt skal sikres kontinuitet i opvæksten og vokse op i et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile omsorgsrelationer. Det skal så vidt muligt sikres, at barnet eller den unge indgår i en sammenhæng, hvor der kan skabes stabil og god voksenkontakt med så få brudte anbringelsesforløb som muligt. Det er i den forbindelse centralt, at de familiemæssige relationer understøttes under hensyn til, hvad der er barnets bedste, og at barnet

REDEGØRELSE

eller den unge så vidt muligt bevarer et stabilt netværk i et eventuelt anbringelsesforløb.

Det følger af stk. 1, nr. 2, at støtten til det enkelte barn eller unge skal tilrettelægges, så der tages højde for, at barnets eller den unges mulighed for personlig udvikling og opbygning af sociale relationer sikres. Det understreges dermed, at barnet eller den unge kan have behov for hjælp til at udvikle personlige og sociale kompetencer, f.eks. ved at få støtte til at opretholde venskaber og indgå i forskellige sociale netværk, fritidsaktiviteter mv.

Støtten skal efter stk. 1, nr. 3, tilrettelægges, så den understøtter barnets eller den unges skolegang og integration i uddannelsessystemet. I forlængelse af nr. 2 skal støtten altså også omfatte hensynet til udviklingen af barnets eller den unges faglige kompetencer, så barnet eller den unge så vidt muligt kan få en uddannelse og senere hen et arbejde. Det er med udgangspunkt heri vigtigt, at indsatsen fokuserer på, hvordan barnet eller den unge kan få en 'god skolegang'. Med 'understøtte' menes således at sikre, at barnet eller den unges skolefremmøde er stabilt, sikre lektiehjælp og generelt hjælpe barnet eller den unge til en god skolegang både socialt og fagligt. Endvidere er det vigtigt at undgå, at barnet – f.eks. pga. af nyt anbringelsessted eller lignende – har lange perioder, hvor det af forskellige årsager ikke går i skole.

...”

I vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 3 til serviceloven) er der i pkt. 13-14 anført følgende om servicelovens § 46:

”13. I servicelovens § 46, stk. 1, understreges det, at kommunens opgave over for den gruppe af børn og unge, herunder også børn og unge med funktionsnedsættelse, og deres familier, som har behov for særlig støtte, er at forsøge at sikre disse børns og unges opvækstvilkår, så de kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste. Begrebet 'barnets bedste' er et af de vigtige principper i FN's konvention om barnets rettigheder. Ved anvendelsen af bestemmelserne om særlig støtte skal der således lægges afgørende vægt på, at støtten ydes ud fra barnets eller den unges bedste. Hvis der er konflikt mellem forældrenes interesser og hensynet til barnets bedste, skal der lægges afgørende vægt på, at støtten ydes ud fra barnets eller den unges bedste. Hensynet til hvad der er bedst for barnet eller den unge, vejer altså tungest. I denne sammenhæng skal der lægges vægt på, at barnet eller den unge får en stabil og

REDEGØRELSE

god voksenkontakt og kontinuitet i opvæksten. Det er i denne forbindelse vigtigt ikke at se barnet eller den unge som en adskilt del af familien, da hele barnets eller den unges situation skal vurderes, herunder bl.a. forholdene i familien og det nære miljø. Det er også vigtigt at se barnets eller den unges situation i et langsigtet perspektiv.

Formålsbestemmelsen lægger en overordnet ramme for lovens øvrige bestemmelser vedrørende særlig støtte til børn og unge, som skal fortolkes i lyset af lovens formål. I § 46, stk. 1, nr. 1-5 fremhæves en række opmærksomhedspunkter, som er centrale forhold i barnets udvikling og som skal være i fokus for indsatsen. Opmærksomhedspunkterne retter fokus på følgende forhold: Opvækstvilkår og nære, kontinuerlige omsorgsrelationer, personlig udfoldelse, skolegang, sundhed og forberedelse til voksenlivet. De enkelte formål er ligestillede, og skal tilsammen danne en fælles ramme for indsatsen og være fokuspunkter for kommunalbestyrelsernes tilrettelæggelse af indsatsen. De fem punkter afspejler de forhold, som efter serviceloven skal indgå, når der iværksættes en undersøgelse af barnets forhold efter den børnefaglige undersøgelse efter § 50. Disse forhold skal også indgå i handleplanerne, samt i godkendelse af og tilsyn med døgntilbud og opholdssteder. Med bestemmelsen understreges det dermed, at der skal være sammenhæng i indsatsen over for det enkelte barn eller den unge og dennes familie. Kommunalbestyrelsen skal i hver enkelt del af indsatsen holde sig for øje, om de forskellige dele hænger sammen, og om de tilsammen sigter mod at opfylde det ønskede formål.

14. Det præciseres i § 46, stk. 1, nr. 1, at barnet eller den unge så vidt muligt skal sikres kontinuitet i opvæksten og mulighed for at vokse op i et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile omsorgsrelationer. Det er i den forbindelse centralt, at de familiemæssige relationer understøttes under hensyn til, hvad der er barnets bedste, og at barnet eller den unge så vidt muligt bevarer et stabilt netværk i et eventuelt anbringelsesforløb. Der skal altså lægges vægt på at give barnet eller den unge en stabil og god voksenkontakt. Det er vigtigt at den nødvendige kontinuitet i opvækstforløbet sikres, fordi brud i opvæksten, f.eks. gennem gentagne anbringelser, er en af de faktorer, der meget stærkt kan påvirke barnets eller den unges udviklingsbetingelser i negativ retning.

...”

REDEGØRELSE

2.2 FN's Børnekonvention

At støtte til børn og unge skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste, følger også af art. 3 i FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen). Ifølge børnekonventionens art. 3, stk. 1, skal offentlige myndigheder lade barnets tarv komme i første række ved alle foranstaltninger vedrørende børn.

FN's Børnekomite, som overvåger landenes overholdelse af børnekonventionen, har udarbejdet en række generelle bemærkninger ("General Comments") til konventionens bestemmelser. De generelle bemærkninger indeholder vejledning om anvendelsen af konventionen og er udtryk for FN's Børnekomites fortolkning af konventionen og komiteens opfattelse af retstilstanden på området.

I 2013 offentliggjorde FN's Børnekomite generelle bemærkninger til børnekonventionens art. 3, stk. 1 (General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para.1)). I de generelle bemærkninger anføres der bl.a. følgende i indledningen (afsnit I., A., 6.):

"6. The Committee underlines that the child's best interests is a threefold concept:

(a) A substantive right: The right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration when different interests are being considered in order to reach a decision on the issue at stake, and the guarantee that this right will be implemented whenever a decision is to be made concerning a child, a group of identified or unidentified children or children in general. Article 3, paragraph 1, creates an intrinsic obligation for States, is directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court.

(b) A fundamental, interpretative legal principle: If a legal provision is open to more than one interpretation, the interpretation which most effectively serves the child's best interests should be chosen. The rights enshrined in the Convention and its Optional Protocols provide the framework for interpretation.

(c) A rule of procedure: Whenever a decision is to be made that will affect a specific child, an identified group of children or children in general, the decision-making process must include an evaluation of the possible impact (positive or negative) of the decision on the child or children concerned. Assessing and determining the best interests of the child require procedural guarantees. Furthermore, the justification of a

REDEGØRELSE

decision must show that the right has been explicitly taken into account. In this regard, States parties shall explain how the right has been respected in the decision, that is, what has been considered to be in the child's best interests; what criteria it is based on; and how the child's interests have been weighed against other considerations, be they broad issues of policy or individual cases."

I afsnit IV., A., 3. og 4., anføres der følgende:

"3. 'The best interests of the child'

32. The concept of the child's best interests is complex and its content must be determined on a case-by-case basis. It is through the interpretation and implementation of article 3, paragraph 1, in line with the other provisions of the Convention, that the legislator, judge, administrative, social or educational authority will be able to clarify the concept and make concrete use thereof. Accordingly, the concept of the child's best interests is flexible and adaptable. It should be adjusted and defined on an individual basis, according to the specific situation of the child or children concerned, taking into consideration their personal context, situation and needs. For individual decisions, the child's best interests must be assessed and determined in light of the specific circumstances of the particular child. For collective decisions – such as by the legislator –, the best interests of children in general must be assessed and determined in light of the circumstances of the particular group and/or children in general. In both cases, assessment and determination should be carried out with full respect for the rights contained in the Convention and its Optional Protocols.

33. The child's best interests shall be applied to all matters concerning the child or children, and taken into account to resolve any possible conflicts among the rights enshrined in the Convention or other human rights treaties. Attention must be placed on identifying possible solutions which are in the child's best interests. This implies that States are under the obligation to clarify the best interests of all children, including those in vulnerable situations, when adopting implementation measures.

...

4. 'Shall be a primary consideration'

36. The best interests of a child shall be a primary consideration in the adoption of all measures of implementation. The words 'shall be' place a strong legal obligation on States and mean that States may not exercise discretion as to whether children's best interests are to be assessed and

REDEGØRELSE

ascribed the proper weight as a primary consideration in any action undertaken.

37. The expression 'primary consideration' means that the child's best interests may not be considered on the same level as all other considerations. This strong position is justified by the special situation of the child: dependency, maturity, legal status and, often, voicelessness. Children have less possibility than adults to make a strong case for their own interests and those involved in decisions affecting them must be explicitly aware of their interests. If the interests of children are not highlighted, they tend to be overlooked.

38. In respect of adoption (art. 21), the right of best interests is further strengthened; it is not simply to be 'a *primary* consideration' but '*the paramount* consideration'. Indeed, the best interests of the child are to be the determining factor when taking a decision on adoption, but also on other issues.

39. However, since article 3, paragraph 1, covers a wide range of situations, the Committee recognizes the need for a degree of flexibility in its application. The best interests of the child – once assessed and determined – might conflict with other interests or rights (e.g. of other children, the public, parents, etc.). Potential conflicts between the best interests of a child, considered individually, and those of a group of children or children in general have to be resolved on a case-by-case basis, carefully balancing the interests of all parties and finding a suitable compromise. The same must be done if the rights of other persons are in conflict with the child's best interests. If harmonization is not possible, authorities and decision-makers will have to analyse and weigh the rights of all those concerned, bearing in mind that the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration means that the child's interests have high priority and not just one of several considerations. Therefore, a larger weight must be attached to what serves the child best.

40. Viewing the best interests of the child as 'primary' requires a consciousness about the place that children's interests must occupy in all actions and a willingness to give priority to those interests in all circumstances, but especially when an action has an undeniable impact on the children concerned."

REDEGØRELSE

3. Iværksættelse af foranstaltninger over for børn og unge

3.1 Servicelovens regler om iværksættelse af foranstaltninger over for børn og unge

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

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

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

Ifølge servicelovens § 52, stk. 1, 3. og 4. pkt., træffes en afgørelse om anbringelse efter § 52, stk. 3, nr. 7, med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Ønsker forældrene og den unge ikke at give samtykke til, at barnet/den unge anbringes uden for hjemmet, kan børn og unge-udvalget i medfør af servicelovens § 58 træffe afgørelse om, at barnet/den unge skal anbringes uden for hjemmet uden samtykke – forudsat at betingelserne herfor er opfyldt. Det er i den forbindelse et krav, at der er en begrundet formodning om, at problemerne ikke kan løses under barnets eller den unges fortsatte ophold i hjemmet.

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

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

”Det foreslås at præcisere, at kommunalbestyrelsen skal vælge en foranstaltning, som må forventes at kunne imødekomme barnets behov på tilstrækkelig vis og som må anses som værende mest formålstjenlig for barnets eller den unges tarv. Den nye bestemmelse understreger, at

REDEGØRELSE

kommunen altid skal vælge den foranstaltning, der er nødvendig og tilstrækkelig for at sikre, at barnet eller den unge får den hjælp, der reelt er behov for. Kommunen skal således ikke etablere den mindst indgribende foranstaltning, hvis barnet har behov for et mere omfattende tiltag, da det ikke er hensigtsmæssigt at etablere en foranstaltning, som på lang sigt ikke afhjælper barnet eller den unges problem. Det betyder, at der f.eks. kan iværksættes en anbringelse, hvis dette vurderes bedst at kunne løse barnets problem. Det forvaltningsretlige princip, om at foranstaltningen skal være proportionel med formålet, vil stadig være gældende.

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

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

I lovforslagets specielle bemærkninger er der anført følgende til § 1, nr. 18:

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

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

Samlet set betyder det, at en afgørelse om iværksættelse af en foranstaltning ikke bør være så lidt indgribende, at den ikke er tilstrækkelig til at opnå målet, eller at den senere viser sig ikke at have effekt. Samtidig

REDEGØRELSE

bør det altid sikres, at foranstaltningen ikke er så indgribende, at den har større bivirkninger end fordele for barnet eller den unge. Der er således tale om, at sagsbehandleren i de enkelte tilfælde nøje må overveje balancen imellem disse forvaltningsretlige og faglige hensyn. Forslaget understreger dermed betydningen af, at den valgte foranstaltning træffes på grundlag af en grundig vurdering af barnet eller den unge og familiens situation og konkrete problemer, samt de deraf afledte behov for støtte.”

3.2 Ombudsmandens bemærkninger til Guldborgsund Kommunes anvendelse af ”mindsteindgrebsprincippet”

Det fremgår af det materiale, jeg har modtaget, at Guldborgsund Kommune vil indføre ”mindsteindgrebsprincippet” i arbejdet med anbringelser. Jeg går ud fra, at kommunen vil anvende ”mindsteindgrebsprincippet” i både eksisterende og kommende anbringelsessager.

Materialet indeholder ikke en beskrivelse af, hvad der mere præcist menes med ”mindsteindgrebsprincippet”. Men en række udsagn i notatet indikerer, at der ved indførelsen af ”mindsteindgrebsprincippet” vil blive fokuseret på, at foranstaltninger gøres så begrænsede som muligt og så billige som muligt, og at ”mindsteindgrebsprincippet” dermed hovedsageligt er et økonomisk kriterium.

Det anføres f.eks. i notatet, at der ikke er ”dokumentation for, at en dyr anbringelse, er bedre end en billig. Samt mange støtte og vejledningstimer, er bedre end få timer”. Det anføres endvidere, at alle anbringelsessager skal inddeles i tre kategorier med hver deres økonomiske bevillingsramme ”for at sikre, at det billigste tilbud og kun det nødvendige antal timer benyttes”.

Som anført ovenfor fremgår det af forarbejderne til servicelovens § 52, stk. 1, 2. pkt., at den foranstaltning, der træffes afgørelse om, altid skal være egnet til at løse det formål, den skal opfylde, og at det betyder, at en foranstaltning ikke bør være så lidt indgribende, at den ikke er tilstrækkelig til at opnå målet, eller at den senere viser sig ikke at have effekt.

Dette egnethedskriterium er ikke nævnt i notatet, og jeg mener derfor ikke, at kommunens såkaldte ”mindsteindgrebsprincip” svarer til den retstilstand, som serviceloven lægger op til.

REDEGØRELSE

4. Valg af anbringelsessted

4.1 Servicelovens regler om valg af anbringelsessted

Reglerne om valg af anbringelsessted til børn og unge findes i servicelovens § 68 b. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 68 b. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om valg af konkret anbringelsessted i overensstemmelse med handleplanen, jf. § 140. Samtidig med valg af anbringelsessted skal der tages stilling til barnets eller den unges skolegang. Er anbringelsesstedet beliggende i en anden kommune end barnets eller den unges opholdskommune, har opholdskommunen pligt til at underrette den stedlige kommune forud for anbringelsen.

Stk. 2. Ved valg af anbringelsessted skal kommunen vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov. Kommunen skal lægge vægt på anbringelsesstedets mulighed for at tilbyde nære og stabile voksenrelationer og herunder vurdere, om en anbringelse i en plejefamilie, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-3, er mest hensigtsmæssig.

Stk. 3. Hvis barnet eller den unge har søskende, der er anbragt uden for hjemmet, skal kommunalbestyrelsen vælge samme anbringelsessted, medmindre de øvrige søskendes eller barnets eller den unges behov eller andre væsentlige forhold taler imod dette.

Stk. 4. (...)”

I forarbejderne til bestemmelsen er der bl.a. anført følgende (jf. forslaget til lov nr. 628 af 11. juni 2010, lovforslag nr. L 178 af 24. marts 2010 til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform), Folketingstidende 2009-10, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 45):

”Stk. 1 er en videreførelse af den gældende § 69, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om valg af konkret anbringelsessted, tage stilling til barnets eller den unge skolegang samt underrette den stedlige kommunalbestyrelse, hvis anbringelsesstedet er beliggende i en anden kommune. Der er således ikke tiltænkt nogen indholdsmæssige ændringer.

Som noget nyt rummer stk. 2 en udvidelse af de hensyn, som kommunalbestyrelsen skal inddrage i forbindelse med valg af anbringelsessted.

REDEGØRELSE

Med bestemmelsen understreges, at kommunen ved valg af anbringelsessted altid at vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov. I den forbindelse skal kommunen vurdere anbringelsesstedets mulighed for at tilbyde nære og stabile omsorgsrelationer. Det understreges desuden, at børn og unge skal anbringes i en plejefamilie, hvis det konkret er hensigtsmæssigt af hensyn til barnets eller den unges behov. Brugen af ordet 'plejefamilie' dækker med henvisningen til § 66, nr. 1-3 både over plejefamilier, netværksplejefamilier og kommunale plejefamilier, jf. bemærkningerne til forslagets § 1, nr. 40.

Bestemmelsen ændrer således ikke ved, at kommunalbestyrelsen ved valg af konkret anbringelsessted altid skal vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov. Forslagets fokus på en plejefamilie som anbringelsessted skal derfor ikke ses som modsætning til, at den særlige støtte skal gives med udgangspunkt i barnets behov og på et veldokumenteret grundlag, jf. lovens §§ 50 og 140. Den ændrede bestemmelse har således til formål at præcisere, at børn og unges behov for et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og kontinuerlige relationer til voksne, jf. forslaget til ny § 46, jf. forslagets § 1, nr. 5, skal tillægges vægt også i forbindelse med valg af anbringelsessted. Bestemmelsen har til hensigt at sikre, at alle børn bliver anbragt hos en plejefamilie i de tilfælde, hvor det vurderes at være mest hensigtsmæssigt at give dem mulighed for at profitere af de mere familiære rammer, som denne anbringelsesform indebærer. Bestemmelsen betyder således, at det i hvert enkelt tilfælde konkret skal overvejes, om det vil være mest hensigtsmæssigt for barnet at blive anbragt hos en plejefamilie, og at der, hvis det vurderes hensigtsmæssigt, herefter skal vælges en plejefamilieanbringelse.

Det skal i den sammenhæng understreges, at ikke alle børn og unges behov vil kunne varetages bedst i en plejefamilie. Nogle grupper af børn og unge vil have et behandlingsbehov, der tilsiger, at de anbringes i en plejefamilie og modtager den nødvendige støtte og behandling sideløbende hermed efter de støttemuligheder, som § 52, stk. 3, rummer. Anbringelsen i en plejefamilie i sådanne tilfælde skal derfor ses som et supplement til en professionel indsats. F.eks. kan et barn eller en ung være anbragt i en plejefamilie sideløbende med, at det modtager behandling på en specialiseret institution. I andre tilfælde vil barnet derimod have et støttebehov, der tilsiger, at der i stedet må ske anbringelse på en specialiseret døgninstitution eller et opholdssted."

Jeg henviser også til pkt. 563 og 564 i vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 3 til serviceloven).

REDEGØRELSE

4.2 Forarbejdsbemærkninger vedrørende inddragelse af økonomiske hensyn i anbringelsessager

4.2.1 Inddragelse af økonomiske hensyn generelt på servicelovens område
Servicelovens § 1, stk. 3, har følgende ordlyd:

”Stk. 3. Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.”

Bestemmelsens sidste pkt. – at en afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn – blev indsat i § 1, stk. 3, ved lov nr. 596 af 18. juni 2012 (lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område).

I de almindelige bemærkninger til forslaget bag loven er der bl.a. anført følgende (jf. forslaget til lov nr. 596 af 18. juni 2012, lovforslag nr. L 140 af 29. marts 2012 til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Inddragelse af faglige og økonomiske hensyn, fastsættelse af serviceniveauer, refusion for særligt dyre enkeltsager, afregningsfrister og opprioritering af juridisk sagkyndige i de sociale nævn m.v.), Folketingstidende 2011-12, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.1):

”2.1. Inddragelse af faglige og økonomiske hensyn

2.1.1. Gældende ret

Formålsbestemmelsen i lov om social service (serviceloven) § 1 angiver, at formålet med loven er:

- 1) at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer,
- 2) at tilbyde en række almene serviceydelser, der også kan have et forebyggende sigte, og
- 3) at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktions- evne eller særlige sociale problemer.

...

Til grund for en afgørelse efter serviceloven ligger en lang række faglige vurderinger afhængig af den enkelte bestemmelses formulering og indhold, som f.eks. om borgerens fysiske eller psykiske funktionsnedsættel-

REDEGØRELSE

se er betydelig og varig, eller om en konkret type hjælp er egnet til at afhjælpe borgerens konkrete problem.

Når kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse, skal den desuden iagttage de gældende forvaltningsretlige grundsætninger i forhold til, hvilke hensyn og kriterier myndigheden kan og eventuelt skal lægge til grund. Det gælder f.eks. det forvaltningsretlige princip om, at der ikke må ske magtfordrejning, som betyder, at der kan være pligtmæssige hensyn, der skal inddrages, og at der alene må inddrages saglige hensyn. Saglige hensyn er hensyn, der har sammenhæng med formålet med og indholdet i den anvendte bestemmelse. Det betyder i denne sammenhæng, at myndigheden i sin behandling og afgørelse af konkrete sager ikke må forfølge formål, som ikke er relevante for sagen. Visse hensyn/kriterier kan være pligtmæssige, f.eks. skal det i forbindelse med en afgørelse om personlig og praktisk hjælp indgå i vurderingen, om andre medlemmer af husstanden deltager i husarbejdet.

Også forvaltningsretlige principper som lighedsgrundsætningen om, at ensartede tilfælde alt andet lige skal behandles lige, og proportionalitetsprincippet om, at en foranstaltning ikke må være mere indgribende eller byrdefuldt end formålet tilsiger, skal følges.

Endelig har kommunalbestyrelsen en generel forpligtelse til at handle økonomisk ansvarligt. Det betyder, at kommunalbestyrelsen skal inddrage både faglige og økonomiske hensyn, når der skal træffes afgørelse. *Hensynet til kommunernes økonomi kan dog aldrig stå alene, da kommunalbestyrelsens afgørelse skal baseres på en konkret, individuel vurdering af borgerens behov. Kommunalbestyrelsen må derfor aldrig vælge en indsats alene ud fra økonomiske overvejelser* [min fremhævelse]. Den enkelte kommunalbestyrelse kan heller aldrig afvise at hjælpe borgere, der har krav på hjælp efter loven, med henvisning til kommunens økonomi.

2.1.2. Social- og Integrationsministeriets overvejelser

Der er i praksis uklarhed om, i hvilket omfang den enkelte kommunalbestyrelse kan inddrage økonomiske hensyn, når der træffes afgørelse. Mulighederne følger allerede af den gældende retstilstand og grundsætninger. Det er aftalt i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2012 at præcisere de gældende, uskrevne retsgrundsætninger i serviceloven.

REDEGØRELSE

2.1.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås at præcisere, at afgørelser efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn. Det vil sige, at når der er foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov, skal der inddrages både faglige og økonomiske hensyn.

Faglige hensyn skal forstås som de fx behandlingsmæssige, socialfaglige og sundhedsmæssige hensyn, der er relevante i forhold til den konkrete borgers situation og i forhold til den konkrete sag.

Økonomiske hensyn skal forstås som hensyn til, om tilbud efter loven er anskaffet og eller leveret på en økonomisk hensigtsmæssig måde. F.eks. bør kommunen, hvis den skal vælge mellem to tilbud, som er lige egnede til at opfylde borgerens behov, vælge det billigste.

Der er alene tale om en lovfæstelse af gældende ret, (...)"

4.2.2 Inddragelse af økonomiske hensyn i anbringelsessager

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget bag anbringelsesreformen er der anført følgende (jf. forslaget til lov nr. 1442 af 22. december 2004, lovforslag nr. L 8 af 6. oktober 2004 til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreformen), Folketingstidende 2004-05, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2):

"2. Formål og principper

Det er målsætningen med reformen, at de anbragte børn skal have samme muligheder som andre børn for uddannelse, arbejde og familieliv.

En anbringelse uden for hjemmet skal andet og mere end fjerne barnet fra en uacceptabel situation i hjemmet. Anbringelsen skal også bidrage positivt til at hjælpe barnet videre. Det afgørende pejlemærke for reformen er således barnets bedste.

...

Partierne bag reformen er også enige om at præcisere, at kommunerne ikke må tage usaglige økonomiske hensyn ved valg af tilbud til det enkelte barn. Det betyder, at kommunen ikke må tage økonomiske hensyn, som betyder, at der vælges en løsning, som ikke tilgodeser barnets behov. Samtidig er der dog også tale om et område, hvor der årligt anvendes knap 10 mia. kr., hvorfor det er nødvendigt, at der tages saglige økonomiske hensyn.

REDEGØRELSE

Kommunerne skal således være opmærksomme på at få mest muligt for pengene – indsatsen skal være omkostningseffektiv, og der skal være fokus på effektiv tilrettelæggelse af arbejdet, både i forvaltningen og i de sociale tilbud. Reformen ændrer således ikke på kravet til kommunerne om at levere det bedste og billigste tilbud, der imødekommer barnets behov.

Det afgørende grundlag for forbedringer i indsatsen og for at gøre op med usaglige økonomiske hensyn er, at der sker tydelige forbedringer af den kommunale sagsbehandling. Dermed sikres større synlighed og dokumentation af indsatsen – og samtidig strammes kontrollen med kommunerne op.

Endelig er det et centralt princip, at indsatsen altid skal tilpasses det enkelte barn og den enkelte families behov. Lovgivningen dækker således mange forskellige målgrupper med forskellige behov, der skal behandles forskelligt. Konkret betyder dette f.eks., at indsatsen i forhold til børn og unge med væsentlige fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser skal tage hensyn til og indrettes efter de særlige forhold, der gør sig gældende for denne gruppe. Eksempelvis kan det i forhold til denne gruppe være nødvendigt med særlige fremgangsmåder for at sikre inddragelsen af og informationen til børnene.”

4.3 Ombudsmandens bemærkninger vedrørende inddragelse af økonomiske hensyn ved valg af anbringelsessted

Det forhold, at en kommune ved valg af anbringelsessted altid skal vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov, er – som det fremgår af afsnit 4.2.1 og 4.2.2 ovenfor – ikke ensbetydende med, at det i alle tilfælde vil være usagligt at inddrage økonomiske hensyn i anbringelsessager, f.eks. i forbindelse med valg af anbringelsessted.

Ved valget mellem flere lige egnede anbringelsessteder til et barn/en ung – hvad enten der er tale om første gang, der tages stilling, eller der er tale om, at der af hensyn til formålet med anbringelsen skal findes et andet anbringelsessted (se nærmere herom nedenfor under pkt. 5.2) – vil det således være sagligt at lægge vægt på en eventuel prisforskel.

Det vil derimod ikke være i overensstemmelse med servicelovens formål og reglerne om valg af anbringelsessted, hvis en kommune – i stedet for at vurdere, hvilket anbringelsessted der bedst vil kunne imødekomme barnets eller den unges behov – begrænser sin undersøgelse og vurdering til spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om et anbringelsessted/tilbud, som barnet eller den unge overhovedet kan profitere af. Kommunen skal således undersøge og

REDEGØRELSE

vurdere, om anbringelsesstedet er egnet til *bedst* at kunne imødekomme barnets eller den unges behov.

På tilsvarende måde vil det heller ikke være i overensstemmelse med servicelovens regler og formål, hvis en kommune i forbindelse med valg af anbringelsessted til et barn eller en ung udelukkende ser på og vurderer kommunens egne tilbud.

5. Ophør af foranstaltninger og ændring af anbringelsessted

Reglerne om ophør af en foranstaltning og reglerne om ændring af børns og unges anbringelsessted findes i servicelovens §§ 68 og 69.

5.1 Servicelovens regler om ophør af en foranstaltning

Servicelovens bestemmelse om ophør af en foranstaltning, f.eks. en anbringelse uden for hjemmet, har følgende ordlyd:

”§ 68. Foranstaltninger efter § 52, stk. 3, skal ophøre, når formålet er nået, når de ikke længere opfylder deres formål, eller når den unge fylder 18 år, jf. dog §§ 76 og 76 a.”

Ifølge servicelovens § 68, stk. 11, skal kommunen – før et barn eller en ung hjemgives – revidere barnets/den unges handleplan og angive den videre indsats i forbindelse med hjemgivelsen. Det skal ske for at sikre, at børn og unge ikke hjemgives, før der er taget stilling til det videre forløb, og at der er planlagt tiltag, som barnet eller den unge kan komme hjem til. Handleplanen skal så vidt muligt revideres i samarbejde med barnet/den unge og forældremyndighedsindehaveren. Jeg henviser til pkt. 611 i vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 3 til serviceloven).

5.2 Servicelovens regler om ændring af anbringelsessted

Servicelovens bestemmelse om ændring af et barns eller en ungs anbringelsessted har følgende ordlyd:

”§ 69. I det omfang det må anses for nødvendigt under hensynet til formålet med anbringelsen, skal kommunalbestyrelsen på baggrund af det løbende tilsyn med barnet eller den unge på anbringelsesstedet, jf. § 70, stk. 2, og § 148, træffe afgørelse om ændret anbringelsessted, behandling, uddannelse m.v. under opholdet.”

REDEGØRELSE

5.3 Ombudsmandens bemærkninger om hjemmelen til at træffe afgørelse om hjemgivelse af børn og unge eller ændring af et barn eller en ungs anbringelsessted

Som det fremgår af de ovenfor citerede bestemmelser, indeholder serviceloven ikke nogen fakultative eller såkaldte "kan"-bestemmelser om hjemgivelse af børn og unge eller ændring af børn/unges anbringelsessted.

Både servicelovens § 68 og § 69 er såkaldte "skal"-bestemmelser. Dvs. bestemmelser, der forpligter kommunen til at træffe en bestemt afgørelse – henholdsvis ophør af en foranstaltning og ændring af et anbringelsessted – når det konstateres, at betingelserne i bestemmelsen er opfyldt (serviceloven giver dog mulighed for, at en anbringelse i visse tilfælde kan videreføres, selvom betingelserne for anbringelsen ikke længere er opfyldt, jf. afsnit 6 nedenfor).

I både servicelovens § 68 og § 69 er *formålet* med foranstaltningen/anbringelsen det centrale kriterium i forbindelse med en vurdering af, om betingelserne for at anvende bestemmelserne er opfyldt (medmindre der er tale om, at den unge fylder 18 år). Ved ophør af foranstaltninger skal det således vurderes, om formålet med foranstaltningen er nået, eller om foranstaltningen ikke længere opfylder formålet. Ved ændring af anbringelsessted skal det vurderes, om det af hensyn til formålet med anbringelsen er nødvendigt at ændre anbringelsesstedet.

Sådan som bestemmelserne er udformet, er kommunerne ikke overladt et frit skøn i forbindelse med afgørelser om f.eks. hjemgivelse og ændring af anbringelsessted. Skønnet er derimod begrænset til vurderingen af, om de kriterier, der er angivet i bestemmelsen, er opfyldt.

At der ikke er overladt kommunerne et frit skøn i forbindelse med afgørelser om ophør af anbringelser og ændring af anbringelsessted, harmonerer med formålet og principperne bag lov nr. 318 af 28. april 2009 (Lov om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen mv.)).

Jeg henviser til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor der bl.a. er anført følgende (jf. forslaget til lov nr. 318 af 28. april 2009, lovforslag nr. L 116 af 28. januar 2009 til lov om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen), Folketingstidende 2008-09, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1 og 3):

"1. Indledning

(...) Særligt børn og unge, der er anbragt udenfor hjemmet, er en udsat gruppe, som – selvom de ikke længere bor sammen med forældrene un-

REDEGØRELSE

der utilstrækkelige forhold – fortsat har en række særlige behov, som det er vigtigt, at de kommunale myndigheder er opmærksomme på i tilrettelæggelsen af den fortsatte indsats. Et af de helt centrale behov for anbragte børn og unge er behovet for at få stabilitet i deres liv.

Regeringen og satspuljepartierne blev i forbindelse med satspuljeaftalen for 2009 enige om at forbedre de kommunale myndigheders muligheder for at give anbragte børn og unge øget stabilitet og kontinuitet under anbringelsen. (...)

Dette lovforslag udmønter denne del af satspuljeaftalen. Samtidig er lovforslaget første del af et større udspil om en styrket indsats over for udsatte børn og unge og deres forældre, Barnets Reform, som partierne bag forhandlingerne om satspuljen er enige om at drøfte i 2009. Et af de centrale elementer i både dette lovforslag og i Barnets Reform er at sikre et større fokus på hensynet til barnets bedste (barnets tarv) frem for hensynet til forældrene.

...

3.2 Forskning mv.

Forskning viser, at manglende stabilitet og mange genanbringelser blandt andet forringer anbragte børns og unges muligheder for at etablere en stærk tilknytning til deres nærmeste omsorgspersoner. Det forringer deres evner til og muligheder for at indgå i sociale sammenhænge, herunder evnen til at etablere venskaber og netværk. Forskningen viser også, at der er en tæt sammenhæng mellem disse vilkår og børnenes/de unges muligheder for at klare sig i uddannelsessystemet og dermed muligheden for på sigt at blive i stand til at klare sig selv. Samtidig viser forskningen, at mange anbragte børn de facto oplever ustabilitet i deres anbringelser. Resultaterne fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærds undersøgelse 'Anbragte børns udvikling og vilkår' (08:23) fra 2008 viser således, at hvert tiende anbragte barn har været anbragt på mindst 3 forskellige steder, inden de fylder 11 år. Årsagen hertil er blandt andet, at nogle børn og unge hjemgives til forældrene uden tilstrækkelig forberedelse, uden hensyntagen til barnets tilknytning til anbringelsesstedet, og uden at der er sikkerhed for, at forældrene på længere sigt er i stand til at tage vare på barnet eller den unge. Samme forskning viser, at 46 procent af alle hjemgivelser af børn under 11 år efterfølges af en genanbringelse."

Jeg henviser også til de centrale principper bag Barnets Reform, som fremgår af lovforslaget bag reformen, og som er citeret ovenfor under pkt. 2.1 (jf. lovforslag nr. L 178 af 24. marts 2010 til lov om ændring af lov om social service,

REDEGØRELSE

lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform), Folketingstidende 2009-10, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1-3).

Det anførte er ensbetydende med, at der ikke – ud over de tilfælde, der er beskrevet i servicelovens § 68 og § 69 – er hjemmel til at træffe afgørelser om hjemgivelse af børn/unge eller ændring af deres anbringelsessted.

Det følger heraf, at det ikke vil være i overensstemmelse med reglerne i serviceloven, hvis en afgørelse om ophør af en foranstaltning (herunder en anbringelse uden for hjemmet) eller en afgørelse om at ændre et barns eller en ungs anbringelsessted f.eks. hovedsageligt træffes, fordi det nuværende anbringelsessted ikke vil nedsætte anbringelsesprisen med 10-15 % – sådan som materialet om revisitationsprocessen i Guldborgsund Kommune lægger op til.

6. Servicelovens regler om videreført anbringelse

Servicelovens § 68 a indeholder en bestemmelse, der giver mulighed for at opretholde en anbringelse uden for hjemmet, selvom betingelserne i servicelovens § 52, stk. 1, eller § 58, stk. 1, ikke længere er opfyldt.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 68 a. Børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om, at et barn eller en ung, der efter § 52, stk. 3, nr. 7, har været anbragt uden for hjemmet i mindst 3 år, fortsat skal være anbragt uden for hjemmet i en videreført anbringelse, hvis barnet eller den unge har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere og længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet. Afgørelser om videreførelse af en anbringelse efter 1. pkt. skal ikke forelægges for børn og unge-udvalget til fornyet afgørelse efter § 62.

Stk. 2. For et barn eller en ung, der er fyldt 15 år, kan der kun træffes afgørelse om videreførelse af en anbringelse efter stk. 1, hvis barnet eller den unge samtykker i afgørelsen.

Stk. 3. Børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om videreførelse af en anbringelse efter stk. 1, uanset at betingelserne i § 52, stk. 1, eller § 58, stk. 1, ikke længere er opfyldt.

Stk. 4. (...)”

REDEGØRELSE

Bestemmelsen blev indsat i serviceloven ved lov nr. 318 af 28. april 2009. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der bl.a. anført følgende (jf. forslaget til lov nr. 318 af 28. april 2009, lovforslag nr. L 116 af 28. januar 2009 til lov om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen), Folketingstidende 2008-09, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 5):

"5.3 Videreførelse af en anbringelse på grund af barnets eller den unges tilknytning til anbringelsesstedet.

5.3.1 Gældende ret

Som nævnt ovenfor skal et barn eller en ung, der er anbragt med forældrenes samtykke efter de gældende regler, som udgangspunkt hjemgives, hvis forældrene trækker samtykket tilbage. Desuden skal barnet eller den unge hjemgives, når der ikke længere er et anbringelsesgrundlag (dvs. når barnet eller den unge ikke længere har behov for særlig støtte, jf. § 52, stk. 1). Der skal ske hjemgivelse, uanset hvor lang tid barnet eller den unge har været anbragt, medmindre betingelserne for at fastsætte en hjemgivelsesperiode er opfyldt.

Det betyder, at der med de gældende regler ikke er mulighed for at tage tilstrækkeligt hensyn til for eksempel den tilknytning til plejeforældrene, som barnet eller den unge måtte have opbygget over en årrække. Der er således ikke mulighed for at opretholde en anbringelse alene på grund af barnet eller den unges tilknytning til for eksempel plejefamilien. Det kan være et problem særligt i de sager, hvor barnet eller den unge oplever plejefamilien som sin familie og plejefamiliens bolig som sit hjem. En række børn og unge risikerer således at opleve alvorlige brud i deres hverdag med risiko for – endnu engang – at få afbrudte og utrygge opvækstvilkår.

5.3.2 Velfærdsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

For i højere grad at vægte hensynet til barnet og den unge foreslås det derfor at give børn og unge-udvalget mulighed for at træffe afgørelse om at videreføre en anbringelse, selvom der ikke længere er grundlag for en anbringelse med eller uden samtykke. Forslaget gælder børn og unge, der har været anbragt uden for hjemmet i mindst tre år, hvor det vurderes, at barnet eller den unge har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på såvel kort som længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnet eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet.

..."

REDEGØRELSE

I de specielle bemærkninger til § 1, nr. 19, er der anført følgende:

"Det foreslås, at en eksisterende anbringelse skal kunne videreføres, hvis barnet eller den unge har været anbragt i mindst tre år, og efter denne periode har opnået så stærk en tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere såvel som længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnet eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet. Afgørelsen kan træffes, uanset om barnet eller den unge har været anbragt frivillig eller tvangsmæssigt efter hhv. § 52 eller § 58, og uanset om barnet stadig har et støttebehov.

Kommunalbestyrelsen kan indstille til børn og unge-udvalget, at der skal træffes en afgørelse efter den foreslåede bestemmelse, uanset om forældrene anmoder om at få barnet eller den unge hjemgivet. For børn og unge, der har været anbragt mere end 3 år, vil muligheden for at træffe en sådan afgørelse, når som helst under anbringelsen, medvirke til at give børn og unge tryghed i anbringelsen, så de ikke skal være usikre på, om de kan blive boende eller ej, hvis de føler sig tæt knyttet til anbringelsesstedet.

Bestemmelsen forventes fortrinsvist anvendt i forhold til børn og unge, der er anbragt i plejefamilier, men vil også kunne anvendes i forhold til børn og unge, der er anbragt på en døgninstitution eller på et opholdssted. Et barn eller en ung kan således godt have en stærk tilknytning til et opholdssted eller en institution, dels i form af tilknytning til en eller flere pædagoger eller andet personale, dels i forhold til selve stedet og omgivelserne. Det vigtige er, at barnet eller den unge oplever anbringelsesstedet som sit hjem og føler et stærkt tilhørsforhold til stedet og de omsorgspersoner, der er på stedet. Barnet eller den unge kan også være tæt knyttet til andre børn på anbringelsesstedet, skolen, fritidsaktiviteter mv. Barnet eller den unges følelsesmæssige tilknytning til en eller flere personer, er en forudsætning for, men er ikke eneafgørende i forhold til, at kunne træffe afgørelse efter denne bestemmelse.

En afgørelse om anbringelse uden for hjemmet efter denne bestemmelse kan træffes, ikke kun for børn og unge, der har været anbragt på samme anbringelsessted i hele anbringelsesperioden, men også for børn og unge, der har været anbragt på flere anbringelsessteder. Det afgørende er barnets eller den unges tilknytning til det aktuelle anbringelsessted sammenholdt med tilknytningen til forældrene.

Et barn eller en ungs tilknytning til et anbringelsessted kan ikke i almindelighed antages at ophøre, fordi en ansat, som barnet eller den unge er særlig knyttet til for eksempel barnets eller den unges kontaktpædagog, forlader stedet. I vurderingen af barnets eller den unges tilknytning til op-

REDEGØRELSE

holdsstedet eller institutionen bør imidlertid indgå, om det kan forventes, at opholdsstedet eller institutionen har rammer, der sikrer, at der fortsat vil være omsorgspersoner, som vil kunne være en del af barnets eller den unges tilværelse gennem hele anbringelsen. Det er også baggrunden for, at det forventes, at bestemmelsen fortrinsvis anvendes i forhold til børn i plejefamilier, da man her har større sikkerhed for, at de personer, som barnet er tilknyttet, forbliver på anbringelsesstedet hele barndommen igennem.”

En kommune skal altid vurdere, om det må antages at være af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet, hvis barnet/den unge har været anbragt uden for hjemmet i tre år eller mere.

7. Konklusion

Gennem de senere år har der været gennemført en række ændringer af serviceloven. Ændringernes udtrykkelige formål har været at sikre bl.a. kontinuitet i anbringelserne, og at barnets bedste altid skal være i centrum for indsatsen.

Det er naturligvis positivt, at Guldborgsund Kommune – på baggrund af en BDO-analyse fra sommeren 2013, der viste, at der i en større del af kommunens anbringelsessager ikke var udarbejdet de lovpligtige børnefaglige undersøgelser og handleplaner, og at opfølgningen i sagerne var utilstrækkelig – har iværksat tiltag, der skal sikre, at der bliver tilvejebragt et opdateret oplysnings- og opfølgningsgrundlag i de enkelte sager.

Imidlertid efterlader det materiale, som jeg har modtaget om Guldborgsund Kommunes igangværende ”revisitationsproces”, det indtryk, at selve processen er blevet iværksat alene med henblik på at finde besparelsesmuligheder.

Det bekymrer mig således, at det materiale, som jeg har modtaget fra Guldborgsund Kommune, ikke indeholder nogen beskrivelse af den retlige ramme, dvs. de materielle og processuelle regler, der gælder i forbindelse med f.eks. ophør af foranstaltninger og ændring af anbringelsessted. De overordnede principper og hensyn, der ifølge lovgivningen skal inddrages i sager om anbragte børn – f.eks. hensynet til barnets tarv, kontinuitet i anbringelsen og egnethed af iværksatte foranstaltninger – er ikke nævnt noget sted.

Derudover mener jeg ikke, at Guldborgsund Kommunes såkaldte ”mindsteindgrebsprincip” svarer til den retstilstand, som serviceloven lægger op til.

Uanset at det i Guldborgsund Kommunes udtalelse understreges, at det i den videre udmøntning af processen ikke er intentionen at tilsidesætte gældende

REDEGØRELSE

ret, giver den manglende beskrivelse af den retlige ramme, som revisitationsprocessen skal foregå under, mig samlet set anledning til alvorlig bekymring for, om de allermest udsatte børns retssikkerhed vil komme under pres i processen.

Udover det, der er anført ovenfor, hænger det anførte sammen med, at forældre til tvangsanbragte børn efter mit indtryk som oftest ønsker deres børn hjemgivet – uanset om det ud fra en fagkyndig vurdering vil være i overensstemmelse med barnets tarv eller ej. På tilsvarende måde er det mit indtryk, at forældre til frivilligt anbragte børn også ofte vil være indforstået med at få deres børn hjemgivet. Forældrene vil derfor normalt ikke klage over en afgørelse om hjemgivelse af deres børn.

I langt de fleste tilfælde vil et anbragt barn heller ikke klage over at blive hjemgivet til sine forældre – igen uanset om det ud fra en fagkyndig vurdering vil være i overensstemmelse med barnets tarv eller ej. Er der tale om børn under 12 år, vil barnet/den unge i øvrigt slet ikke være klageberettiget i forhold til en afgørelse om hjemgivelse.

Det indebærer, at selvom en kommunes afgørelse om hjemgivelse måtte være i strid med barnets tarv, vil en hjemgivelse ikke nødvendigvis blive forhindret, eftersom der ikke vil være nogen, der indbringer sagen for klageinstanser.

Jeg har i dag bedt Guldborgsund Kommune om – i lyset af det, som jeg har anført ovenfor – at genoverveje såvel fremgangsmåden som principperne i den 7-trinsproces, der udgør rammen for kommunens planlagte besparelser på anbringelsesområdet. Jeg har endvidere bedt Guldborgsund Kommune om at underrette mig om, hvad kommunen foretager sig i anledning af min redegørelse.

Da jeg som nævnt er alvorligt bekymret for, om de allermest udsatte børns retssikkerhed vil komme under pres i forbindelse med den igangværende proces og udmøntningen af de planlagte besparelser på anbringelsesområdet i Guldborgsund Kommune, har jeg i dag sendt et eksemplar af min redegørelse til Ankestyrelsen og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, der er de statslige myndigheder, som anbringelse af børn uden for hjemmet hører under.

REDEGØRELSE

Jeg har endvidere sendt et eksemplar af redegørelsen til Folketingets Socialudvalg og Folketingets Retsudvalg til orientering.



Jørgen Steen Sørensen

REDEGØRELSE

Sagsfremstilling – j.nr. 13/05529

Den 20. november 2013 modtog jeg en anonym henvendelse om Guldborgsund Kommunes planlagte tiltag på området for anbragte børn.

I brevet til mig skrev den anonyme afsender, at Guldborgsund Kommune som led i en sparerunde ønskede at begrænse antallet af anbringelser og særlige indsatser. Brevet var vedlagt kopi af et referat fra et møde den 18. november 2013 i Guldborgsund Kommunes børne- og undervisningsudvalg, en powerpointpræsentation og et notat, der indeholdt en beskrivelse af formål, metode og varighed af de enkelte trin i en 7-trinsproces.

I notatet var der anført følgende:

"Formålet med at gennemfører denne metode i Familieafdelingen, er at skabe det nødvendige økonomiske råderum, til igangsættelse af nye tiltag. Samt nedbringe Familieafdelingens underskud.

Udgangspunktet for denne metode, er medarbejder inddragelse og udnyttelse, af medarbejdernes faglighed i forbindelse med, at indfører Mindsteindgrebsprincippet i arbejdet omkring anbringelserne. Samt inddragelse af erfaringer fra egen afdeling, Socialstyrelsen og andre kommuner. Og den enkelte medarbejdernes forslag og ideer til nye og mindre indgrebene indsatser.

Metoden indeholder x antal trin, der skal igangsættes over de næste 5 måneder, for at sikre det ønskede mål, er det nødvendigt at de enkelte trin følges, og at ingen trin igangsættes, før alle pejlemærker i det enkelte trin er opnået.

Der er trin hvor medarbejder inddragelsen, er større end i andre trin. Dette skyldes at ledelsen skal sikre, at de økonomiske målsætninger bliver opnået. Og afdelingen eller den enkelte medarbejder, skal følge en aftalt plan, imellem medarbejderen og ledelsen.

For at opnå det nødvendige mindre forbrug i Familieafdelingen, skal der være fokus på det økonomiske. Dette således at der skal ske en økonomisk beregning, af den enkeltes kommende indsatser eller anbringelser. Samtidig med at der skal ligge en plan, for hvordan det enkelte barn kan komme hjem, samt hvilke indsatser der skal være klar, når barnet kommer tilbage til familien.

Der er ingen dokumentation for, at en dyr anbringelse, er bedre end en billig. Samt mange støtte og vejlednings timer, er bedre end få timer. Der vi altid være undtagelser for førnævnte, men erfaringer viser, at der er et

REDEGØRELSE

meget lille antal sager, hvor før nævnte ikke er gældende. For at sikre, at det billigste tilbud og kun det nødvendige antal timer benyttes, skal anbringelser inddeles i 3 kategorier, med hver deres egne økonomiske bevillings ramme. Og de forskellige indsatser, der skal ske omkring barnet, når det er hjemme hos familien, skal inddeles i 5 time kategorier.

Metoden skal gerne medvirke til, at der sker en ændret arbejdsgang og arbejdsform, der sikre at der bliver udarbejdet handleplan, opsat mål og at der gennemføres samtaler med børnene. Metoden skulle også gerne vise, hvordan Familieafdelingen bedst kan organisere sig og fastlægge nye hensigtsmæssige arbejdsgange.

Formålet og handlinger i de enkelte 7 trin

Trin 1.

Formålet er at alle anbringelses sager gennemgås og at disse bliver inddelt 3 kategorier (A, B og C). Således at der dannes et overblik, over de forventede økonomiske ressourcer, der kan frigives ved, at bede om at få en opgave løst, til en billigere pris. Hjemtagelse af opgaver, således at opgaven løses, i barnets hjem og nær miljø. Her udover skal skemaet medvirke til, at der kan dannes et samlet billede, for de tilbud der skal skabes i kommunen, i forbindelse med hjemtagelser fra anbringelser uden for hjemmet.

Metode

Den faglige koordinator, Lederen samt konsulenten fra Familieafdelingen udarbejder et skema, der fremlægges for TR og (A), medhenblik på at få skemaet tilpasset til medarbejdernes arbejdspress.

Når skemaet er færdigt bliver dette præsenteret for alle medarbejdere. Og medarbejderne bliver oplært, i brugen af skemaet. Det udarbejdede skema, skal udfyldes på alle anbringelses sager, således at den enkelte sagsbehandler, kan beskrive og redegøre for anbringelsen, med fordele og ulemper ved, at hjemtage den enkelte sag. Forslag til en plan for hjemtagelse eller billiggørelse af sagen.

Det udfyldte skema afleveres til Lederen, der derefter indkalder medarbejderen til, et møde på 1 – 1½ time varighed. Hvor Lederen, den faglige koordinator, konsulenten samt TR gennemgår de udarbejdede skemaer, og der fastlægges en arbejdes strategi, for den enkelte sag samt sagsbehandler. Som medarbejderen, lederen og den faglig koordinator er forpligtet til at følge. Efter endt møde, skal den sidste del af skemaet udfyl-

REDEGØRELSE

des, således at medarbejder og ledelse er enig om, de mål der opnås samt tids perioden for dette.

Kategori A sager, er sager hvor der kræves, en særlig dokumenteret faglig indsats, som f.eks. (B). Den enkelte sagsbehandler, skal komme med et forslag, til en plan og mål med anbringelsen og hjemtagelse af barnet.

Kategori B sager, er sager der ikke, kræver særlig faglig indsats, udover at barnet skal fjernes, fra hjemmet pga. den ene eller anden årsag. På disse sager skal omkostningen nedsættes med 10 til 15 %, eller der skal findes et billigere tilbud, hvis det ikke er muligt, at hjemtage barnet til kommunen.

Kategori C sager, er sager hvor barnet, er anbragt uden for hjemmet pga. der er forældre med misbrug, psykiatriske lidelser, personlighedsforstyrrelser, samt uge møder. Den gruppe skal nedbringes med 30 – 40 %.

Varighed

14 dage. Ledelse, faglig koordinator og konsulent har 2 dage, til udarbejdelse af skemaet. TR og (A) har 1 dag, til at komme med bemærkninger og ønsker. Leder og faglig koordinator fastlægger en tidsplan således, at alle medarbejdere kan have slukket sin telefon og aflyse aftaler m.m. for at få tid til, at koncentrere sig om at udfylde skemaet. Alle medarbejdere indkaldes til et møde, hvor de bliver præsenteret for skemaet og metoden gennemgås. Også planen for hvordan medarbejderne skal arbejde med skemaet fremlægges.

Trin 2

Formålet er at hente, en hurtig økonomisk gevinst, til nedbringelse af underskuddet, samt frigive økonomiske midler, til at igangsætte nye tilbud i Guldborgsund Kommune, til at forbygge anbringelser med, og sikre at de børn der evt. hjemtages, har et tilbud i kommunen de kan profitere af.

Metode

Når den enkelte sagsbehandler, har fået inddelt sine anbringelser, i kategorierne fra A-C, starter sagsbehandleren med, at kontakte de anbringelsessteder, hvor sagsbehandleren har anbragt børn. Dette gøres med henblik på, at få prisen nedsat med 10-15 % af den nuværende pris.

Sagsbehandleren kontakter anbringelsesstedet, medhenblik på en forhandlings samtale. Når samtalen er fundet sted, fremsender sagsbe-

REDEGØRELSE

handleren en mail, med en bekræftelse på den aftale der er indgået, i forbindelse med nedsættelsen af prisen.

Hvis anbringelsesstedet ikke ønsker, at medvirke til nedbringelse af anbringelsesomkostningerne, eller anbringelsesstedet kun ønsker, at nedsætte prisen med under 10 %. Giver sagsbehandleren den faglige koordinator, samt konsulenten besked her om på en mail.

Den faglige koordinator og konsulenten afholder en samtale med sagsbehandleren, dette med henblik på, at få afklaret hvilke forhindringer, medarbejderen har oplevet i forbindelse, med nedsættelsen af anbringelsesomkostningen. I forlængelse af samtalen, tager den faglige koordinator og konsulenten stilling til, om medarbejderen igen tager kontakt til anbringelsesstedet, eller om den faglige koordinator og konsulenten tager over.

Når der er indgået en aftale, om nedbringelse af anbringelsesudgifterne. Fremsendes en mail til lederen og den faglige koordinator, der giver regnskabs medarbejderen besked om den nye aftale, samt det beløb, der fremover skal betales, for den enkelte anbringelse.

Varighed

Opgave løsningen sker umiddelbart efter, den første samtale med en sagsbehandler. Det forventes at sagsbehandleren, senest dagen efter påbegynder, at kontakte anbringelsesstederne. Denne proces forventes, at vare op til 10 arbejdsdage for den enkelte sagsbehandler.

Den faglige koordinator samt konsulenten, skal afvikle samtalen med de sagsbehandlere, der ikke kan få nedbragt anbringelse prisen med 10-15 %, højst 2 dage efter sagsbehandleren, har fremsendt en mail med besked om, at det ikke er muligt, at få anbringelsesstedet, med til at nedbringe anbringelsesudgiften.

I forbindelse med mødet, indgår den faglige koordinator og konsulenten, en aftale med sagsbehandleren, om den opgave fordelingen der er, i det videre forløb ang. nedbringelse af anbringelsesudgiften.

Trin 3

Formålet er at sikre, at der skabes de nødvendige tilbud i Guldborgsund Kommune, til at håndtere de problemstillinger, der skal løses ved hjemtagelse af sager, når der arbejdes ud fra mindsteindgrebsprincippet. Samt mange timer giver ikke, et bedre resultat end mindre antal timer.

REDEGØRELSE

Metode

Der udarbejdes et ide katalog ud fra sagsbehandlerens skemaer og de ideer der kommer, i forbindelse med samtalen med den enkelte sagsbehandler.

De aktiviteter og forandringer der kan skabes, inden for Familiecenterchefens område for at sikre, at de opgaver der følger med hjemtagelsen, af diverse sager, i gang sættes i samråd, med de berørte enheder. Løsningen skal ligge inden for de økonomiske rammer, der kan skabes nye aktiviteter for.

Lederen og konsulenten udarbejder en prioriteret liste, over de tiltag der berører andre fagcenter områder. Således at Chef gruppen kan tage stilling til, de aktiviteter der i de enkelte fagcenter kan medvirke til, at udvikle og tilpasse til de behov, familieafdelingen har skønnet nødvendigt.

De aktiviteter der igangsættes ved at skabe nye og andre tilbud end de nuværende, må ikke have en større omkostning end 25-30 %, af det forventet besparet beløb. Dette betyder at nye samarbejdsformer og samarbejdspartnere end de nuværende evt. kan komme i spild. Samtidig kan denne proces betyde at der evt. er nuværende tilbud og samarbejdsformer der skal ophøre, da disse ikke kan spille sammen, med de nye udviklede tiltag.

For at sikre at alle sagsbehandlere, er bekendt med de ideer der er fremkommet under samtalerne. Udsendes listen til alle sagsbehandlere. Der afholdes også et møde, hvor lederen og konsulenten informere om baggrunden for den prioriterede listes udformning, og de tiltag der vil blive iværksat hurtigst, således at de børn der hjemtages kan modtage et tilbud i Guldborgsund Kommune, og deres forældre kan støttes.

Varighed

Senest 8 dage efter den sidste afviklede samtale, udarbejder lederen og konsulenten et dagsordenspunkt til Chef gruppen, hvor ide listen indgår, samt de ideer der kan gennemføres inden for Familiecentret.

Efter fremsendelse af dagsordenspunktet til Chefgruppen, bliver faglig koordinator og TR samt (A) informeret om listen. Her efter indkaldes sagsbehandlerne til møde, senest 12 dage efter sidste afviklet samtale.

REDEGØRELSE

Trin 4

Formålet er at sikre en påbegyndelse, af hjemtagning af 30-40 % anbragte børn i kategori C. Og gennemførelse af hjemtagningen.

Metode

Den enkelte sagsbehandler, foretager det nødvendige arbejde, i forbindelse med hjemtagningen, af det enkelte barn, samt udarbejder en liste, over de partnere i Guldborgsund Kommune, der skal informeres om, at barnet kommer tilbage. Her udover giver sagsbehandleren, besked til en person der er ansvarlig, for det tilbud barnet og familien skal modtage efter hjemkomst.

Sagsbehandleren fremsender en færdig plan, til lederen og den faglige koordinator. Således at den faglige koordinator kan følge op, på den enkelte sagsbehandlers arbejde i forbindelse med hjemtagningen.

Varighed

Op til 7 uger efter den sidste afviklede samtale med sagsbehandlerne, skal alle kategori sager være behandlet, sådan at der er lagt, en plan for hver enkelt hjemtagning.

Trin 5

Formålet er at undersøge, muligheden for og gennemførelsen, af hjemtagelse eller forkortelse af 30 % af kategori A anbringelserne

Metode

Den enkelte sagsbehandler, skal aflevere forslag til de kategori A anbringelser, der kan hjemtages, eller ændres til en kategori B anbringelse, med en prisbesparelse på 20-30 %.

Sagsbehandleren afholder møde med Ledere, Faglig koordinator samt konsulenten, med henblik på, at kvalitetssikre sagsbehandlerens forslag, til ændring og nedbringelse eller hjemtagelse af kategori A anbringelser.

Efter mødet udarbejder sagsbehandleren, en plan for gennemførelse, af de beslutninger der blev taget på mødet. Dette fremsendes til Leder og Faglig koordinator.

REDEGØRELSE

Varighed

Leder, konsulent og TR samt (A). Tager sammen, stilling til opstart af denne proces. Processen skal komme umiddelbart hurtigt, efter den enkelte medarbejder er færdig med trin 4.

Trin 6

Formålet er at udarbejde de kriterier, der skal ligge til grund for en inddeling, af fremtidige anbringelser i 3 pris kategorier som f.eks. 300.000, 480.000 eller 600.000 Kr. Samt udvikle 3 indsats time pakker, på f.eks. 4, 8 og 12 timer tilbud om ugen.

Metode

Lederen, konsulenten samt den nye økonomi medarbejder, udarbejder et skema der sikre, at der kan arbejdes, med 3 fremtidige økonomiske anbringelse kategorier, hvor 90 % af alle anbringelser kan afvikles under.

Skemaet skal beskrive forskellen på, de forskellige anbringelses kategorier, således at skemaet, kan indgå som en normal del, af indstillingen til visitations arbejdet, samt visitationen.

Hvis et barn der indstilles til anbringelse, ikke bevilliges dette. Skal lederen, den faglige koordinator samt konsulenten udarbejde et skema, der beskriver måden/indholdet de 3 time/pakke kategorier indeholder. Samt hvornår der skal skiftes, fra den ene kategori til den anden.

Når de to kategori pakker præsenteres for sagsbehandlerne, skal der være mulighed for at sagsbehandlerne, kan komme med bemærkninger, ønsker og ændringer m.m. til de udarbejdede kategori skemaer. Således at disse vil blive tilrette, sagsbehandlernes arbejdes form og rytme.

Når de skemaerne der beskriver, de enkelte kategorier er udarbejdet. Indkaldes medarbejderne til et møde, hvor kategori skemaerne bliver gennemgået og forklaret. Således at skemaerne her efter, hurtigst muligt kan tages i brug, i forbindelse med nye anbringelser.

Varighed

16 dage efter afviklingen af sidste samtale, skal kategori listerne være udarbejdet. 24 dage efter sidste samtale, skal kategori skemaerne, fremligges for sagsbehandlerne. Skemaerne skal træde i kraft 30 dage efter, sidste afviklet samtale med sagsbehandlerne.

REDEGØRELSE

Trin 7

Formålet er at sikre at den forebyggende indsats i Guldborgsund Kommune, udvikler og tilpasser sig fremtidens behov. Og nuværende tiltag der ikke fungerer, skal afsluttes og nedlægges.

Metode

Der nedsættes en gruppe på 7 personer, hvor den faglige koordinator er tovholder i. Gruppen skal bestå af den faglige koordinator, konsulenten, en medarbejder fra de gruppe der står for anbringelserne, 1 medarbejder fra skoleområdet, 1 medarbejder fra institutionsområdet, 1 sagsbehandler samt 1 sundhedsplejerske.

Gruppen skal se på, om de forebyggende metoder som f.eks. GUF1 fungerer i Guldborgsund Kommune. Eller om der skal indføres, håndholdte sagsbehandler eller medarbejder til udsatte børn og deres familie.

Gruppen skal udarbejde forslag, til andre forebyggende redskaber, der kan medvirke til, at nedbringe anbringelsesantallet i Guldborgsund Kommune, samt skabe en styrket forebyggende indsats, med henblik på et mindre forbrug i Familieafdelingen.

Varighed

Arbejdsgruppen skal opstarte arbejdet, 6 uger efter sidste samtale med sagsbehandlerne.

Arbejdsgruppen skal afslutte sit arbejde, 10 uger efter opstarten af gruppen.

Gruppens indstillinger, forslag m.m. skal kunne igangsættes med start pr. 1. maj eller 1. august 2014.

Trin 8

Formålet er at afdække, undersøge og evt. gennemføre en omorganisering af Familieafdelingen, således at Familieafdelingen kan klare hurtige økonomiske opbremsninger og større lov ændringer m.m.

Metode

Lederen og konsulenten afholder møde, med hver enkelt sagsbehandler. For at afdække hvilke områder de oplever, er deres stærkeste faglige

REDEGØRELSE

sagsområder. Således at de kompetencer Familieafdelingen har, kan komme til udtryk, i det daglige arbejde fremadrettet.

Konsulenten udarbejder et arbejdsoplæg, til en fremtidig organisering af Familieafdelingen.

Konsulenten og lederen udarbejder et forslag, til en ændret opbygning og organisering af Familieafdelingen, det fremlægges for den faglige koordinator, der har mulighed for at komme med forslag til evt. ændringer.

Forslaget fremlægges for TR og (A), med mulighed for, at disse kan komme med forslag til forandringer til forslaget.

Lederen og konsulenten udarbejder det endelige forslag, til ændret opbygning og organisering af Familieafdelingen, der præsenteres for den faglige koordinator, TR, (A) samtidig. Her efter indkaldes sagsbehandlere til et møde, hvor de bliver informeret, om den fremtidige organisering og opbygning af Familieafdelingen.

Varighed

Samtalerne med de enkelte medarbejdere, skal ske i slutningen af februar måned. Og det endelige forslag til en fremtidig organisering, skal være klar i slutningen af marts måned. Sagsbehandlere skal præsenteres for, det endelige forslag i midten af april måned. Gennemførelse af den ændrede organisering, skal ske pr. 1. juni 2014.”

Jeg besluttede at rejse en sag over for Guldborgsund Kommune på baggrund af den anonyme henvendelse, og den 25. november 2013 skrev jeg bl.a. følgende til kommunen:

”Jeg har den 20. november 2013 modtaget en anonym henvendelse om Guldborgsund Kommunes planlagte tiltag på området for anbragte børn.

Jeg vedlægger en kopi af brevet af 19. november 2013 med bilag. Det fremgår af materialet, at kommunens familieafdeling skal igennem en proces med i alt 7 trin, og at processen har til formål at skabe et ’økonomisk råderum’ til igangsættelse af nye tiltag og nedbringe familieafdelingens underskud. I den forbindelse indføres mindsteindgrebsprincippet i arbejdet med kommunens anbringelser.

Som led i processen skal de enkelte sagsbehandlere gennemgå alle deres anbringelsessager og inddele dem i tre kategorier – A, B og C (trin 1). Sagsbehandlere skal kontakte de anbringelsessteder, hvor der er anbragt børn, med henblik på at få nedsat anbringelsesomkostningerne

REDEGØRELSE

med 10-15 % af den nuværende pris (trin 2). Er det ikke muligt, skal der findes et billigere tilbud – hvis det ikke er muligt at hjemtage barnet til kommunen. Formålet med trin 4 er at sikre en påbegyndelse og gennemførelse af hjemtagning af 30-40 % af de anbragte børn i kategori C. Formålet med trin 5 er at undersøge muligheden for og gennemførelsen af hjemtagelse eller forkortelse af 30 % af anbringelserne i kategori A.

Ifølge serviceloven er formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, at sikre, at de pågældende børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste og skal bl.a. have til formål at sikre kontinuitet i opvæksten og et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile relationer til voksne, herunder ved at understøtte barnets eller den unges familiemæssige relationer eller øvrige netværk, samt fremme barnets eller den unges sundhed og trivsel. Jeg henviser til § 46 i serviceloven (lovbekendtgørelse nr. 254 af 20. marts 2014).

§ 46 fik sin nuværende ordlyd som et led i barnets reform (lov nr. 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform)).

Det fremgår af forarbejderne (lovforslag nr. 178 fremsat den 24. marts 2010) under de almindelige bemærkninger pkt. 2, at det med reformen understreges, at indsatsen over for det enkelte barn altid skal tilrettelægges med et klart formål, der tager afsæt i barnets eller den unges behov. Det er et centralt princip i reformen, at alle børn skal have mulighed for nære og omsorgsfulde relationer. I tilfælde, hvor forældrene ikke kan tilbyde dette, må der gives barnet en støtte, som sikrer, at barnet på anden vis vokser op i et trygt omsorgsmiljø.

Et andet centralt princip er, at barnets bedste altid skal være i centrum for indsatsen, og at indsatsen altid skal målrettes barnets udvikling og trivsel. Endvidere fokuseres der på kvaliteten i den indsats, der gives. Det er ikke tilstrækkeligt, at der træffes de rette afgørelser om børnene. Det er helt afgørende, at den støtte, der iværksættes, er af en sådan kvalitet, at barnet eller den unge udvikler sig og får opfyldt sine behov for nære, stabile relationer til voksne, opbygning af sociale relationer og netværk, skolegang, sundhed, trivsel og forberedelse til et selvstændigt voksenliv.

Ved barnets reform ændres også formuleringen af § 52, stk. 1, således at der som 2. pkt. indsættes følgende: 'Kommunalbestyrelsen skal vælge

REDEGØRELSE

den eller de foranstaltninger, som bedst kan løse de problemer og behov, der er afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse.'

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår under pkt. 3.4.1.3, at det med bestemmelsen præciseres, at kommunalbestyrelsen skal vælge en foranstaltning, som må forventes at kunne imødekomme barnets behov på tilstrækkelig vis, og som må anses som værende mest formålstjenlig for barnets eller den unges tarv.

Bestemmelsen understreger, at kommunen altid skal vælge den foranstaltning, der er nødvendig og tilstrækkelig for at sikre, at barnet eller den unge får den hjælp, der reelt er behov for. Kommunen skal således ikke etablere den mindst indgribende foranstaltning, hvis barnet har behov for et mere omfattende tiltag, da det ikke er hensigtsmæssigt at etablere en foranstaltning, som på lang sigt ikke afhjælper barnets eller den unges problem. Det betyder, at der f.eks. kan iværksættes en anbringelse, hvis dette vurderes at kunne løse barnets problem. Det forvaltningsretlige princip om, at foranstaltningen skal være proportional med formålet, vil stadig være gældende. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at der vælges den rette foranstaltning til at løse barnets eller den unges problemer, og at der tages nøje hensyn til, om den valgte foranstaltning vil medføre den virkning, der er planlagt.

Hensynet til at sikre kontinuitet og stabilitet i anbragte børns liv omtales også i forarbejderne til lov nr. 318 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (kontinuitet i anbringelsen mv.), der bl.a. indførte muligheden for såkaldt videreført anbringelse.

I lovforslaget fremhæves det således indledningsvis, at et af de helt centrale behov for anbragte børn og unge er behovet for at få stabilitet i deres liv (pkt. 1 i lovforslag nr. 116 fremsat den 28. januar 2009). I lovforslagets pkt. 2 anføres det, at formålet med lovforslaget er at styrke mulighederne for, at anbragte børn og unge, på trods af deres individuelle vanskeligheder, kan opnå samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende ved at sikre større kontinuitet og stabilitet i anbragte børns liv. Kontinuitet og stabilitet opnås ved, at de anbragte børn kommer til at opleve færre genanbringelser, skift, flytninger og brud i deres tilværelse.

Lovforslaget skal medvirke til, at især de mindre børn, der er anbragt udenfor hjemmet, sikres mere stabile og trygge rammer i deres første leveår, hvor de helt centrale kognitive, sociale og adfærdsmæssige kompetencer grundlægges. Samtidig skal lovforslaget medvirke til, at anbragte børn og unge, der har opnået en stærk tilknytning til anbringelsesstedet og anbringelsesstedets omsorgspersoner, ikke skal kunne hjemgives,

REDEGØRELSE

hvis det er af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet. Lovforslaget skal endvidere medvirke til at gøre overgangen mellem anbringelse og hjemtagelse mere glidende og samtidig give kommunalbestyrelsen mulighed for at sikre, at hjemgivelsen bliver så optimal for barnet og den unge som muligt gennem et planlagt og veltilrettelagt forløb for barnet eller den unge.

Det fremgår af pkt. 3 og 3.2, at lovforslaget bl.a. tager udgangspunkt i den forskningsmæssige viden, der er på området, som viser, at manglende stabilitet og mange genanbringelser bl.a. forringer anbragte børns og unges muligheder for at etablere en stærk tilknytning til deres nærmeste omsorgspersoner. Det forringer deres evner til og muligheder for at indgå i sociale sammenhænge, herunder evnen til at etablere venskaber og netværk. Forskningen viser også, at der er en tæt sammenhæng mellem disse vilkår og børnenes/de unges muligheder for at klare sig i uddannelsessystemet og dermed muligheden for på sigt at blive i stand til at klare sig selv. I lovforslaget anføres det desuden, at forskningen viser, at mange anbragte børn de facto oplever ustabilitet i deres anbringelser. Der henvises til resultaterne fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærds undersøgelse 'Anbragte børns udvikling og vilkår' (08:23) fra 2008.

De ovenfor nævnte overordnede hensyn og principper ses ikke afspejlet i det materiale, som jeg har modtaget.

Materialet indeholder heller ingen beskrivelse af den retlige ramme – dvs. de materielle og processuelle regler – der gælder i forbindelse med f.eks. hjemgivelse (servicelovens § 68), videreført anbringelse (servicelovens § 68 a), valg af anbringelsessted (servicelovens § 68 b) eller ændring af anbringelsessted (servicelovens § 69).

I materialet fokuseres der udelukkende på udgifterne ved anbringelserne og målet om at nedbringe disse udgifter.

Idet jeg henviser til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, beder jeg Guldborgsund Kommune om en udtalelse. I udtalelsen beder jeg Guldborgsund Kommune om:

- mere detaljeret at redegøre for, hvilke typer sager der vil skulle kategoriseres som henholdsvis A-, B- og C-sager, og
- at redegøre for, hvorledes kommunen vil sikre sig, at gældende regler og retningslinjer bliver overholdt i den planlagte proces."

REDEGØRELSE

I et brev til mig af 16. december 2013 skrev Guldborgsund Kommune bl.a. følgende:

"Under henvisning til det materiale som er fremsendt til Ombudsmanden, ønskes en detaljeret redegørelse for, hvilke sager der vil skulle kategoriseres som henholdsvis A- B- og C-sager, samt en redegørelse for, hvordan kommunen vil sikre sig, at gældende regler og retningslinjer bliver overholdt i den planlagte proces.

Med hensyn til spørgsmålet vedrørende det nærmere indhold af de enkelte kategorier kan jeg først og fremmest oplyse, at det materiale som er fremsendt til Ombudsmanden, alene beskriver en del af rammen for en 7-trins proces, som tager afsæt i en inddeling af kommunens anbringelsessager alt efter karakteren af et enkelte barns behov, sammenholdt med typen af det anbringelsessted hvortil barnet er visiteret.

Kategori A-sager omfatter herefter de anbringelser, hvor barnets behov nødvendiggør en særlig kvalificeret indsats på et opholdssted eller en døgninstitution, f.eks. i form af behandling ved en psykolog eller en psykiater kombineret med intensiv socialpædagogisk støtte. Der vil i disse tilfælde typisk være forhandlet en tillægspris oveni den godkendte opholdstakst.

Kategori B-sager omfatter de børn der er anbragt på et opholdssted, og hvor der ikke, som i Kategori A-sagerne, ydes en særskilt indsats ud over den omsorg, personlige støtte og socialpædagogiske rådgivning og behandling som skal være en del af enhver anbringelse.

Kategori C-sager omfatter de børn der er anbragt i en plejefamilie, en kommunal plejefamilie eller en netværksplejefamilie.

De procentsatser som er beskrevet ud fra de enkelte kategorier, skal ses som et udtryk for ikke-bindende målsætninger, hvis opfyldelse naturligvis vil afhænge af udfaldet af de socialfaglige vurderinger og afgørelser i de enkelte sager.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvordan kommunen vil sikre sig, at gældende ret bliver overholdt i processen, vil det ved revisitationen af den enkelte sag være forudsat, at der ligger en opdateret børnefaglig undersøgelse, en revideret handleplan med angivelse af konkrete mål, den lovpligtige udtalelse fra barnets anbringelsessted samt øvrige relevante oplysninger, f.eks. referat af børnesamtalen og eventuelle bemærkninger fra barnets forældremyndighedsindehavere.

REDEGØRELSE

Afgørelser vedrørende ændring af barnets anbringelsessted eller hjemgivelse af barnet til forældremyndighedsindehaverne, vil blive truffet efter de materielle og processuelle regler som er gældende på området, og eventuelle klager fra sagens parter vil blive tillagt opsættende virkning i medfør af retssikkerhedslovens § 72.

Under processen vil Familieafdelingens ledelse og sagsbehandlere i øvrigt have mulighed for at inddrage Familieafdelingens jurist i forhold til de tvivlsspørgsmål som måtte opstå.

Kommunens fokus på anbringelsesområdet skal overordnet ses i sammenhæng med en BDO-analyse fra sommeren 2013. Denne viste desværre, at der i en større del af kommunens anbringelsessager ikke er udarbejdet de lovpligtige børnefaglige undersøgelser og handleplaner, ligesom opfølgningen i sagerne har været utilstrækkelig. Dette har medført, at der i Familieafdelingen har været, og fortsat er, et stort fokus på at få tilvejebragt et opdateret oplysnings- og opfølgningsgrundlag i de enkelte sager.

Da Familieafdelingen samtidig forventer at komme ud af 2013 med et merforbrug på 35 mio. kr., har direktionen besluttet at indlede en ekstraordinær revisitationsproces på anbringelsesområdet, hvor der sker en grundig gennemgang af samtlige anbringelsessager med henblik på at vurdere, hvorvidt der er grundlag for at træffe afgørelse om at ændre på den iværksatte foranstaltning, enten i form af en flytning af barnet til et billigere anbringelsessted eller ved at barnet hjemgives til sine forældremyndighedsindehavere, eventuelt med mindre indgribende støtte i hjemmet.

Uanset, at det fremsendte materiale kun omtaler skabelsen af et økonomisk råderum og ikke indeholder specifikke henvisninger til det retlige grundlag for processen, er det vigtigt for mig at understrege, at materialet ikke kan stå alene, og at det i den videre udmøntning af processen ikke er intentionen at tilsidesætte gældende ret.

Mere præcist beskrevet vil revisitationsprocessen på kommunens anbringelsesområde have til formål at forene hensynet til kommunens økonomi med hensynet til, at de børn som er anbragt af kommunen, modtager den støtte som efter en socialfaglig og juridisk vurdering må anses for tilstrækkelig og bedst egnet til at imødekomme det enkelte barns særlige behov.”